CNCDH
COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE DES DROITS DE L'HOMME
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

RAPPORT

ANNÉE 2015

RAPPORTEUR NATIONAL INDÉPENDANT

# LA LUTTE CONTRE LE RACISME, L'ANTISÉMITISME ET LA XÉNOPHOBIE

La documentation Française

COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE DES DROITS DE L'HOMME

# LA LUTTE CONTRE LE RACISME, L'ANTISÉMITISME ET LA XÉNOPHOBIE

## ANNÉE 2015

La **documentation** Française

*En application du code de la propriété intellectuelle du 1er juillet 1992, une reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans autorisation de l'éditeur. Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre.*

© Yacine Aït Kaci, 2016.

© Direction de l'information légale et administrative, Paris, 2016.
ISBN : 978-2-11-010171-6

# RAPPORT DE LA COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE DES DROITS DE L'HOMME

PRÉSENTÉ À MONSIEUR LE PREMIER MINISTRE

**Loi n° 2007-292 du 5 mars 2007**
**relative à la Commission nationale consultative des droits de l'homme**

**Article 1er**

La Commission nationale consultative des droits de l'homme assure, auprès du Gouvernement, un rôle de conseil et de proposition dans le domaine des droits de l'homme, du droit international humanitaire et de l'action humanitaire. Elle assiste le Premier ministre et les ministres intéressés par ses avis sur toutes les questions de portée générale relevant de son champ de compétence tant sur le plan national qu'international. Elle peut, de sa propre initiative, appeler publiquement l'attention du Parlement et du Gouvernement sur les mesures qui lui paraissent de nature à favoriser la protection et la promotion des droits de l'homme.

La commission exerce sa mission en toute indépendance.

Elle est composée de représentants des organisations non gouvernementales spécialisées dans le domaine des droits de l'homme, du droit international humanitaire ou de l'action humanitaire, d'experts siégeant dans les organisations internationales compétentes dans ce même domaine, de personnalités qualifiées, de représentants des principales confédérations syndicales, du Défenseur des droits, ainsi que d'un député, d'un sénateur et d'un membre du Conseil économique, social et environnemental désignés par leurs assemblées respectives.

**http://www.cncdh.fr/**

**LOI N° 90-615 DU 13 JUILLET 1990 TENDANT À RÉPRIMER TOUT ACTE RACISTE, ANTISÉMITE OU XÉNOPHOBE.**

ARTICLE 2 : « LE 21 MARS DE CHAQUE ANNÉE, DATE RETENUE PAR L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR LA JOURNÉE INTERNATIONALE POUR L'ÉLIMINATION DE TOUTES LES FORMES DE DISCRIMINATION RACIALE, LA COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE DES DROITS DE L'HOMME REMET UN RAPPORT SUR LA LUTTE CONTRE LE RACISME. CE RAPPORT EST IMMÉDIATEMENT RENDU PUBLIC. »

# AVERTISSEMENT

Fruit d'un travail collectif réalisé sous la supervision du pôle « racismes, discriminations, intolérance » de la CNCDH, le présent rapport a d'abord été conçu comme un outil pratique à destination des pouvoirs publics, des praticiens du droit, des spécialistes des sciences sociales, des ONG, des chercheurs mais aussi des instances européennes et internationales de contrôle.

Le rapport a été adopté en assemblée plénière le 18 février 2016 dans la perspective de le remettre, le 21 mars 2016, au Premier ministre, en application de l'article 2 de la loi n ° 90-615 du 13 juillet 1990 tendant à réprimer tout acte raciste, antisémite ou xénophobe.

Cependant, initialement prévu mi-novembre 2015, le terrain de l'enquête quantitative a été suspendu au lendemain des attaques terroristes du 13 novembre, afin de ne pas biaiser les résultats. Il a finalement été réalisé du 4 au 11 janvier 2016. Par conséquent, à titre très exceptionnel, et comme la qualité du rapport demeure une priorité absolue, la remise officielle du rapport au Gouvernement a été décalée d'un mois.

Comité de rédaction : Nicolas Abdelaziz, Gwénaële Calvès, Laurène Chesnel, Emmanuel Decaux, Geneviève de Coster, Régis de Gouttes, Nadia Doghramadjian, Alain Dru, Sabrina Goldman, Philippe Goossens, Bruno Jamet, Yvan Kagan, Didier Kassabi, Renée Koering-Joulin, Valentin Le Dily, Corinne Marès, BrigitteMartel Baussant, Nonna Mayer, Jean-Yves Monfort, Soulé N'Gaïdé, Bernadette Pilloy, Jean-Pierre Raoult, Emilie Trigo, Claire Vercken, Denis Viénot.

Rédacteurs : Lucille Delorme, Hervé Henrion, Joséphine Lebas-Joly, Mélodie Le Hay, Cécile Riou-Batista, Jessie Sompo.

Coordination : Mélodie Le Hay.

Secrétaire général et secrétaire générale adjointe de la CNCDH : Michel Forst et Magali Lafourcade.

Présidente de la CNCDH : Christine Lazerges.

# AVANT-PROPOS

L'année 2015 marquera profondément les mémoires par la violence terroriste qui frappa notre pays dès le mois de janvier et plus dramatiquement encore par le nombre des victimes le 13 novembre. Dès le 14 novembre, l'état d'urgence était décrété, puis prorogé à deux reprises par le Parlement et à ce jour, jusqu'au 26 mai. L'année 2015 est aussi celle de l'arrivée en Europe de millions de migrants, demandeurs d'asile pour la plupart, avec pour chacun des États membres de l'Union européenne, cette difficulté, voire cette incapacité à les accueillir dans des conditions respectueuses du principe de dignité. Pour la France, on ne peut pas ne pas évoquer les conditions de vie à Calais et à Grande-Synthe ainsi que les inacceptables manifestations de xénophobie.

C'est dans ce contexte que s'inscrit ce 26e rapport de la CNCDH sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie. La demande de plus de sécurité est indéniable, au risque de faire basculer l'équilibre si difficile entre respect des libertés et droits fondamentaux et tentation de multiplier les mesures pouvant, sans certitude aucune, mieux garantir le droit à la sécurité au-delà du raisonnable au regard des droits de l'homme. Paradoxalement, dans ce climat tendu, où la cohésion sociale est fragilisée par la stigmatisation de certains, l'indice longitudinal de tolérance, instrument phare de notre rapport depuis des années pour évaluer la nature du regard porté sur l'Autre, alors qu'il baissait de façon très inquiétante depuis 2008, continue à remonter, comme nous l'avions déjà observé il y a un an. Entre autres enseignements, cette remontée exprime un besoin conscient ou inconscient d'unité nationale devant l'adversité ; peut-être exprime-t-il aussi une plus grande compréhension de nous-même et des autres.

Dans ce paysage politique, économique et social lourd, la CNCDH a choisi pour illustrer la couverture de son rapport le personnage Elyx. Son créateur, Yacine Aït Kaci, dit *« qu'il symbolise l'envie d'être ensemble »* et ajoute : *« on ne peut pas dire si Elyx est chinois, français ou américain, car il n'est rien de tout ça. Il est le regard d'enfant qu'il y a dans chacun d'entre nous, le garant d'une autorisation qu'on se donne à regarder les choses librement »*. Elyx invite à porter un regard nouveau sur le monde sans préjugés ou idées préconçues. Elyx a déjà accédé à une forme de reconnaissance officielle comme ambassadeur virtuel des Nations unies pour de nombreux événements. Il devient aussi par son message, notre ambassadeur.

Quand on sait combien le poids des préjugés peut expliquer les sentiments, les attitudes et les actes racistes, antisémites, et xénophobes, inviter à porter un regard nouveau sur le monde est la plus forte des recommandations. Dans ce rapport, cette invitation se décline en recommandations très fermes et

développées dans le domaine de l'éducation au débat et au respect de la liberté de conscience. Je tiens à les rappeler car la prévention la plus efficace de tous les racismes et de toutes les formes de discrimination est celle qui s'adresse aux plus jeunes des citoyens. Ainsi la CNCDH se devait, elle le fait avec force, d'encourager le ministère de l'Éducation nationale à développer les débats en milieu scolaire sur des questions sensibles sans complexe et sans tabou de façon à aider les écoliers, les collégiens, les lycéens, à construire un jugement. Sans doute, disons-nous, faut-il aller jusqu'à mettre en place des espaces de libre parole avec l'objectif de bousculer les certitudes et les préjugés qui ouvrent la voie à toutes les formes de méfiance voire de rejet de l'autre différent. Par ailleurs, dans une France où le pluralisme religieux est une réalité, encore faut-il que le principe de laïcité soit bien compris comme un principe de liberté, qu'il soit perçu comme une richesse et permette de lutter contre les menaces ou actes antisémites ou antimusulmans. Là encore, l'école a un rôle fondamental à jouer pour expliquer la nécessaire neutralité du service public et la compatibilité de cette neutralité avec la liberté de conscience et la diversité de ses expressions hors le service public.

Ce rapport annuel, que la loi n° 90-615 du 13 juillet 1990 confie à l'institution nationale de protection et de promotion des droits de l'homme accréditée par le Nations unies, qu'est la CNCDH, est un travail éminemment collectif. La CNCDH, caractérisée par son pluralisme et son indépendance, s'appuie sur les travaux de centres de recherche et d'instituts de sondage ainsi que sur les contributions de nombreuses ONG, de ministères comme celui de la Justice, de l'Intérieur ou de l'Éducation nationale ou encore d'institutions, dont la Délégation inter-ministérielle de lutte contre le racisme et l'antisémitisme (DILCRA). La CNCDH se réjouit de la présentation en avril 2015 d'un nouveau plan de lutte, analysé dans un chapitre spécifique de notre rapport. Nous nous devons de faire porter notre analyse également sur la mise en œuvre de ce plan à juste titre ambitieux.

L'engagement de la CNCDH dans la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie est sans faille. Nous sommes individuellement et collectivement pleinement conscients de ce que cette lutte est porteuse d'espérance pour le monde. Déjà en 1957, Albert Camus, dans son discours de prix Nobel, comme le rappelle Christiane Taubira dans « Murmures à la jeunesse », affirmait : « *Chaque génération, sans doute, se croit vouée à refaire le monde. La mienne sait pourtant qu'elle ne le refera pas. Mais sa tâche est peut-être plus grande. Elle consiste à empêcher que le monde se défasse* ».

Christine Lazerges
*Présidente de la Commission nationale consultative des droits de l'homme*

# SOMMAIRE

**Avertissement** ..... 5

**Avant-Propos** ..... 7

**Introduction générale** ..... 11

PREMIÈRE PARTIE
**État des lieux des phénomènes racistes, antisémites et xénophobes et des moyens de lutte** ..... 19

CHAPITRE 1
**La perception des phénomènes** ..... 21

CHAPITRE 2
**L'action des ministères de l'Éducation nationale, de l'Intérieur et de la Justice** ..... 39

CHAPITRE 3
**Deux études thématiques : le plan national de lutte contre le racisme et l'antisémitisme (2015 – 2017) et les discours de haine sur Internet** ..... 165

CHAPITRE 4
**Le regard des instances internationales** ..... 229

SECONDE PARTIE
**Le regard des chercheurs sur les différentes formes de préjugés** ..... 281

**Introduction** ..... 283

CHAPITRE 1
**Le retour inattendu de la tolérance** ..... 285

CHAPITRE 2
**L'intrication des préjugés envers l'Autre** ..... 295

CHAPITRE 3
**Un recul des préjugés antisémites** ..... 315

CHAPITRE 4
**Les attitudes face à l'islam et aux musulmans** ..... 331

CHAPITRE 5
**Des sentiments plus nuancés envers les Roms** ..... 339

CHAPITRE 6
**L'impact des attentats de 2015 sur l'opinion** ..... 357

**CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS DE LA CNCDH** ..... 367

ANNEXES
**Contributions au rapport 2015 sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie** ..... 391

**Liste des personnes auditionnées** ..... 393

**Contribution des acteurs institutionnels** ..... 395

**Contributions de la société civile** ..... 591

**Contribution thématique : une coloration comparatiste** ..... 681

**Liste des abréviations et sigles** ..... 693

**Fiches techniques du sondage d'opinion** ..... 697

# INTRODUCTION GÉNÉRALE

*« Mon idéal le plus cher a été celui d'une société libre et démocratique dans laquelle tous vivraient en harmonie et avec des chances égales »*[1]. L'écho du bel idéal de Nelson Mandela résonne encore dans l'esprit du 11 janvier. Ces mobilisations de la société française, sous l'œil fraternel de la communauté internationale, après les attaques terroristes de janvier 2015, étaient sans précédent. L'écho s'est propagé dans les rangs serrés des citoyens qui scandaient leur refus de l'amalgame, et leur attachement aux valeurs républicaines en général et à la liberté d'expression en particulier. Mais derrière ce magnifique mouvement, on note paradoxalement des phénomènes de radicalisation et une augmentation des actes racistes, tandis que le climat de crispation s'est révélé propice à la banalisation de certaines idées stigmatisantes et paroles de haine dans l'espace public.

L'Autre, objet de tous les fantasmes et de tous les blâmes, est par essence protéiforme. Les cibles privilégiées du racisme ont ainsi peu à peu changé de visage, comme en témoignent les travaux de l'équipe de chercheurs du Centre d'Études Européennes et du Centre de recherches politiques de Sciences Po (CEVIPOF)[2] associée à l'élaboration de ce rapport. La cristallisation du racisme autour des appartenances musulmane et juive, les attitudes de rejet vécues par les Roms, les populations migrantes et les « minorités visibles », sont autant de spécificités à prendre en compte.

Cette situation n'est ni nouvelle, ni propre à la France. Cette propension à ne considérer l'Autre qu'à travers des prismes déformants et réducteurs peut affecter toutes les sociétés humaines, surtout en période de crise où les phénomènes de repli sur soi et de dénonciation de ce qui est différent sont fréquents. Depuis plusieurs années, on observe ainsi une lente dégradation de la coexistence sociale dans de nombreux pays qui font face, parallèlement, à une montée des populismes.

La diversité des appartenances est une source d'enrichissement mutuel à tous les points de vue. Toutefois, si la peur, attisée par des personnes faisant autorité, et

1. Extrait de la déclaration de Nelson Mandela lors de son procès de Rivonia, en 1964, au terme duquel il fut condamné à la prison à vie.
2. Cette équipe de chercheurs est composée de Nonna Mayer, directrice de recherche émérite du CNRS au Centre d'études européennes de Sciences Po et présidente de l'Association française de science politique depuis 2005, de Guy Michelat, directeur de recherche émérite du CNRS au Centre de recherches politiques de Sciences Po (CEVIPOF), de Vincent Tiberj, professeur des Universités associé au Centre Émile Durkheim de Sciences Po Bordeaux et de Tommaso Vitale, *Associate Professor* de sociologie au Centre d'études européennes de Sciences Po. Voir leurs travaux d'analyse dans la seconde partie du rapport, « Le regard des chercheurs sur les phénomènes de racisme ».

le refus de l'ouverture prédominent, cette appréhension de la diversité peut être dévoyée et représenter un risque, celui du repli communautaire et identitaire.

En filigrane, la question – et le défi majeur – qui se pose est celle de la gestion de la diversité humaine. Des politiques très différentes sont menées en Europe pour essayer d'y répondre ; or ni le « modèle républicain » français, censé faire de chaque personne vivant sur son territoire un « Français » à part entière, ni le modèle britannique qui préfère reconnaître la spécificité de chaque communauté, ne semblent mener au résultat escompté[3] ; le cloisonnement des différentes populations persiste, générant tensions et incompréhensions. Notre gestion de la diversité est manifestement inadaptée. Si l'on conçoit que le profond malaise qui touche notre société est dû à une « perte de repères » ou à une « perte de sens » alors, pour répondre aux défis du monde actuel, il conviendrait peut-être de changer de paradigme, en « inventant » et non en « retrouvant » des repères qui se seraient perdus. Reconnaître, accepter et promouvoir la diversité des expressions culturelles attachées aux populations cohabitant sur un même territoire d'une part ; les rassembler, au-delà de leurs différences, autour des valeurs inclusives de la République et d'un projet de société où chacun dispose des mêmes droits et des mêmes devoirs d'autre part. C'est là un des défis majeurs du nouveau siècle qui requiert toute notre attention, car il est la réponse à de nombreux autres. Une société qui accepte et arrive à gérer sa diversité sera en effet plus à même de comprendre et d'interagir avec le monde qui l'entoure. Or ceci est essentiel dans le contexte de la mondialisation qui se traduit par une interdépendance accrue des peuples et des territoires.

Seule une politique réfléchie, volontariste et audacieuse sera à même d'organiser une coexistence harmonieuse entre les diverses populations qui sont amenées à se côtoyer en permanence. Rendre possible le « vivre ensemble », promouvoir le « faire ensemble », en encourageant l'ouverture, en délivrant un discours propre à apaiser les peurs structurelles et souvent irrationnelles qui conduisent au repli sur soi ; rassembler, réconcilier et inclure sont des élans qui se travaillent et se cultivent, avec volonté et persévérance. Le rôle des pouvoirs publics est en ce sens primordial.

Cependant, les paroles tendancieuses de certains responsables politiques, qui mêlent les problématiques de terrorisme et d'asile, qui loin de toute réalité statistique associent délinquance et immigration, qui dans le plus pur amalgame confondent appartenance religieuse et fondamentalisme, n'ont cessé de s'intensifier ces dernières années, contribuant à banaliser à son tour la parole raciste dans l'ensemble de la société française. Il n'est pas inutile de rappeler à cet égard que les responsables politiques sont tenues à l'exemplarité et au souci permanent de consolider le lien social. La CNCDH les invite ainsi à être particulièrement vigilants au potentiel discriminatoire et/ou stigmatisant de certaines de leurs actions et prises de position, parfois en décalage avec les déclarations et les actions par ailleurs entreprises pour lutter contre toutes les formes de racisme.

3. Pour autant, et même si la perception dominante est celle d'un plafonnement de l'intégration, il ne faut pas minorer le modèle républicain français. Les cas d'intégration réussie sont innombrables, mais probablement insuffisamment mis en avant.

En effet, de manière paradoxale, la CNCDH constate, avec soulagement, la réappropriation contemporaine par les pouvoirs publics d'un discours sur la lutte contre le racisme et les discriminations, alimenté et en partie réactualisé par les événements de janvier 2015[4]. Le sursaut politique amorcé par le Président de la République qui l'a érigé, lors de ses vœux aux Français, au rang de grande cause nationale pour l'année 2015[5], et qui a pris toute son ampleur dans les semaines qui ont suivi, a confirmé l'urgence d'en faire une priorité de l'action publique. Ce n'est qu'au prix d'un engagement résolu, d'actions concrètes, d'une détermination chaque année renouvelée, que nous pourrons faire reculer le racisme, avec pour souci constant d'élever les consciences et d'accompagner les générations futures vers l'acceptation de l'Autre dans toutes ses appartenances.

À ce titre, l'adoption du Plan national de lutte contre le racisme et l'antisémitisme (2015 – 2017), présenté par le Premier ministre le 17 avril 2015, manifeste à bien des égards un volontarisme accru et s'appuie sur des moyens renforcés. Plusieurs engagements du Gouvernement devraient par ailleurs contribuer au devoir d'exemplarité du service public. Il s'agit notamment de la candidature prévue de tous les ministères au Label Diversité d'ici fin 2016, ou encore du travail mené depuis 2013 pour mettre en place un module de sensibilisation à la lutte contre les discriminations pour tous les nouveaux agents de la fonction publique d'État[6].

De manière plus générale, l'appel du Président de la République semble avoir été entendu, tant les initiatives et les actions mises en œuvre sur le terrain par les acteurs de la lutte antiraciste ont été riches et diversifiées en 2015. L'implication des institutions publiques et de la société civile se reflète dans le nombre conséquent de contributions reçues cette année et qui figurent en annexe de ce rapport.

Pour terminer, nous pouvons noter que si la forte augmentation des actes racistes recensés par le ministère de l'Intérieur est inquiétante, il n'en reste pas moins qu'une écrasante majorité des Français reste mobilisée contre le racisme et les discriminations qui y sont liées. C'est ce qu'exprime la nette remontée de l'indice de tolérance au lendemain des attentats de janvier 2015 (+ 8 points de 2014 à 2016), confirmée par les résultats de l'enquête qualitative CNCDH-SIG-IPSOS menée en janvier 2016 et présentés dans le présent rapport. En temps de crise, la société française sait réagir et manifester son attachement aux valeurs démocratiques qui la fondent. Il semble ainsi que, depuis la vague récente d'attentats, et malgré les discours de certaines personnalités publiques, la société française refuse les amalgames et valorise l'acceptation de l'Autre.

À noter que l'on ne constatait pas non plus de crispation raciste après les attentats de 1995 et que la tolérance remontait même après 2001. Alors que depuis la crise économique de 2007/2008 la tolérance en France avait tendance à diminuer, il est encore trop tôt pour évaluer la pérennité de cette remontée.

4. 71 % des Français se disent favorables à une lutte contre le racisme en janvier 2016 (contre 55 % en 2007).
5. Voir les vœux présidentiels de François HOLLANDE le 31 décembre 2014.
6. Bilan de la Charte pour la promotion de l'égalité et la lutte contre les discriminations dans la fonction publique signée le 17 décembre 2013 par la ministre de la Décentralisation de la Fonction publique et le Défenseur des droits, édition 2015 (http://urlz.fr/2OGl).

## Le mandat légal de la CNCDH

Acteur incontournable de la lutte contre le racisme, la CNCDH bénéficie d'une solide expertise et d'une incontestable légitimité, confortée par son mandat légal et assise par plus de vingt années de travail d'analyse et d'engagement. Sa composition pluraliste, son indépendance, l'expertise de ses membres, mais aussi son rôle de conseil et de recommandation auprès des pouvoirs publics, ainsi que ses missions auprès des organisations internationales, font d'elle un interlocuteur privilégié des autorités publiques et de la société civile sur ces questions[7].

En juillet 1990, le législateur, conscient de la nécessité d'avoir une meilleure connaissance du phénomène pour le combattre de manière adéquate, a ainsi confié à la CNCDH le soin d'élaborer et de remettre annuellement au Gouvernement un rapport sur la lutte contre le racisme.

En tant que Rapporteur national sur la lutte contre toutes les formes de racisme, la CNCDH s'attache à remplir sa mission avec sérieux et détermination. Face à des phénomènes complexes dans leur nature, et variables dans leurs manifestations, elle a toujours cherché à faire preuve d'objectivité, à mesurer et analyser les données avec tout le recul nécessaire. Elle remplit, ainsi, avec ce rapport, une double fonction de veille et de propositions.

Trois objectifs principaux ont été assignés au rapport annuel :

– Le premier consiste en une évaluation quantitative, la plus proche possible des réalités, des différentes manifestations du racisme. Constatant que l'appréhension de ce phénomène – qu'on le minimise ou qu'on le dénonce – est entachée d'une forte part d'irrationnel, il est primordial d'en prendre la plus juste mesure, en multipliant les garanties d'objectivité.

– Cette approche quantitative s'expose à la critique en ce qu'elle donne du racisme une vision limitée et incomplète. Il est donc indispensable de procéder à des analyses qualitatives des phénomènes racistes, prenant en compte leurs causes et les contextes dans lesquels ils se manifestent. Tel est le deuxième objectif de ce rapport.

– Le troisième objectif consiste à répertorier les mesures de lutte mises en œuvre chaque année, celles-ci pouvant être adaptées année après année en fonction des éléments quantitatifs et qualitatifs recueillis. Le rapport a la particularité de réunir les contributions des ministères et institutions concernés par la lutte contre le racisme, et les éléments d'actions et de réflexion de la société civile représentée dans son pluralisme au sein de la CNCDH. Depuis de nombreuses années, par ses différents travaux, la Commission met en évidence la nécessité d'une coordination et d'une harmonisation des différentes actions de lutte.

7. La CNCDH est composée de 64 personnalités et représentants d'organisations issues de la société civile. Elle est le reflet de la diversité des opinions s'exprimant en France sur les questions liées aux droits de l'homme. Le choix de ses membres garantit le pluralisme des convictions et opinions. Par ailleurs, la présence d'un député désigné par le président de l'Assemblée nationale et d'un sénateur désigné par le président du Sénat permet la liaison avec le pouvoir législatif. Un représentant du Conseil économique social et environnemental assure quant à lui la liaison avec cette institution. Enfin, le Défenseur des droits siège ès qualité parmi les membres de la CNCDH. Grâce à cette composition pluraliste, l'institution remplit sa mission en toute indépendance.

Ces trois premiers objectifs concourent évidemment à une même exigence : formuler des recommandations et des propositions de renforcement des mesures de lutte, voire la mise en œuvre de nouveaux dispositifs adaptés à la réalité quantitative et surtout qualitative du racisme.

L'engagement de la CNCDH en la matière ne se limite pas à ce rapport. Elle a par exemple rendu en 2015 des avis sur des thématiques telles que la lutte contre les discours de haine sur Internet, la mise en pratique des valeurs de la République, la réforme du droit des étrangers ou encore la situation des migrants à Calais. De plus, la CNCDH souhaite investir, sous l'angle du respect des différences, le champ de l'éducation aux droits de l'homme – qui constitue l'une de ses missions – en réalisant des courts-métrages sur la laïcité à destination des collégiens.

## Deux analyses thématiques : le plan national d'action contre le racisme et l'antisémitisme (2015 – 2017) ou PNACRA et les discours de haine sur Internet

Cette nouvelle édition du rapport comprend deux études particulières, qui font chacune l'objet d'un chapitre dédié. Compte tenu de la vocation transversale de ces thématiques, elles sont également développées dans d'autres chapitres du rapport, en fonction de leur angle d'approche respectif.

Ayant largement contribué à l'élaboration du premier plan national de lutte contre le racisme et l'antisémitisme (2012-2014), la CNCDH porte un intérêt tout particulier au nouveau Plan national d'action (2015-2017), présenté par le Premier ministre le 17 avril dernier à Créteil (Val-de-Marne), et coordonné par la Délégation interministérielle à la lutte contre le racisme et l'antisémitisme (DILCRA). Conformément à ses textes constitutifs et au souhait exprimé par la Conférence mondiale contre le racisme (CMR) dans le Programme d'action issu de la Conférence de Durban[8], la CNCDH apporte quelques éléments de réflexion sur les mesures proposées, ou au contraire omises dans le Plan, afin d'identifier les marges d'amélioration méritant de faire l'objet d'une attention particulière de la part des pouvoirs publics. Elle note, entre autres, avec satisfaction l'engagement de la DILCRA à l'associer aux travaux du Conseil scientifique sur les phénomènes racistes installé le 9 février 2016[9].

Dans la suite de l'édition 2014 du rapport annuel, la CNCDH rappelle les principales recommandations émises dans son avis sur la lutte contre les discours de haine sur Internet adopté le 12 février 2015, en enrichissant ces réflexions de quelques-unes des avancées observées depuis, et qu'il semble important de souligner. À l'aune de l'arrêt *Delfi AS contre Estonie* rendu le 16 juin 2015 par

8. Décret n° 2007-1137 du 26 juillet 2007 relatif à la composition et au fonctionnement de la Commission nationale consultative des droits de l'homme, article 1er.
La Conférence mondiale contre le racisme (CMR), dans le Programme d'action issu de la Conférence de Durban, « *invite les États à élaborer des plans d'action, en consultation avec les institutions nationales pour les droits de l'homme* » (Nations unies, Rapport de la Conférence mondiale contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée. Durban, 31 août-8 septembre 2001, A/CONF.189/12, Programme d'action).
9. Audition de la DILCRA, le 13 novembre 2015.

la Grande chambre de la Cour européenne des droits de l'homme, la CNCDH insiste ainsi sur l'importance de responsabiliser davantage les prestataires du Web en définissant clairement le champ d'application territorial de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 sur *la confiance dans l'économie numérique* (LCEN), et en améliorant le régime de responsabilité qui leur est applicable. Cette affaire est, en effet, la première dans laquelle la Cour a été appelée à examiner un grief relatif à la responsabilité d'une société gérant un portail d'actualités sur Internet en raison des commentaires laissés par les internautes sur ce dernier.

## Une dimension comparatiste

L'édition 2015 du rapport annuel a été enrichie d'une dimension comparatiste susceptible d'éclairer utilement les politiques publiques menées en France en matière de lutte contre le racisme.

À cette fin, deux réseaux européens de lutte contre le racisme, *European Network Against Racism* (ENAR) et *European Grassroots Antiracist Movement* (EGAM), ont été auditionnés en octobre 2015. Leur expérience, leur vision d'ensemble, leur action au quotidien et les relations privilégiées tissées avec les acteurs de lutte contre le racisme en Europe, en font des acteurs particulièrement qualifiés sur ces sujets et permettent de proposer des exemples de politiques publiques ciblées dont la France pourrait s'inspirer.

## Une édition 2015 qui confirme la mue du rapport de la CNCDH

Le rapport a connu depuis 2013 une profonde refonte. La CNCDH s'appuie sur la qualité et la diversité des contributeurs pour confronter les informations recueillies et approfondir les sujets les plus délicats lors des auditions. Elle s'emploie, sur cette base, à proposer son analyse nourrie par une expérience façonnée dans le temps et une approche par les droits de l'homme dans leur dimension indivisible, interdépendante et universelle. C'est pourquoi, depuis l'édition 2013, les contributions des différents acteurs engagés dans la lutte contre le racisme – acteurs institutionnels et société civile – sont insérées en annexe du rapport.

Les nombreuses contributions reçues cette année, de même que la pluralité et la richesse des actions engagées par le Gouvernement, expliquent la densité et la longueur un peu inhabituelles de cette nouvelle édition. Ce travail de synthèse est un défi en soi, tant la CNCDH est attachée à livrer des analyses les plus fines et subtiles possibles. Rendre compte de la complexité des phénomènes et de leurs évolutions dans un format court est délicat.

Dans un souci de clarté, et pour faire œuvre de pédagogie, la CNCDH a produit parallèlement en quelques pages « Les Essentiels » de ses analyses et de ses préconisations.

## Structure et adoption de l'ouvrage

Le rapport a été élaboré dans le cadre des travaux du pôle « racismes, discriminations et intolérance », présidé par Denis Viénot. Les textes rédigés par la CNCDH ont été adoptés par l'assemblée plénière le 18 février 2016.

Le rapport s'articule autour de deux grands axes. À partir d'un état des lieux du racisme en France, les moyens de lutte mis en place par les pouvoirs publics sont dans un premier temps analysés. Dans un second temps, une équipe de chercheurs procède à une étude plus approfondie sur les phénomènes de racisme en France. On trouvera en fin de rapport une synthèse des recommandations de la CNCDH traçant des perspectives pour les années à venir. Les contributions des acteurs institutionnels et de la société civile figurent en annexe.

PREMIÈRE PARTIE

# ÉTAT DES LIEUX DES PHÉNOMÈNES RACISTES, ANTISÉMITES ET XÉNOPHOBES ET DES MOYENS DE LUTTE

L'être humain ne se conçoit jamais totalement dans toutes ses appartenances, celles-ci étant plurielles, mouvantes et parfois contradictoires. Il est dès lors facile de percevoir la vacuité des préjugés à l'encontre d'autrui, qui essentialisent l'individu en le désignant par ce qu'il présente de commun à un groupe plutôt que par son identité propre.

La répression des actes racistes, antisémites et xénophobes qui tombent sous le coup de la loi ne peut à elle seule suffire. En aval du passage à l'acte, celle-ci doit s'accompagner d'un effort constant de prévention et de déconstruction des préjugés, par l'éducation, des actions de formation et de sensibilisation.

Identifier, connaître et apporter des éléments d'éclairage pertinents pour combattre les préjugés, c'est bien là l'objectif de l'étude quantitative qui accompagne le présent rapport depuis 1990. Réalisée cette année par l'institut de sondage IPSOS, elle permet d'évaluer les perceptions et les attitudes vis-à-vis du racisme, d'analyser les opinions à l'égard de l'autre, que ce soit du fait de son origine, de sa religion ou de la couleur de sa peau, et d'essayer de comprendre les logiques sous-jacentes à l'apparition et à la prégnance de certains préjugés.

De cette étude émerge nécessairement l'analyse critique des moyens entrepris pour contrer les manifestations multiples du racisme. Les constats sur l'évolution du racisme en France appellent non seulement une prise de conscience mais également un engagement tangible, accompagné sur le terrain de mesures et de moyens adaptés.

C'est ainsi que, dans un premier chapitre, sont présentées les grandes tendances et les évolutions notables des idéologies et des préjugés au cœur des mécaniques racistes, antisémites et xénophobes. Dans un deuxième chapitre, la CNCDH examine les moyens institutionnels mis en œuvre par les ministères de l'Éducation nationale, de l'Intérieur et de la Justice. La CNCDH procède ensuite, dans un troisième chapitre, à une analyse critique du Plan national d'action contre le racisme et l'antisémitisme (2015 – 2017) avant de se pencher sur la lutte contre les discours de haine sur Internet. Le quatrième et dernier chapitre porte sur l'examen, par les organisations régionales et internationales, de la situation française en matière de lutte contre le racisme.

CHAPITRE 1

# LA PERCEPTION DES PHÉNOMÈNES

Aussi précieuses que soient les statistiques ou les données chiffrées établis par les différents ministères et les associations qui observent les manifestations de racisme, de xénophobie et de discrimination raciale, il est nécessaire, pour avoir une vision plus juste de ces phénomènes en France, de les compléter par une approche de nature sociologique plus approfondie. Depuis 1990, la CNCDH fait donc appel à des instituts de sondage pour procéder à une enquête sur l'état de l'opinion publique en France à l'égard des phénomènes de racisme, de xénophobie et de discrimination.

Ces phénomènes peuvent en effet être mieux appréhendés grâce aux opinions exprimées par les personnes résidant en France métropolitaine et aux attitudes qui transparaissent dans leurs réponses aux questions posées dans un sondage. En matière de racisme, la perception du phénomène par l'opinion publique, eu égard à son caractère subjectif, est tout aussi importante que la réalité des faits et des chiffres. En effet, avant de s'exprimer au travers de comportements objectivement observables et quantifiables (injures, menaces, dégradations, violences…), le racisme s'alimente d'une part importante d'irrationnel, de préjugés et d'attitudes à l'égard de l'autre – qu'il soit étranger, immigré, Français d'origine étrangère ou personne de religion ou de culture différente.

L'enquête d'opinion commandée par la CNCDH tente de donner la mesure de ces attitudes. Elle essaie de comprendre de quelle manière se construisent les systèmes de référence et s'articulent les différentes prises de position. Il s'agit de proposer une sorte de photographie de l'opinion publique en matière de racisme, d'antisémitisme et de xénophobie, en ayant bien à l'esprit que les opinions mesurées, quand bien même elles seraient porteuses de préjugés négatifs, n'impliquent pas nécessairement des comportements de rejet ou de discrimination raciale, qui sont susceptibles de tomber sous le coup de la loi.

## Le baromètre de la CNCDH

Comme par le passé, la CNCDH a choisi la technique du sondage pour évaluer l'opinion publique. Cette année, l'étude quantitative a été confiée à l'institut IPSOS. Notre Commission est consciente des imperfections de l'exercice et des débats qu'il peut susciter. Afin de pallier les différentes limites pouvant découler de la technique du sondage, elle s'entoure d'un certain nombre de garanties classiques en la matière.

**Contexte et méthodologie du sondage d'opinion CNCDH/IPSOS**

Un sondage réalisé depuis 1990, offrant un véritable baromètre sur les opinions à l'égard du racisme et des discriminations.

Une enquête réalisée en face à face, à domicile.

Un terrain réalisé du 4 au 11 janvier 2016.

Un échantillon de 1.015 personnes, représentatif de la population métropolitaine, âgée de 18 ans et plus, constitué d'après la méthode des quotas (sexe, âge, profession du chef de ménage, après stratification par région et catégorie d'agglomération).

Un sondage analysé par une équipe de chercheurs de Sciences Po/CNRS.

Le questionnaire, d'abord, est construit avec rigueur et précaution. Les questions ont été discutées par les membres de la CNCDH et l'institut de sondage, avec le concours d'une équipe de chercheurs de Sciences Po[1]. Beaucoup d'entre elles sont issues de grandes enquêtes sociologiques nationales et internationales, qui ont permis de tester leur pertinence. Elles reprennent, sous une forme moins brutale, les stéréotypes et les préjugés courants que l'on peut entendre lorsque l'on explore les représentations de chacun à partir d'entretiens approfondis ou de questions ouvertes, ou encore ceux que l'on peut entendre dans le discours public. D'autres questions à l'inverse sont formulées de manière positive, soulignant l'apport que représente l'immigration pour la société ou encore la nécessité de la lutte contre le racisme afin d'éviter le phénomène d'acquiescement que peut induire une formulation univoque[2]. De même, les possibilités de réponses prennent soin d'éviter le mode binaire « d'accord/pas d'accord » ; elles permettent à la personne interrogée de nuancer son opinion, et donc de mesurer son degré d'adhésion à la proposition qui lui est soumise[3]. L'objectif du sondage n'est pas de piéger les personnes interrogées. Les questions n'insinuent rien et se bornent à demander aux personnes interrogées de se situer, dans un sens ou dans un autre, par rapport à différentes propositions.

L'échantillon, ensuite, est construit à partir de la technique des quotas. Il est représentatif de la population résidant en France métropolitaine et âgée de plus de dix-huit ans. Pour ce sondage du début de l'année 2016, ce sont 1015 personnes qui ont été interrogées, soit un effectif qui assure aux données une significativité statistique satisfaisante.

1. Cette équipe de chercheurs est composée de Nonna Mayer, directrice de recherche émérite du CNRS au Centre d'études européennes de Sciences Po et présidente de l'Association française de science politique depuis 2005, de Guy Michelat, directeur de recherche émérite du CNRS au Centre de recherches politiques de Sciences Po (CEVIPOF), de Vincent Tiberj, professeur des Universités associé au Centre Émile Durkheim de Sciences Po Bordeaux et de Tommaso Vitale, *Associate Professor* de sociologie au Centre d'études européennes de Sciences Po. Voir leurs travaux d'analyse dans la seconde partie du rapport, « Le regard des chercheurs sur les phénomènes de racisme ».
2. L'échantillon est ainsi interrogé tour à tour sur son degré d'adhésion à l'opinion selon laquelle « Aujourd'hui en France, on ne se sent plus chez soi comme avant » ou encore sur l'idée que « La présence d'immigrés est une source d'enrichissement culturel ».
3. Par exemple, pour une liste d'opinions, la personne interrogée est invitée à dire si elle est « tout à fait d'accord », « plutôt d'accord », plutôt pas d'accord » ou « pas d'accord du tout ».

Les conditions de réalisation des entretiens, en face à face à domicile, permettent, par ailleurs, de garantir la confidentialité des échanges et d'éviter les biais d'échantillonnage inhérents aux sondages réalisés dans la rue ou en ligne[4].

Enfin, dans l'analyse et l'interprétation des résultats, la CNCDH cherche à éviter que certaines données chiffrées ou que certaines évolutions de tendances soient interprétées de manière isolée ou hors contexte. L'analyse ne s'arrête pas à des moyennes brutes, souvent trompeuses. Elle s'élabore en croisant les réponses entre elles, en mettant en lumière leurs principes de cohérence et de différentiation, en comparant leurs évolutions dans le temps. La réponse à une seule question ne veut rien dire ; c'est la structuration des réponses qui compte. Ainsi, l'analyse permet de construire des instruments de mesure synthétiques comme les échelles d'attitude. Par ailleurs, l'intérêt du sondage de la CNCDH tient principalement à son effet « barométrique », permettant de mettre en perspective les résultats avec ceux des années précédentes et d'offrir ainsi au lecteur un tableau de comparaison. Cela n'empêche pas l'introduction de nouvelles questions. Le travail réalisé par les chercheurs de Science Po met particulièrement en lumière cette dimension barométrique, et fournit une analyse croisée et approfondie des résultats[5].

4. Les répondants aux sondages en ligne sont nécessairement des personnes à même de maîtriser l'outil Internet, et qui plus est, souvent habituées de ce type d'enquête. Quant aux sondages réalisés dans la rue, ils ciblent une population par définition non représentative de celle qui travaille ; sans compter que l'effervescence sur la voie publique et le fait que les personnes interrogées peuvent être accompagnées ou importunées sont susceptibles de nuire à la sérénité de l'entretien de sondage.
5. Se reporter à la seconde partie « le regard des chercheurs sur les phénomènes de racisme ».

# Le sondage d'opinion : synthèse de l'institut IPSOS

*Stéphane Zumsteeg, directeur du département opinion et recherche sociale*

*Alice Tétaz, chargée d'études senior*

*La vingt-neuvième vague du Baromètre racisme, réalisé régulièrement depuis 1990, s'inscrit dans* ***un contexte extrêmement particulier****. Initialement prévu mi-novembre 2015, le terrain d'enquête a été suspendu au lendemain des attaques terroristes qui ont touché Paris le 13 novembre. Il a finalement été réalisé du 4 au 11 janvier 2016, en face-à-face au domicile des personnes interrogées, selon la méthode des quotas appliquée au sexe, à l'âge et à la profession de la personne de référence du ménage, après stratification par région et catégorie d'agglomération.*

*Au lendemain d'****une année 2015 charnière****, marquée par les attaques terroristes de janvier et de novembre, par la montée des scores du FN au premier tour des élections régionales et par le sursaut de mobilisation qui s'en est suivi au second tour, la plupart des indicateurs du baromètre enregistrent des évolutions importantes, parfois spectaculaires, et toujours dans le sens de l'****apaisement*** *et de l'****ouverture****. Les crispations sur les sujets identitaires, en hausse ces dernières années, tendent à s'atténuer fortement. Les tensions au sein de la société française s'amenuisent et les comportements et propos racistes sont jugés de plus en plus intolérables, et donc condamnables. Enfin, si la part des personnes qui se disent elles-mêmes racistes diminue fortement (- 10 points par rapport à novembre 2014), le sentiment que le racisme est répandu en France reste stable (85 %, - 1) et la nécessité de le combattre vigoureusement est plus d'actualité que jamais (71 %, + 7). Cette tendance au* ***recul de l'intolérance****, notamment envers l'islam, avait déjà été observée dans plusieurs enquêtes au lendemain des attaques de janvier : elle est largement confirmée par cette nouvelle vague du Baromètre racisme.*

## Le terrorisme est la deuxième crainte des habitants de l'hexagone pour la société française, juste derrière le chômage ; il supplante d'autres craintes socioéconomiques comme la pauvreté ou la crise

Sans surprise, au vu de l'ampleur des attaques terroristes de 2015 et du sentiment répandu que c'est désormais la société française dans son ensemble qui est visée, **la crainte du terrorisme continue la progression** amorcée après les attaques contre Charlie Hebdo dans la hiérarchie des préoccupations pour la France. Elle passe de la 4e position en novembre 2014 (8 %) à la troisième place en mars 2015 (14 %) pour atteindre le second rang à 18 % lors de cette dernière vague, juste derrière le chômage (22 %). Le terrorisme devient même la première crainte des femmes (23 %) et des 25-34 ans (21 %).

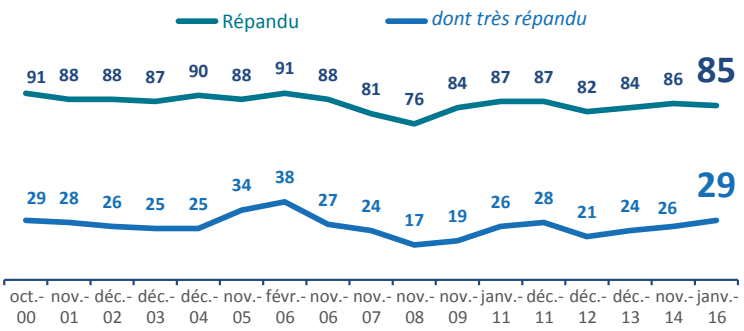
Face à cette menace et alors que la France est d'ores et déjà engagée en Syrie et en Irak, près des deux-tiers des sondés (64 %) se disent **inquiets que la France soit impliquée dans un conflit majeur,** certains ayant probablement le sentiment sous-jacent que la France est déjà en guerre. De nouveau, les femmes sont plus inquiètes que les hommes (70 % contre 58 %) et les moins de 35 ans le sont aussi plus que leurs aînés (71 % contre 61 % des 35-59 ans).

## Le racisme semble toujours aussi répandu et suscite de vives inquiétudes dans la population française…

Si le racisme n'atteint au global que la 7e place dans la hiérarchie des craintes pour la France, cité au total par 13 % des personnes interrogées, notons qu'il est **une source d'inquiétude particulière** pour les habitants de l'agglomération parisienne (21 %), les plus diplômés (21 %), les personnes vivant dans une commune comptant au moins 9 % d'étrangers (19 %), les sympathisants d'extrême gauche (24 %) et les personnes de confession musulmane (37 %).

D'une manière générale, **85 % des personnes vivant en France estiment que le racisme y est répandu**. Près du tiers d'entre eux (29 %, + 3 points / 2014) pensent même qu'il est très répandu : le plus haut niveau atteint depuis 10 ans. La perception d'une société raciste est plus largement partagée par les catégories socioprofessionnelles moins favorisées (*très* répandu pour 37 %) et les personnes qui se positionnent très à gauche sur l'échelle politique (37 %).

**Diriez-vous qu'en ce moment le racisme est en France très répandu, plutôt répandu, plutôt rare ou très rare ?***




**Avant 2007, la question était : « Diriez-vous qu'en ce moment le racisme est en France une chose très répandue, plutôt répandue, plutôt rare ou très rare ? »*

Amenées à définir spontanément les victimes du racisme, l'immense majorité des personnes interrogées citent **des minorités nationales, ethniques ou religieuses** (85 %) et en tête d'entre elles, les Nord-Africains et musulmans (51 %, + 4 / 2014, soit le niveau le plus haut jamais atteint), qu'ils soient désignés par leur religion (« les musulmans », 25 %, + 15 / 2014), par le terme « Arabes » (19 %) ou par leur origine (« Les Maghrébins », 8 % / « Les Nord-Africains », 3 %).

Sans surprise dans un contexte de crise migratoire, une nouvelle cible du racisme est identifiée cette année pour la première fois sous les termes « Réfugiés », « Migrants » ou « Personnes qui viennent d'un pays en guerre » (3 %).

Enfin, **l'idée d'un racisme anti-Français progresse sensiblement cette année** : « Les Français » sont spontanément désignés comme victimes de racisme par 18 % des personnes interrogées (+ 5 / 2014, soit le plus haut niveau jamais atteint). Cette idée qu'il existe un racisme « anti-blanc » atteint son plus haut niveau chez les sympathisants du Front national (41 %).

## … même si le sentiment d'avoir été soi-même victime de racisme reste stable

Si le niveau de racisme ambiant est jugé en légère hausse, **le sentiment d'avoir été soi-même victime de racisme reste stable**. 29 % des personnes interrogées affirment l'avoir déjà été au cours des 5 dernières années : parmi elles, 5 % l'ont été souvent, 16 % parfois et 8 % une fois. Malgré la perception croissante d'un racisme anti-Français, les personnes ressentant effectivement le plus le racisme restent de loin les musulmans (60 %), les personnes n'étant pas de nationalité française (48 %) ou celles ayant un ascendant d'origine étrangère (35 %). Ce sentiment est d'autant plus fort quand cet ascendant est originaire d'Afrique du Nord (60 %) ou quand il s'agit d'un parent (40 %).

Quant aux raisons pour lesquelles elles pensent avoir été victimes de racisme, les personnes interrogées avancent **de multiples causes** : leur nationalité (33 %), leur couleur de peau (28 %) ou leur religion (9 %). De plus en plus de personnes avancent néanmoins « une autre raison » (27 %). Le racisme est en effet un terme derrière lequel une grande partie de la population française regroupe des discriminations au sens plus large, pas seulement liées à l'origine ou à la religion. Elles évoquent un racisme social, ou de classe (à cause « de mon travail », « de mon niveau de vie », « de ma pauvreté »), des propos sexistes (« parce que je suis une femme »), et même des discriminations envers leur sexualité ou leur physique (« mon poids », « parce que je suis forte »). Le sentiment d'être discriminé, pour une raison ou pour une autre, est donc **un sentiment existant dans l'ensemble de la population**.

## La population française se montre de plus en plus ouverte à la diversité d'une manière générale et les indicateurs du racisme enregistrent d'importants reculs

Depuis deux ans, et cette année de manière encore plus marquée, les personnes interrogées se montrent **de plus en plus ouvertes à la diversité et à l'Autre**, et **de plus en plus promptes à accepter la différence** d'une manière générale.

### Les personnes interrogées accepteraient la différence même dans leur propre quotidien

Afin d'aller au-delà des indicateurs de tolérance quant aux différences ethniques ou religieuses, la CNCDH a souhaité intégrer dans cette nouvelle vague du

baromètre une question sur l'acceptation de l'homosexualité : posé par différents instituts depuis 1973, et pour la dernière fois en 2006, cet indicateur témoigne d'**une évolution spectaculaire des opinions sur le sujet**. S'ils apprenaient que leur fils était homosexuel, 41 % des personnes interrogées ne seraient pas *gênées* (+ 9 points en 10 ans), 46 % seraient *peinées mais le laisserait vivre comme il veut* (- 5), tandis que 11 % *chercheraient à le faire changer* (- 5).

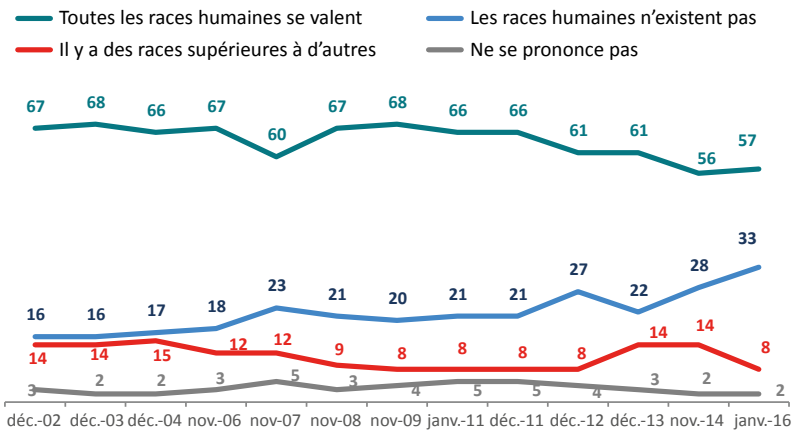
Amenés à se projeter par ailleurs sur la scolarisation de leurs enfants, ce sont **81 % des personnes interrogées qui se disent prêtes à accepter que leur enfant soit dans une classe comprenant environ *la moitié* d'enfants d'origine étrangère**. 16 % s'y opposeraient. Les plus jeunes (10 % des 18-24 ans), les habitants de l'agglomération parisienne (7 %) ainsi que les personnes résidant dans une commune comptant plus de 9 % d'étrangers (10 %) se montrent encore plus ouverts que la moyenne sur cette question de scolarisation. Sans surprise, les sympathisants du Front national sont ceux qui s'y montrent le plus opposés (44 %).

## L'existence même des races humaines est de plus en plus remise en question

Dans le contexte des nombreux débats qui ont émergé autour du mot « race » ces dernières années et particulièrement depuis 2012 – avec la promesse de François Hollande de supprimer le mot de la législation et de la Constitution – **l'idée selon laquelle les races humaines n'existent pas progresse depuis décembre 2013**, et notamment lors de cette dernière vague (33 %, + 5). L'égalité des races humaines prédomine néanmoins (57 %, + 1) tandis que l'existence de races supérieures n'est plus défendue que par 8 % des sondés (- 6 / 2014, retour au niveau enregistré avant 2013).

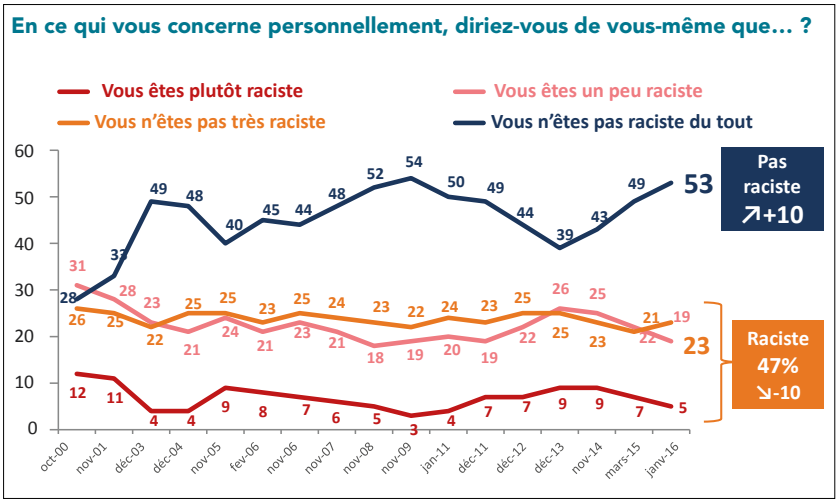
L'existence même du concept de « race humaine » est notamment remise en cause par les plus jeunes (45 % des moins de 35 ans), les cadres (56 %), les habitants de l'agglomération parisienne (45 %) et les plus diplômés (53 %).

**Vous personnellement, de laquelle des opinions suivantes vous sentez-vous le plus proche ?**



## Un sentiment raciste en baisse mais des réactions xénophobes jugées toujours aussi justifiables

Depuis décembre 2013, **le sentiment raciste chute au sein de la population française**. Plus d'un sondé sur deux affirme ne pas être raciste *du tout* (53 %), une tendance amorcée en 2014 (+ 4 / 2013), confirmée au lendemain des attentats de janvier 2015 (+ 6 / 2014) et que 2016 vient encore entériner (+ 4 / mars 2015). La part des personnes se disant « pas très raciste » (23 %), « un peu raciste » (19 %) ou « plutôt raciste » (5 %) recule au total de 10 points par rapport à la vague de novembre 2014. Le rejet de toute adhésion à des idées racistes est massif chez les habitants de l'agglomération parisienne (75 % se disent « pas racistes du tout »), les personnes vivant dans une commune comptant au moins 9 % d'habitants d'origine étrangère (71 %), les cadres (63 %) et les plus diplômés (64 %), les personnes n'ayant pas la nationalité française (81 %) et les musulmans (88 %). À l'inverse, seuls 18 % des sympathisants du Front national se rangent dans cette dernière catégorie.




Néanmoins, malgré cette baisse des sentiments xénophobes et la négation croissante de l'existence même des races humaines, une ambiguïté persiste : le fait que **certains comportements des personnes d'origine étrangère ou immigrés puissent justifier des réactions racistes est toujours largement compris** au sein de la population française (58 %). 40 % des personnes interrogées pensent au contraire que rien ne peut justifier les réactions racistes. Cet indicateur, très stable ces dernières années, est aussi très clivé politiquement : si 54 % des sympathisants de gauche pensent que les réactions racistes sont injustifiables (contre 45 % qui les comprennent), la tendance s'inverse à droite (64 % les comprennent, 35 % les rejettent) et encore davantage au Front national (89 % les comprennent, seuls 11 % les trouvent injustifiables).

## Les crispations à l'égard de l'immigration et des personnes d'origine étrangère d'une manière générale diminuent fortement

### Les difficultés d'intégration sont de moins en moins reprochées aux personnes d'origine étrangère

**Les sondés attribuent de moins en moins la responsabilité d'une mauvaise intégration aux personnes d'origine étrangère** : s'ils restent malgré tout les premiers responsables – 49 % pensent que ce sont avant tout eux qui ne se donnent pas les moyens de s'intégrer – ce sentiment est en très net recul depuis 2013 (- 19 points). **La responsabilité d'une mauvaise intégration n'est pour autant pas reportée sur un autre responsable** : seuls 24 % estiment que c'est la société française qui ne donne pas aux étrangers les moyens de s'intégrer. Venant corroborer la tendance à l'apaisement observée sur l'ensemble des indicateurs du baromètre, c'est le « ni… ni… » qui progresse le plus. En effet, pour 24 % des personnes interrogées (+ 15 points / 2013) **les problèmes d'intégration ne sont imputables ni à la société française** – et ce d'autant plus que 74 % des personnes interrogées pensent qu'en France tout le monde peut réussir quelle que soit sa couleur de peau – **ni aux étrangers.**

### La présence des immigrés est globalement de mieux en mieux perçue

Dans un contexte où le modèle d'intégration à la française reste celui de l'universalisme républicain, qui prône l'adoption par les étrangers des habitudes de vie françaises (indispensable pour 87 % des sondés), **les indicateurs de tolérance à l'égard de l'immigration progressent** tandis que le rejet des étrangers est en net recul.

Au regard de ce modèle, **l'intégration par le travail est très largement plébiscitée** : pour 79 % des répondants, les travailleurs immigrés doivent être considérés ici comme chez eux puisqu'ils contribuent à l'économie française (+ 9 / 2014). Cette idée est partagée par l'ensemble des personnes interrogées, quelle que soit leur catégorie sociale ou appartenance politique, à l'exception des sympathisants du Front national (seuls 42 % d'entre eux l'approuvent).

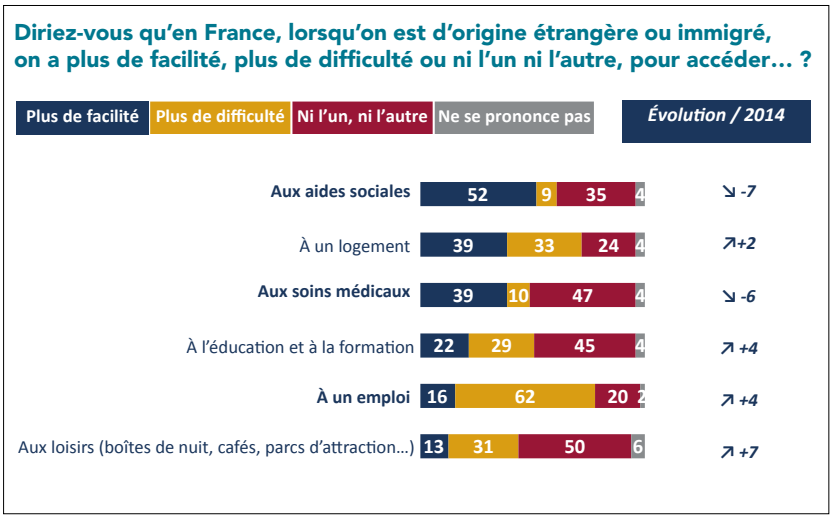
La présence des immigrés est par ailleurs perçue comme **une source d'enrichissement culturel** par 68 % des sondés (+ 5 / 2014) et l'idée selon laquelle l'immigration est la principale cause d'insécurité régresse sensiblement (42 %, - 16). À noter que l'apport culturel de l'immigration est très majoritairement perçu par les cadres (87 %), les plus diplômés (90 %), les habitants de l'agglomération parisienne (90 %) et les personnes qui vivent dans des communes comptant plus de 9 % d'étrangers (86 %).

Malgré toutes ces évolutions positives, et même si l'indicateur progresse lui aussi cette année (+ 5), seuls 47 % des sondés pensent qu'il faut accorder le droit de vote aux élections municipales pour les étrangers.

## Des crispations demeurent, notamment liées aux dimensions économiques de l'immigration

Même si elles tendent à s'atténuer fortement, **certaines crispations demeurent**. De nouveau, c'est la dimension socioéconomique de l'immigration qui est la plus clivante : malgré un recul spectaculaire (- 17 points / 2014), 60 % des répondants pensent toujours que de nombreux immigrés viennent en France uniquement pour profiter de la protection sociale. Une idée approuvée par seulement 41 % des sympathisants de gauche, contre 70 % des sympathisants de droite et 96 % des sympathisants du Front national.

La persistance de cette image d'un étranger profiteur, ou du moins opportuniste, tient par ailleurs au fait que les personnes interrogées restent largement convaincues que **le fait d'être d'origine étrangère ou immigré facilite l'accès à un certain nombre de services ou d'aides proposées par l'État** : même si ces préjugés tendent à reculer, 52 % des sondés pensent toujours que les immigrés ont plus de facilités à accéder aux aides sociales (- 7), 39 % qu'il est plus facile d'avoir un logement quand on est immigré ou étranger (+ 2) et 39 % que cela facilite l'accès aux soins médicaux (- 6). Seul l'accès à l'emploi est majoritairement jugé plus difficile pour les immigrés (62 %).




**Les aspects plus culturels ou religieux liés à l'immigration restent aussi sources de tensions** malgré un apaisement notable : en dépit d'un recul de 19 points, 53 % des sondés pensent encore que la France doit rester un pays chrétien et un sur deux estime « qu'on ne se sent plus chez soi comme avant » (- 14).

Tout compte fait, et malgré une décrispation qui se confirme, que ce soit pour des raisons économiques, religieuses ou culturelles, **une majorité des habitants de l'hexagone considère toujours qu'il y a trop d'immigrés en France** (58 %, - 14).

### Dans ce contexte, l'accueil des réfugiés ne paraît pas envisageable pour la majorité des sondés

Malgré la hausse sensible des indicateurs de tolérance, la situation économique et sociale de la France reste **un frein important** pour une ouverture plus grande aux étrangers et immigrés, même lorsqu'ils fuient des situations de guerre : la majorité des personnes interrogées (54 %) estiment en effet que la France ne doit pas accueillir les réfugiés des pays en guerre car il faut avant tout aider les personnes qui n'arrivent pas à se loger et à vivre décemment en France. 41 % estiment que c'est un devoir d'accueillir ces réfugiés.

Qu'ils viennent de Syrie ou d'Irak, ou d'Afrique, et qu'on les désigne par le terme *réfugiés* ou *migrants*, cela ne change rien à l'opinion majoritaire des sondés : **la situation actuelle du pays ne permet pas de les accueillir**. À noter que le frein est avant tout économique, qu'il n'est pas un refus de principe, qui ne serait pas justifié rationnellement : en effet, moins d'un cinquième de la population estime que la France « n'a pas à les accueillir », sans avancer davantage d'explications.

## Les préjugés à l'égard des immigrés persistent malgré des baisses records

Alors que la grande majorité de la population plébiscite une intégration basée sur l'adoption des habitudes de vie françaises, **le sentiment qu'il existe des communautés *à part* subsiste** et pourrait expliquer la persistance des préjugés et des tensions dans la société française. Malgré un léger recul, les trois-quarts des sondés considèrent que les Roms (75 %, - 7) comme les gens du voyage (73 %, - 7) – soit les communautés à propos desquelles demeurent les préjugés les plus importants – constituent un groupe à part dans la société : une idée partagée par la majorité des personnes interrogées quelles que soient leurs catégories sociodémographiques ou politiques. Même si les autres communautés ne sont majoritairement pas considérées comme *groupes* ou sont jugées comme *un groupe ouvert aux autres*, une part non négligeable de la population estime tout de même qu'elles forment *un groupe à part dans la société* : 40 % (- 8) s'agissant des musulmans, 33 % (- 5) pour les Maghrébins et 24 % s'agissant des juifs (- 4) ou des homosexuels (- 5).

### Un décalage dans la perception entre les musulmans de France et l'Islam en général

La majorité des sondés s'accorde sur le fait que **les Français musulmans sont *des Français comme les autres*** (76 %, + 10). Seuls les sympathisants du Front national remettent en question cette affirmation, approuvée par seulement 36 % d'entre eux. Par ailleurs, 79 % des personnes interrogées (+ 11) considèrent qu'**il faut permettre aux musulmans de France d'exercer leur religion dans**

**de bonnes conditions**. C'est même le cas de 51 % des sympathisants du Front national : permettre d'exercer sa religion dans de bonnes conditions c'est peut-être aussi, pour ces derniers, un moyen de mettre l'islam à l'écart, en donnant les moyens de l'exercer dans un espace clos, privé, de manière non visible.

**Les pratiques religieuses musulmanes sont par ailleurs de mieux en mieux acceptées** par les habitants de l'Hexagone, même si l'on observe un décalage entre les pratiques les plus visibles, et les pratiques confinées à l'espace privé : en effet, les deux seules pratiques dont les sondés pensent qu'elles peuvent poser problème pour vivre en société sont le port du voile intégral (93 %, stable) et le port du voile (68 %, - 11). Cette dernière pratique est notamment jugée problématique par les sympathisants du Front national (90 %), les plus âgés (77 % des 60 ans et plus) et les habitants de province (72 % vs. 47 % des habitants de l'agglomération parisienne). Par opposition à ces pratiques « visibles », celles qui sont plus absentes de l'espace public semblent poser de moins en moins problème : seul un tiers des sondés pensent que les prières (- 13), l'interdiction de consommer du porc ou de l'alcool (- 7) ou le sacrifice du mouton lors de l'Aïd-el-Kébir (- 17) peuvent être problématiques. C'est le cas de moins d'un quart des sondés (24 %) s'agissant du jeûne du ramadan (- 14).

Si les musulmans de France sont très largement acceptés, en tant que citoyens français comme dans leur pratique de la religion, **l'islam en général semble en revanche plus problématique** : c'est une menace pour l'identité de la France pour 49 % des sondés (contre 48 % qui pensent le contraire) et seuls 45 % d'entre eux estiment qu'il faut faciliter *l'exercice du culte musulman* en France. Une crispation qui vient confirmer le décalage de perception selon que l'on parle des *musulmans de France* (ou *Français*) – identifiés, connus et côtoyés au quotidien, et qui suscitent plus de bienveillance que dans les enquêtes précédentes – ou de l'islam en général, qui englobe des opinions et pratiques diverses et mal identifiées, et suscite par conséquent davantage de craintes.

## Les préjugés à l'égard des juifs reculent nettement mais persistent

Comme les Français musulmans, **les Français juifs sont très majoritairement considérés comme *des Français comme les autres*** (88 %), y compris par les sympathisants du Front national (73 %). Néanmoins, et même s'ils baissent de manière significative, les préjugés à leur égard restent importants : 43 % des personnes interrogées pensent qu'Israël compte plus que la France pour les juifs français (- 13 points / 2014) et 41 % pensent que les juifs ont un rapport particulier à l'argent (- 22). Cette dernière idée est même partagée par 54 % des sympathisants du Front national et 51 % des sympathisants des Républicains. Enfin, 20 % des sondés estiment que les juifs ont trop de pouvoir en France (- 17). Les retraités (28 %), les sympathisants du Front national (28 %) mais aussi les catholiques pratiquants (33 %) et les musulmans (34 %) se montrent particulièrement d'accord avec cette dernière assertion.

### Les Roms sont largement considérés comme un groupe à part et souffrent d'une image clairement négative

Considérés comme un groupe à part dans une société qui valorise l'intégration par l'adaptation aux habitudes et modes de vie locaux, **les Roms souffrent d'une image très peu favorable auprès des personnes interrogées**, et ce quelles que soient les catégories sociodémographiques ou préférences partisanes de ces dernières.

Même s'ils tendent à s'atténuer, les préjugés à leur égard persistent : les trois quarts des personnes interrogées (76 %, - 10) considèrent qu'ils sont pour la plupart nomades et 58 % d'entre elles (- 19) remettent en question leur volonté de s'intégrer en France. Deux affirmations partagées par l'ensemble des catégories de population.

69 % (- 12) pensent par ailleurs que les Roms exploitent très souvent les enfants et 58 % (-19) qu'ils vivent essentiellement de vols et de trafics. À noter que cette dernière affirmation n'est pas partagée par les cadres (40 % l'approuvent contre 49 % qui s'y opposent), les habitants de l'agglomération parisienne (39 % d'accord / 45 % pas d'accord) et les plus diplômés (38 % d'accord / 47 % pas d'accord).

## La lutte contre le racisme est indispensable et passe par la condamnation sévère des propos et comportements discriminatoires

### Les comportements discriminatoires et propos racistes sont jugés intolérables et doivent être condamnés

Dans un tel contexte de **progression de la tolérance** et de **rejet croissant du racisme**, **les comportements discriminatoires sont logiquement jugés de plus en plus inacceptables**. Qu'il s'agisse de refuser de louer un logement, de refuser une embauche ou d'interdire l'entrée d'une boîte de nuit à une personne noire ou d'origine maghrébine, ces comportements sont jugés graves par la quasi-totalité de la population et même *très graves* par une majorité. À **noter néanmoins que les comportements discriminatoires envers les personnes d'origine maghrébine semblent susciter légèrement moins d'indignation que les comportements discriminatoires envers les personnes noires.**

66 % des sondés (+ 22) considèrent qu'il est *très grave* de refuser de louer un logement à une personne noire qui remplirait toutes les conditions financières nécessaires, 52 % (+ 8) si c'est à une personne d'origine maghrébine. 70 % d'entre eux (+ 20) jugent *très grave* de refuser l'embauche d'une personne noire qui correspondrait aux attentes du poste, 56 % (+ 11) s'il s'agit d'une personne d'origine maghrébine. Enfin, 66 % (+ 26) estiment *très grave* d'interdire l'entrée d'une boîte de nuit à une personne noire, 52 % (+ 17) à une personne d'origine maghrébine.

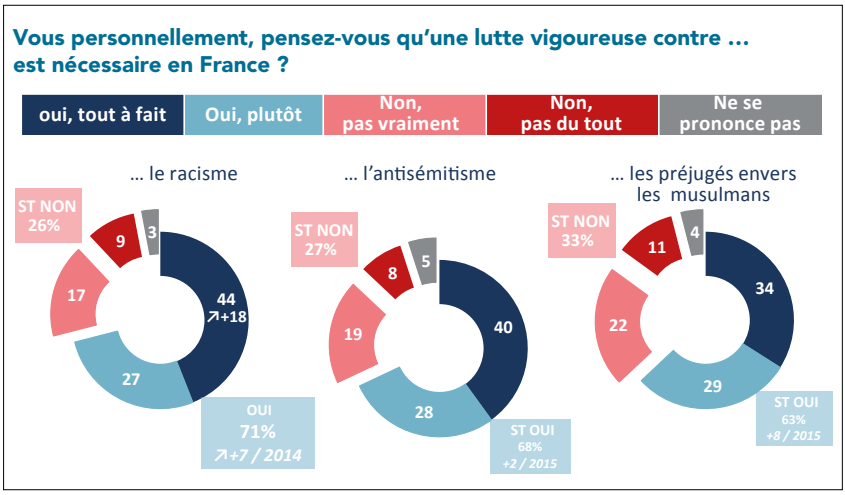
S'agissant du mariage d'une personne noire ou d'origine maghrébine avec un de ses enfants, la part des personnes jugeant grave de s'y opposer est largement

majoritaire, mais néanmoins moindre que pour les autres comportements discriminatoires, moins impliquants par définition : 79 % des sondés (+ 13) pensent qu'il est grave de s'opposer au mariage d'un de ses enfants avec une personne noire, 52 % (+ 25) considèrent que cela est *très grave*, et 67 % (+ 5) pensent de même si c'est avec une personne d'origine maghrébine (dont 35 % (+ 8) pensent que cela est *très grave*).

Comme les comportements discriminatoires, **les propos racistes ou discriminants (*« sale pédé », « sale juif », « sale noir » …*) choquent tous autant qu'ils soient** et nécessitent, aux yeux des personnes interrogées, une condamnation – de 87 % à 83 % – et même une condamnation sévère (de 41 % à 47 %). La nécessité de condamner ces propos n'a cessé d'augmenter de décembre 2012 à décembre 2013 puis novembre 2014. Elle se stabilise cette année, à un niveau extrêmement élevé. Seule la nécessité de condamner l'insulte « Sale Français » enregistre une très légère baisse cette année (86 %, - 4 / 2014). Elle reste néanmoins à un niveau plus élevé qu'en décembre 2012 (77 %) et décembre 2013 (84 %).

## Lutter contre le racisme, l'antisémitisme et les préjugés envers les musulmans est par conséquent indispensable

Aussi, **la lutte contre les discriminations est-elle jugée d'autant plus nécessaire**. Une large majorité des personnes interrogées (71 %, + 7) s'accordent à dire qu'il faut lutter vigoureusement contre le racisme. 44 % (+18) sont même tout à fait d'accord avec cette opinion. De la même manière, l'antisémitisme doit être sévèrement combattu pour 68 % des sondés (+ 2 / mars 2015) et les préjugés envers les musulmans pour 63 % (+ 8 / mars 2015). La nécessité de lutter contre le racisme atteint son plus haut niveau jamais enregistré (71 %, dont 44 % qui pensent que c'est *tout à fait* nécessaire).



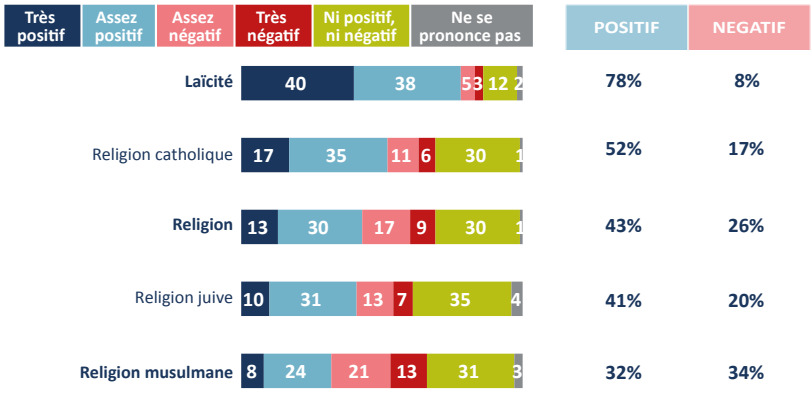
## La religion et les religions évoquent des sentiments différents selon la proximité partisane

Dans un contexte où la religion fait partie intégrante du débat public, que ce soit la religion catholique lors des manifestations contre le mariage pour tous, ou l'islam et le judaïsme à propos, par exemple, des menus spécifiques dans les cantines scolaires, **le mot « religion » suscite des jugements partagés** : s'il évoque quelque chose de positif pour 43 % des personnes interrogées, il est neutre pour 30 % d'entre elles et évoque quelque chose de négatif pour pas moins de 26 % des sondés. Si, à droite, le positif l'emporte (56 %), les sympathisants de gauche se montrent en revanche partagés sur la question (36 % positif / 32 % neutre / 31 % négatif). Logiquement, le mot « religion » évoque quelque chose de positif pour 84 % des catholiques pratiquants et 80 % des musulmans. D'une manière générale, le fait d'être croyant ou pratiquant a un impact positif sur l'image des religions quelles qu'elles soient.

Dans le détail, on observe de grandes différences selon la religion mentionnée : la **religion catholique** évoque quelque chose de positif pour 52 % des répondants, neutre pour 30 % et négatif pour seulement 17 %. Elle est vécue positivement par 72 % des sympathisants des Républicains, 91 % des catholiques pratiquants mais aussi 75 % des musulmans. Ces derniers sont par ailleurs 24 % à avoir une opinion neutre sur la religion catholique et seulement 1 % à en avoir une vision négative.

La **religion juive** suscite des opinions majoritairement positives mais sensiblement plus partagées : elle évoque quelque chose de positif pour 41 % des sondés, de neutre pour 35 % et de négatif pour 20 %. Comme la religion catholique, elle évoque quelque chose de positif pour une majorité des sympathisants des Républicains (56 %) tandis qu'elle est plus neutre pour les sympathisants de gauche (ni positif ni négatif, 39 %). Elle est à la fois bien perçue par les catholiques pratiquants (74 %) et par les musulmans (71 %). 24 % de ces derniers en ont une image neutre, 1 % une image négative (4 % ne se prononcent pas).

**Pouvez-vous me dire, pour chacun des termes suivants, s'il évoque pour vous quelque chose de très positif, d'assez positif, d'assez négatif, de très négatif ou de ni positif ni négatif ?**



Enfin, malgré une évolution significative depuis 2013, la **religion musulmane** continue de diviser l'opinion : elle évoque quelque chose de principalement négatif pour 34 % des sondés (- 16 / 2013), de neutre pour 31 % d'entre eux et de positif pour 32 %. Comme pour les religions catholique et juive, bien que dans des proportions bien moindres, **ce sont les sympathisants des Républicains qui sont les plus nombreux à en avoir une bonne image** (**44 % de jugements positifs** contre 21 % d'opinions neutres et 33 % d'opinions négatives). **Les sympathisants de gauche en ont une image plus neutre** (36 % contre 31 % de jugements positifs et 30 % de jugements négatifs). Les catholiques pratiquants en ont une image majoritairement positive (58 % Vs. Neutre : 15 % / négative : 25 %).

## Laïcité d'ouverture pour une large majorité des Français, laïcité de fermeture au Front national

Dans ce contexte, non pas de défiance, mais de doutes et de difficultés à se positionner quant aux différentes religions, **la laïcité est un principe qui évoque des choses positives pour 78 % des sondés**. Elle évoque quelque chose de neutre pour 12 % d'entre eux et de négatif pour seulement 8 %. Son image est particulièrement positive auprès des plus âgés (83 % des 60 ans et plus), des Franciliens (84 %), des plus diplômés (87 %), des sympathisants de gauche (84 %), des musulmans (86 %) et des personnes ayant un ascendant originaire d'Afrique du Nord (90 %).

Dans le détail, la laïcité est avant tout vécue positivement par les personnes interrogées : **un principe qui autorise plutôt qu'il n'interdit**, qui assure la liberté de culte plutôt qu'il n'empêche de vivre sa religion, et qui garantit le vivre ensemble et ne rejette en aucun cas les religions. En effet, amenés à se plier à un exercice de définition de la laïcité en France, les sondés évoquent en premier lieu le fait qu'elle permet à des gens de convictions différentes de vivre ensemble (54 %). Vient ensuite la liberté de pratiquer la religion que l'on souhaite (46 %), puis la définition historique de la laïcité : la séparation des religions et de l'État (35 %). Les définitions négatives de la laïcité arrivent en bas du classement : l'interdiction des signes et des manifestations religieuses dans l'espace public est citée par 28 % des répondants, la préservation de l'identité traditionnelle de la France par 23 % et le rejet de toutes les religions et convictions religieuses par seulement 5 %.

Cette vision de la laïcité est globalement partagée par l'ensemble des personnes interrogées, sauf par les sympathisants du Front national : ces derniers en ont une vision plus restrictive et lui attribuent un rôle de préservation de l'identité française. Ils citent en premier lieu la préservation de l'identité traditionnelle de la France (51 %), puis l'interdiction des signes et manifestations religieuses dans l'espace public (44 %). Pour ces derniers, la laïcité doit être un moyen de mettre la religion – l'Islam, *in fine* – à l'écart.

À noter que **les personnes de confession musulmane ont une vision particulièrement positive de la laïcité** : elle est garante du vivre ensemble pour 71 % d'entre eux, et permet de pratiquer librement sa religion pour 64 %. Seuls 10 % d'entre eux la définissent comme l'interdiction des signes et des manifestations religieuses dans l'espace public.

**Je vais vous citer plusieurs affirmations concernant la laïcité. Laquelle correspond le mieux à ce qu'est, pour vous, la laïcité en France aujourd'hui ? En premier ? Au total ?**

### Inflexion passagère ou début d'un cycle durable ?

Cette nouvelle vague du baromètre, réalisée dans **un climat particulièrement anxiogène**, et dont on aurait pu croire qu'il renforce les crispations à l'égard des étrangers ou immigrés, et de l'Autre d'une manière générale, est au contraire caractérisée par **un élan d'apaisement et d'ouverture**, et par **la volonté de réinjecter du positif dans un climat morose**. Cette tendance à la décrispation, légèrement amorcée en 2014, et confirmée au lendemain des attaques contre Charlie Hebdo et l'Hyper Cacher, s'est encore accentuée au lendemain des attentats du 13 novembre. À quoi s'attendre alors que les menaces terroristes restent extrêmement importantes, que l'État islamique en Syrie et en Irak continue d'attirer de jeunes Français, que la crise migratoire ne trouve pas de solutions ? Les prochaines vagues de ce baromètre permettront de vérifier si les indicateurs d'apaisement et de tolérance vont continuer à progresser ou si au contraire, ils ont atteint un *plafond de verre*.

CHAPITRE 2

# L'ACTION DES MINISTÈRES DE L'ÉDUCATION NATIONALE, DE L'INTÉRIEUR ET DE LA JUSTICE

La CNCDH évalue les résultats des actions entreprises dans la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie afin d'être en mesure de formuler des recommandations utiles, justes et concrètes aux pouvoirs publics.

Le Président de la République, lors de ses vœux aux Français formulés le 31 décembre 2014, a érigé la lutte contre le racisme et l'antisémitisme en grande cause nationale pour l'année 2015. Pour que cette annonce ne se résume pas à une déclaration d'intention, le Gouvernement s'est mobilisé tout au long de l'année et au premier chef les ministères de l'Éducation nationale, de l'Intérieur et de la Justice, ainsi que la Délégation interministérielle à la lutte contre le racisme et l'antisémitisme (DILCRA), récemment rattachée au Premier ministre.

Ces ministères ont répondu à l'invitation de la CNCDH de venir présenter devant elle les actions menées. Ils ont continué de nourrir le dialogue institutionnel que la CNCDH a mis en place dès les années 1990. Au-delà de ces trois ministères, la CNCDH a également reçu la contribution écrite du ministère des Affaires étrangères et du Développement international, du ministère de la Décentralisation et de la Fonction publique, du ministère de la Ville, de la Jeunesse et des Sports, du ministère des Outre-mer, du secrétariat d'État chargé des droits des femmes, du secrétariat d'État chargé du numérique, de la DILCRA, du Défenseur des droits (DDD), du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) et du Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL)[1].

L'examen critique des actions conduites par l'Éducation nationale, l'Intérieur et la Justice témoigne d'avancées, de prise en considération de problématiques complexes, et d'une écoute vis-à-vis des recommandations formulées par la CNCDH. Il rend également compte d'efforts indéniables en matière de réflexion interministérielle et de recherche de partenariats stratégiques avec la société civile. Il révèle néanmoins des lacunes que la CNCDH s'emploie à identifier, des insuffisances et parfois même un certain double discours qu'il convient de mettre en lumière.

1. Voir en annexe pour les contributions écrites au rapport 2015.

Sur la base de l'analyse critique des actions entreprises par le ministère de l'Éducation nationale (**section 1**), le ministère de l'Intérieur (**section 2**) et le ministère de la Justice (**section 3**), la CNCDH formule des recommandations argumentées dans l'objectif de développer une connaissance fine et scientifiquement étayée des phénomènes et des dynamiques à l'œuvre dans la société et dans les territoires et d'y répondre de la façon la plus adéquate, au travers d'approches transversales et pluridisciplinaires.

Section 1

# L'action du ministère de l'Éducation nationale

À titre liminaire, la CNCDH tient à saluer la mobilisation des personnels de l'éducation, à tous les échelons, dans le contexte particulièrement agité de l'année qui s'est écoulée. Il faut surtout féliciter ceux qui, sur le terrain, dans les écoles, ont su répondre aux interrogations et aux angoisses exprimées par certains élèves, sans tomber dans le piège des amalgames et des idées préconçues qui ont pu être véhiculés.

Lieu d'apprentissage du vivre ensemble et de la construction de l'esprit citoyen, l'école demeure l'un des remparts les plus efficaces contre toutes formes de racisme. L'ouverture d'esprit qui caractérise les jeunes les rend en effet plus réceptifs aux discours qui incitent à la tolérance et à l'ouverture à l'autre. L'école est aussi le lieu privilégié du développement et de l'épanouissement personnel, à ce titre, chaque élève doit pouvoir évoluer dans le respect de ses différences et de celles des autres.

L'école place au cœur de ses missions le développement de l'esprit critique et l'égalité des chances. Pourtant, elle contribue, de manière indirecte, à la reproduction des inégalités sociales. Le classement PISA souligne ainsi la constante aggravation du caractère particulièrement inégalitaire du système éducatif français, comparé à ceux des autres pays de niveau de développement analogue : creusement de l'écart entre bons et mauvais élèves, hausse du nombre d'élèves en grande difficulté, lien particulièrement fort entre réussite scolaire et milieu social[2].

Conscient qu'elle ne remplit aujourd'hui qu'imparfaitement son rôle, le Gouvernement a l'ambition depuis 2013 de refonder l'école de la République. La lutte contre toutes les formes de racisme et l'éducation à la tolérance y occupe une place centrale, comme en témoignent les onze mesures de la « Grande mobilisation de l'École et de ses partenaires pour les valeurs de la République » présentées le 22 janvier 2015[3] et le nouveau Plan national d'action contre le racisme et l'antisémitisme (PNACRA) présenté le 17 avril de la même année et dont l'une des priorités est de « *former des citoyens par la transmission, l'éducation et la culture* »[4]. L'entrée en vigueur des programmes d'enseignement moral et civique, l'instauration d'un parcours citoyen, les mesures mises en œuvre

2. Voir les principaux résultats de l'Enquête PISA 2012 (http://urlz.fr/1Prk) ; « Classement PISA : la France championne des inégalités scolaires », *Le Monde,* publié le 3 décembre 2013 (http://urlz.fr/2ztQ)R ; rapport de l'institut Montaigne, *Dix ans de politique de diversité : quel bilan ?*, septembre 2014 (http://urlz.fr/2ztO).
3. Le Plan « Grande mobilisation » (http://urlz.fr/2zte) a été suivie par les Assises de la mobilisation rassemblant du 9 février au 24 avril 2015 sur l'ensemble du territoire français tous les acteurs concernés pour interroger, décliner et approfondir les mesures annoncées le 22 janvier (http://urlz.fr/2ztM). Plusieurs idées intéressantes ont été émises pour favoriser le travail conjoint avec les partenaires de l'école (parents, collectivités territoriales, associations, monde économique, société civile, etc.).
4. Plan d'action 2015- 2017 : la République mobilisée contre le racisme et l'antisémitisme (http://urlz.fr/2zu4).

pour favoriser la mixité sociale et scolaire dans les établissements publics ont marqué cette année des jalons essentiels[5].

La CNCDH entretient avec le ministère de l'Éducation nationale des échanges suivis, qui se concrétisent lors de l'audition des représentants du ministère devant la Commission et l'envoi d'une contribution écrite[6].

La Commission regrette cependant, cette année plus encore, le retard croissant avec lequel la contribution du ministère lui a été remise, notamment s'agissant des résultats de l'enquête SIVIS. Des exemples concrets d'initiatives menées sur le terrain en matière de lutte contre le racisme et l'antisémitisme auraient pu, en outre, apporter une réelle plus-value.

De manière générale, la CNCDH invite le Gouvernement à valoriser les expériences de terrain en faisant confiance aux équipes pédagogiques et éducatives qui, mieux à même de s'adapter aux réalités locales, font souvent preuve d'une grande créativité. En effet, les initiatives mises en œuvre pour lutter contre le racisme et l'intolérance sont multiples, d'autant que, en la matière, une marge de manœuvre non négligeable est laissée par le ministère aux rectorats et aux établissements.

Puisque l'enseignement d'aujourd'hui contribue à la création des citoyens de demain, la CNCDH, forte de ses missions d'éducation aux droits de l'homme et de vigilance, développe dans ce chapitre un état des lieux des phénomènes racistes et discriminatoires en milieu scolaire au cours de l'année 2014-2015, en étudiant ensuite les moyens de lutte mis en œuvre pour sanctionner de tels actes (I). La CNCDH élabore également une analyse critique des mesures mises en œuvre par le ministère pour faire de l'école un véritable outil de prévention de l'intolérance et du racisme sous toutes ses formes (II). Enfin, en complément de l'approche antiraciste traditionnelle, la lutte contre les discriminations liées à l'origine en milieu scolaire pourrait permettre à l'école d'investir pleinement sa mission d'acteur de premier plan dans la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie (III).

## I. Lutter contre le racisme et l'antisémitisme à l'école

L'école n'est pas un lieu quelconque, une extrême vigilance est dès lors requise quant à l'analyse du volume et des caractéristiques des phénomènes racistes qui ont lieu en son sein, de même quant à la nature et à l'échelle des sanctions mises en œuvre.

### A. Le recensement des actes à caractère raciste en milieu scolaire

Afin de mesurer le racisme à l'école, le ministère a mis en place deux outils : une enquête annuelle sur les faits de violence, à partir de données renseignées par les chefs d'établissement dans SIVIS (Système d'information et de vigilance sur la sécurité scolaire) et l'enquête de victimation, menée tous les deux ans

5. Voir notamment le volet II « garantir l'égalité et développer la citoyenneté » de la circulaire de rentrée 2015 : http://www.education.gouv.fr/pid25535/bulletin_officiel.html?cid_bo=89301

6. Le 12 novembre 2015, des représentants de la Direction générale de l'enseignement scolaire et de l'équipe chargée de l'enquête SIVIS sont venus présentés le bilan du ministère en matière de lutte contre le racisme devant les membres de la CNCDH. La contribution écrite du ministère est jointe en annexe.

auprès des élèves et des personnels eux-mêmes. Dans une optique d'analyse critique des faits rapportés, la CNCDH souhaite souligner la difficulté de mesurer de ces phénomènes.

### *1. L'enquête SIVIS, le constat paradoxal d'une relative stabilité des phénomènes racistes dans les établissements publics du second degré*[7]

L'enquête SIVIS portant sur l'année scolaire 2014-2015 présente des modalités de recensement un peu différentes de celle de l'année 2013-2014. La taille de l'échantillon a été conservée par rapport à l'année précédente (qui avait été réduite de moitié par rapport à l'année 2012-2013). 53 % des établissements interrogés ont répondu, soit une augmentation de 5 points par rapport à 2014. L'accroissement du taux de réponse s'explique par le remaniement de la méthode de correction de la non-réponse partielle qui permet d'inclure, dans l'analyse, des établissements ayant peu répondu. Tout en saluant les efforts du ministère pour affiner le traitement des réponses, la CNCDH encourage à la mise en place de mesures destinées à l'amélioration de la participation effective pour l'année 2015-2016.

Sur le plan qualitatif, le ministère confirme le caractère aléatoire et la représentativité académique de l'échantillon. Cependant, la CNCDH regrette de nouveau qu'en raison de son mode déclaratif, le renseignement de données soit fortement dépendant de l'appréciation subjective des chefs d'établissement. La Commission réitère donc son souhait de voir les chefs d'établissement disposer de fiches de critères leur permettant de qualifier le plus objectivement possible un acte, raciste, antisémite ou xénophobe, au vu du caractère complexe de la tâche. Aussi, est-il nécessaire de tenir compte du caractère subjectif de l'enquête dans l'interprétation des données, dès lors que les chefs d'établissement doivent à la fois faire la démarche de signaler un acte et de qualifier sa motivation.

Au regard de l'aspect quantitatif, l'année scolaire 2014-2015 a été marquée par une relative stabilité des actes à motivation raciste, xénophobe ou antisémite. La part de tels actes est quasiment stable dans les lycées professionnels (2,8 %) et les collèges (4,2 %). À l'inverse, après la forte hausse enregistrée l'an passé, elle a chuté de deux points dans les lycées (3,2 % cette année, contre 5,4 % en 2013-2014 et 2,3 % en 2012-2013). Dans un souci de précision et de finesse statistique, la CNCDH questionne cependant le regroupement LEGT et LPO dans le recensement. Il serait en effet judicieux de pouvoir évaluer la part de l'augmentation des actes à motivation raciste dans les lycées polyvalents d'une part, les lycées généraux et technologiques d'autre part.

7. Le faible nombre d'actes à motivation discriminante (de l'ordre de 10 par an) dans les établissements du premier degré ne permet pas de réaliser des exploitations statistiques pertinentes. De même, alors que le champ de l'enquête inclut le secteur privé depuis la rentrée 2012, cette année encore, la faible participation de ces établissements ne permet pas d'intégrer le secteur privé dans les statistiques. Dans les deux cas précités, une hausse sensible du taux de réponse est nécessaire.

### L'outil de mesure de l'Éducation nationale : l'enquête SIVIS

L'enquête SIVIS permet de recueillir des données de recensement sur la violence en milieu scolaire par le biais d'un sondage auprès des chefs d'établissement. Cette enquête est menée sur une base annuelle depuis l'année scolaire 2007-2008. Le logiciel SIVIS permet, sous réserve de la participation du chef d'établissement, le signalement des actes à caractère raciste, antisémite et xénophobe, consignés à juste titre comme des actes graves. Le logiciel SIVIS remplace le logiciel SIGNA, qui avait pour objectif de recenser des faits de violence en milieu scolaire toutes natures et gravités confondues, mais qui était un véritable logiciel de recensement avec obligation de renseignement pour l'ensemble des chefs d'établissement.

Dans l'enquête, la question relative à la motivation du fait de violence permet d'identifier les discriminations : raciste, antisémite, xénophobe, sexiste, homophobe et autre.

Pour la période 2014-2015, les 1 727 établissements répondants ont déclaré 328 actes à caractère raciste, antisémite ou xénophobe, soit 0,5 acte pour 1000 élèves en moyenne, répartis comme suit :
82 % des actes à caractère discriminatoire sont racistes ;
15 % des actes à caractère discriminatoire sont xénophobes ;
17 % des actes à caractère discriminatoire sont antisémites[8].

**Nombre et proportion d'incidents à caractère discriminatoire par type d'établissement**

| Type d'établissement | 2013-2014 | | 2014-2015 | |
|---|---|---|---|---|
| | Proportion d'actes à motivation raciste, xénophobe ou antisémite | Nombre d'incidents pour 1 000 élèves | Proportion d'actes à motivation raciste, xénophobe ou antisémite | Nombre d'incidents pour 1 000 élèves |
| Collège | 3,9 % | 0,5 | 4,2 % | 0,5 |
| Lycée professionnel (LP) | 2,6 % | 0,7 | 2,8 % | 0,7 |
| Lycée général et technologique – Lycée polyvalent (LEGT-LPO) | 5,4 % | 0,2 | 3,2 % | 0,2 |

*Source :* Dispositif SIVIS 2014-2015 : nombre et proportion d'incidents à caractère discriminatoire. Ministère de l'Éducation nationale et ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche. DEPP B3

Dans un second temps, il ressort de cette dernière enquête que les actes à caractère discriminatoire s'expriment davantage par des violences verbales puisque 76 % des actes racistes, xénophobes ou antisémites se traduisent par des agressions verbales (72 % en 2013-2014 et 64 % en 2012-2013) contre 19 % d'entre eux qui se traduisent par des agressions physiques (23 % en 2013-2014). Il est à noter que ces violences s'exercent principalement entre élèves, autant en ce qui concerne les auteurs des faits (à hauteur de 90 %) que les victimes de ces atteintes (60 % des victimes sont elles-mêmes des victimes, pour 16 % des victimes parmi le personnel et 16 % des atteintes ciblant la « collectivité » tels les locaux scolaires…). Enfin, près d'un incident à motivation raciste sur cinq

8. Audition des représentants du ministère le 12 novembre 2015.

survient dans le cadre d'un harcèlement, soit 21 % des faits rapportés (le taux tombe à 15 % concernant l'ensemble des faits).

Au regard de la suite donnée aux incidents à caractère discriminatoire, la CNCDH souligne que seuls 45 % des actes graves à motivation antisémite, raciste ou xénophobe font l'objet de signalements (contre 39 % en 2013-2014), que ce soit par une déclaration auprès de l'inspection académique ou du conseil départemental, un signalement à la police, la gendarmerie, ou encore un dépôt de plainte. La Commission s'interroge donc sur les suites judiciaires données à ce type d'actes graves dans l'environnement scolaire.

La relative stabilité de ce type d'incidents en milieu scolaire ne reflète pas nécessairement le ressenti face à la montée des actes à motivation raciste, antisémite et xénophobe au lendemain des attentats de janvier 2015 et interroge sur la représentativité des chiffres (échantillon limité, caractère non obligatoire de la déclaration par les chefs d'établissement, etc.).

### *2. L'enquête de victimation*

Dans ce cadre, il aurait été particulièrement utile de croiser les données recueillies par SIVIS avec les résultats de l'enquête de victimation qui devait, au printemps 2015, être menée pour la première fois auprès des élèves et des personnels des lycées[9], après les enquêtes homologues menées au printemps 2011 et 2013 auprès des collégiens.

Les deux enquêtes sont en effet complémentaires, l'enquête de victimation s'attachant à évaluer la proportion d'atteintes qui ne sont pas recensées dans SIVIS faute de signalement. Elle permet en outre de développer une approche qualitative particulièrement utile dans l'étude de ces phénomènes complexes.

Cependant, en raison d'un incident technique, le ministère n'a pas été en mesure de communiquer à la Commission les données relatives aux injures à motivation raciste, xénophobe ou antisémite extraites des questionnaires de l'enquête. La CNCDH n'est, de ce fait, pas en mesure de fournir des résultats chiffrés précisant la nature, l'étendue, et le contexte des violences dans les lycées[10]. Des développements spécifiques seront susceptibles de figurer dans l'édition 2016 du rapport annuel.

De manière générale, la CNCDH souligne que les résultats des enquêtes, autant celle de SIVIS que de l'enquête de victimation, ne sont publiés que tardivement, ce qui ne permet pas d'en tirer tous les enseignements utiles pour

9. Voir l'avis d'opportunité favorable émis par le Conseil national de l'information statistique (Cnis) sur l'enquête de climat scolaire et de victimation en milieu scolaire, Paris, le 23 juin 2014, n° 87/H030.

10. Dans sa contribution jointe en annexe, le ministère précise que « *les résultats de l'enquête réalisée au printemps 2015 seront présentés dans le rapport annuel de performance pour l'année 2015* ». À fin décembre 2015, les seules informations disponibles sont la note d'information n° 50 de la DEPP intitulée « *neuf élèves sur dix déclarent se sentir bien dans leur lycée* », ainsi que les tableaux de données au format Excel de l'enquête 2015 figurant sur le site du ministère (http://www.education.gouv.fr/cid58122/un-collegien-sur-cinq-concerne-par-la-cyberviolence.html). Cependant, les données mises en ligne ne précisent pas le mobile précis des violences déclarées par les élèves interrogés (notamment les violences à raison de l'origine ou de la religion), ce qui ne permet pas, comme cela avait été fait en 2011 et en 2013, de les exploiter et de procéder à une analyse pertinente dans le cadre de l'édition 2015 du rapport sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie.

orienter l'action du ministère dès l'année scolaire suivante. Il serait opportun d'envisager une communication en temps utile pour mettre à profit ces données dès l'année scolaire suivante.

En outre, le ministère précise dans sa contribution que la Mission ministérielle en charge de la prévention et de la lutte contre les violences en milieu scolaire (placée auprès de la DGESCO) procède actuellement à l'analyse qualitative des remontées quotidiennes des faits de violence en milieu scolaire transmises par les directions départementales des services académiques. La CNCDH sera particulièrement attentive aux données collectées sur les actes à caractère raciste, xénophobe ou antisémite, à même d'offrir une image plus précise de la situation. Une première analyse, portant sur les remontées dont le ministère a été destinataire entre septembre et décembre 2015, devrait être disponible au début de l'année 2016.

Par ailleurs, la Commission se montrera particulièrement attentive aux conclusions de l'enquête d'évaluation de la qualité du dispositif de signalement confiée aux corps d'inspection générale (éducation nationale, jeunesse et sports, intérieur, affaires sociales, services judiciaires) prévue dans le cadre de l'action 26 du PNACRA et aux suites qui y seront données.

## B. Condamner avec fermeté et discernement

Lutter contre les propos et les actes à caractère raciste au sein des établissements scolaires implique de ne pas les laisser sans réponse et de se montrer particulièrement réactif car, si ces cas ne sont pas traités rapidement, ils peuvent détériorer gravement le climat au sein d'une classe et/ou d'un établissement et ainsi nuire aux conditions de travail des élèves comme des professionnels de l'éducation.

Plusieurs témoignages récents font état de la difficulté de trouver des réponses «adaptées» aux actes racistes, qu'ils soient le fait des élèves ou des équipes éducatives et pédagogiques. Ainsi, dans un lycée professionnel de Bron, en banlieue lyonnaise, une professeure a été victime pendant plusieurs mois de plusieurs remarques racistes de la part d'élèves. Le recadrage du chef d'établissement (intervention dans la classe, rappel des valeurs républicaines, convocation des familles, exclusion temporaire, etc.) n'aurait pas permis d'apaiser la situation, au désarroi de l'équipe enseignante réclamant un conseil de discipline qu'il leur a été refusé. Avec le soutien associatif et syndical, une lettre a été envoyée à la ministre de l'Éducation nationale [11] et plusieurs journées de grève pour obtenir la reconnaissance du caractère raciste des faits ont été organisées. Bien que l'on ne puisse généraliser cette affaire, il ne s'agit pas pour autant d'un cas isolé, enseignants et syndicats mettant en avant la souffrance parfois ressentie par certains professeurs devant le manque de soutien, de réactivité et de fermeté de la Direction (chefs d'établissement, rectorats) [12].

11. http://www.unsen.cgt.fr/actualit-mainmenu-352/1911-petition-reconnaissez-le-caractere-raciste-et-antisemite-des-faits-au-lp-tony-garnier-de-bron-69
12. http://www.rue89lyon.fr/2015/06/12/propos-racistes-profs-quelles-sanctions-dans-les-lycees/

Les recours et les dispositifs pour lutter contre le racisme à l'école sont pourtant nombreux (intervention du chef d'établissement, services de l'inspection académique, médiateur, soutien des associations antiracistes et des organisations syndicales, etc.) et sont en voie d'être renforcés. Le plan « Grande mobilisation » (et l'action 26 du PNACRA) prévoit un schéma de mobilisation des inspecteurs d'académie – inspecteurs pédagogiques régionaux « établissements et vie scolaire », des proviseurs vie scolaire, des corps d'inspection, des conseillers techniques et des équipes mobiles de sécurité pour apporter un soutien aux équipes pédagogiques et éducatives en difficulté. L'élaboration d'un guide de référence de rappel du droit et des sanctions en matière de racisme est également en cours (action 27 du PNACRA).

La CNCDH souhaite attirer l'attention du ministère sur le fait que la multiplication des recours disponibles est susceptible de nuire à la visibilité de l'ensemble des dispositifs existants. Afin de donner un cadre clair aux équipes éducatives et pédagogiques, le guide en cours d'élaboration pourrait utilement comprendre une présentation succincte de la marche à suivre et des modalités d'action possibles dans ce type de situation. Le guide se présenterait ainsi davantage sous la forme d'un protocole d'accompagnement complet pour toute personne confrontée à un incident de type raciste ou discriminatoire. La CNCDH recommande une large diffusion de ce guide pratique, au sein de chaque établissement.

En outre, partant du constat que le signalement d'un fait de cette nature n'est pas toujours simple dans une institution hiérarchisée, et afin de libérer la parole, le ministère pourrait réfléchir à la mise en place d'un nouveau dispositif de signalement des actes à caractère raciste et discriminatoire, à l'image du dispositif « STOP DISCRI », actif depuis 2014. Ce dernier offre la possibilité aux personnels de la Gendarmerie nationale de s'adresser à une plateforme (par le biais d'un formulaire ou directement par téléphone), en s'affranchissant de la voie hiérarchique sans toutefois s'y substituer. Cette cellule d'alerte, d'écoute et de prévention est animée par des personnels de l'IGGN qui peuvent, après analyse du signalement, l'orienter vers le service compétent. Transposé à l'Éducation nationale, ce dispositif garantirait les règles de confidentialité des données, concernant à la fois les auteurs des signalements, les collègues de travail ou les personnes pouvant être mises en cause, ainsi que l'obligation de discrétion et de stricte neutralité.

Conformément à la loi d'orientation pour la refondation de l'École de la République du 8 juillet 2013[13] qui promeut une école bienveillante, exigeante et inclusive et à la circulaire du 27 mai 2014 fixant une gradation dans la sanction[14], le plan « Grande mobilisation » (mesure 2) et le PNACRA (action 29) projettent de développer le recours aux mesures de responsabilisation. Plus adaptées et plus constructives que la simple répression, elles apportent une dimension pédagogique aux mesures disciplinaires. Elles visent à faire participer l'élève

13. Loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'École de la République n° 2013-595 du 8 juillet 2013.
14. Circulaire n° 2014-059 du 27 mai 2014 relative à l'application de la règle, mesures de prévention et sanctions.

à des activités de solidarité, culturelles ou de formation, ou à lui faire exécuter une tâche à des fins éducatives [15].

La CNCDH appelle à une mise en œuvre suivie par les différents établissements scolaires du second degré de ces mesures de responsabilisation et à une multiplication des partenariats, notamment associatifs.

Le développement de la médiation par les pairs doit également être valorisé. Ce dispositif vise à prévenir ou réguler les conflits relationnels entre jeunes par l'intermédiaire d'un médiateur du même âge ou à peine plus âgé, formé à cela [16].

À ce propos, la CNCDH tient à souligner les efforts du ministère pour améliorer le climat scolaire et le « bien vivre ensemble », notamment afin de prévenir les situations de harcèlement. Les expérimentations menées dans le cadre du Fonds d'expérimentation pour la jeunesse (FEJ) ont permis d'identifier des pistes d'action intéressantes, reposant sur la médiation par les pairs, mais aussi sur l'intervention de médiateurs sociaux en milieu scolaire, formés et recrutés indépendamment de l'institution scolaire pour les placer dans une position de « tiers neutre » [17]. Par ailleurs, le site Internet collaboratif « Climat scolaire » propose des ressources issues notamment des expériences de terrain [18].

Par ailleurs, la CNCDH tient à souligner l'importance du développement d'un dialogue entre les services éducatifs et les familles sur les thèmes du racisme et des discriminations en organisant des événements et des campagnes de sensibilisation propres à l'établissement et sollicitant les parents d'élèves.

Au sein d'une École exempte de toute discrimination, les espaces de dialogue et de médiation impliquant les enfants, les jeunes et les familles doivent devenir les outils privilégiés de la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie. Le respect de l'autre et de ses différences est le résultat d'une éducation réussie et tous les moyens nécessaires à cette finalité, aussi ambitieux soient-ils, doivent être mis en œuvre.

La CNCDH soutient ce type d'initiatives pour leur dimension pédagogique. Cependant, il ne faudrait pas, en sens inverse, minimiser les faits et laisser une situation se détériorer, en excluant totalement l'hypothèse d'un conseil de discipline, étant entendu que la convocation devant celui-ci ne débouche pas systématiquement sur une exclusion définitive. En fonction de la gravité et du contexte de l'incident (action répétée, violence, etc.), toute la palette des sanctions doit pouvoir être mobilisée.

15. Vademecum « Les mesures de responsabilisation dans les établissements de second degré », ministère de l'Éducation nationale, juin 2012. Les partenariats conclus au niveau national avec la Croix Rouge, l'UNICEF, l'Association de la fondation étudiante pour la ville et l'Institution de formation, d'animation et de conseil offrent un premier cadre pour la mise en place de ce type de mesures.
16. Voir Délégation ministérielle chargée de la prévention et de la lutte contre les violences en milieu scolaire, *Charte de qualité de la médiation par les pairs pour les intervenants dans les écoles, collèges, lycées*, août 2013 (http://urlz.fr/2ztm).
17. Voir Axelle Charpentier, Laëtitia Drean, Youssef Souidi, du pôle évaluation de la Mission d'animation du Fonds d'expérimentation pour la jeunesse (MAFEJ), « Améliorer le climat scolaire pour lutter contre le harcèlement », *Bulletin d'études et de synthèses de l'Observatoire de la jeunesse*, n° 28, septembre 2015.
18. https://www.reseau-canope.fr/climatscolaire/accueil.html En 2015, une publication a été consacrée à la pédagogie et à la coopération entre élèves et un document devrait être mis en ligne en 2016 pour prévenir les cyber-violences.

## II. Prévenir le racisme et l'antisémitisme par l'éducation

La loi d'orientation du 8 juillet 2013 prévoit une refondation de l'École de la République dans son ensemble, et comporte un aspect transversal de formation du citoyen par la transmission, l'éducation et la culture, auquel peut se rattacher la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie.

La production de ressources, la formation des personnels de l'Éducation, la refonte des programmes scolaires, la mobilisation des lieux de mémoire, l'accent mis sur la pédagogie de la laïcité et du fait religieux, ainsi que sur les moments collectifs fédérateurs (participation à la semaine d'éducation contre le racisme et l'antisémitisme, etc.) sont autant de mesures qui témoignent de l'ambition gouvernementale en la matière.

Le parcours citoyen, devant se déployer de l'école élémentaire à la terminale, est censé structurer ces différentes initiatives autour notamment du nouvel enseignement moral et civique (EMC), de l'éducation aux médias et à l'information, de la participation des élèves à la vie sociale de l'établissement et de la Journée défense et citoyenneté.

La gestion du « *cours d'après* », à la suite de la série tragique d'attentats terroristes qui a ébranlé notre pays, a par ailleurs montré la nécessité de redonner toute sa place au débat, en évoquant les questions sensibles sans complexe et sans tabou pour apporter des éléments de réponse aux élèves dans le cadre d'un dialogue construit.

### A. Ressources et formations mises à disposition des équipes éducatives et pédagogiques pour lutter contre le racisme : une offre abondante à structurer

Se sentant parfois démunis face à certains problèmes de racisme et de violence en milieu scolaire, les enseignants mettent souvent en avant l'absence de consignes ou d'outils pédagogiques relatifs aux méthodes de sensibilisation [19]. À cet effet, la CNCDH constate avec satisfaction l'effort réalisé cette année pour développer une offre pertinente de ressources et de formations.

#### *1. Les ressources*

Le ministère a porté une attention particulière à la production d'outils pédagogiques portant sur la laïcité, l'enseignement laïque du fait religieux et l'éducation aux médias. Le rattachement d'un professeur chargé du développement de la pédagogie de la laïcité et le renforcement de l'enseignement laïque du fait religieux au sein de la mission « *Prévention des discriminations et égalité fille-garçon* » de la DGESCO en sont des illustrations tangibles.

De manière générale, les ressources en matière de lutte contre le racisme, d'éducation à la tolérance et de développement de l'esprit critique, indispensables

19. Voir : réseau national de lutte contre les discriminations à l'école, *Face aux problèmes de racisme et de violence à l'école, des professionnels de l'éducation démunis et en difficulté professionnelle*, 12 avril 2014.

pour apprendre à se distancier des amalgames et des idées préconçues, sont innombrables.

À cet effet, la création d'un portail de ressources pour l'éducation contre le racisme et l'antisémitisme, qui sera inclus dans celui consacré aux valeurs de la République mis en ligne en décembre 2015 par le réseau Canopé, est une bonne initiative[20].

La CNCDH recommande, pour s'assurer de son utilité sur le long terme, qu'elle ne se contente pas de compiler les ressources existantes. Elle pourrait, au contraire, les « structurer », en triant et en facilitant l'accès aux plus pertinentes d'entre elles pour construire un cours et aborder ces questions avec un public jeune. À cette fin, la CNCDH espère que les équipes éducatives et pédagogiques ont été et seront consultées, afin de cibler leurs besoins spécifiques, et qu'elles seront associées à la mise en place – pas à pas – de cette plateforme pour qu'elle soit la plus adaptée et fonctionnelle possible. Par ailleurs, la Commission recommande un travail de valorisation par l'administration centrale des activités concrètes qui ont d'ores et déjà été mises en place dans les académies sur ce portail, afin de capitaliser les « bonnes pratiques ».

La CNCDH attire l'attention du ministère sur l'importance de diffuser et de donner une bonne visibilité, à travers cette plateforme et les canaux habituels, aux ressources[21] et aux outils de formation[22] produits par le Conseil de l'Europe pour éduquer aux droits de l'homme, lutter contre les préjugés et développer l'esprit critique. Le ministère est encouragé à poursuivre et à accroître la publicité donnée à ce matériel pédagogique (disponible notamment sur le site Eduscol). Il pourrait notamment inciter les rectorats à en prendre connaissance et à s'en inspirer pour décliner, au niveau local, des modules de formation adaptés, dans le cadre de la formation initiale et continue.

Par ailleurs, depuis les attentats de janvier 2015, plusieurs opérateurs, dont Canopé et le Centre de liaison de l'enseignement et des médias d'information (CLEMI), ont poursuivi une politique de production de contenus. Dans le cadre d'une réflexion visant à développer de nouvelles ressources, il pourrait être intéressant d'élaborer des fiches synthétiques, et facilement exploitables par les professeurs, constituant un support utile au traitement de sujets difficiles. Ces outils pourraient comporter des éléments factuels et des conseils méthodologiques pour aborder un point précis (comme la notion de laïcité, le conflit israélo-palestinien, la guerre en Syrie, etc.) et auraient vocation à être régulièrement actualisés à l'aune de l'actualité et des débats de société. Comme

20. https://www.reseau-canope.fr/les-valeurs-de-la-republique.html
La mise en ligne du portail « éduquer contre le racisme et l'antisémitisme » est prévue en mars 2016 à l'occasion de la semaine d'éducation contre le racisme.

21. Le Conseil de l'Europe a, par exemple, proposé une « Charte pour tous » de la démocratie et des droits de l'homme (http://www.coe.int/fr/web/edc/charter-for-all) ou un « *manuel pour la lutte contre le discours de haine en ligne par l'éducation aux droits de l'homme* »
(http://issuu.com/foldilaci/docs/connexions_online?e=7682739/9565076).

22. À titre d'illustration, sont proposées des actions de formation pour aider les professionnels à aborder les questions controversées en classe ou à développer la capacité des jeunes à évaluer les informations provenant des médias et des réseaux sociaux (http://pjp-eu.coe.int/fr/web/charter-edc-hre-pilot-projects/pilot-projects-2014).

le proposent Jean-Louis Bianco, Lylia Bouzar et Samuel Grzybowski dans leur ouvrage collectif intitulé « L'après-Charlie », sorti le 17 septembre 2015, l'idée serait de partir des questions susceptibles d'être posées par les élèves et d'y apporter des éléments de réponse.

La Commission encourage également l'utilisation des jeux éducatifs pour traiter les questions sensibles, en accompagnement des méthodes d'enseignement plus traditionnelles[23]. Bien que les études sur la question soient encore peu nombreuses, certaines ont déjà mis en lumière les effets positifs du jeu comme méthode d'apprentissage à tous les niveaux éducatifs[24]. Confronté à la relative pauvreté de l'offre en la matière, le ministère pourrait initier la production de tels jeux à même d'être réutilisés en classe sur des thématiques précises, afin de lutter contre les préjugés, les amalgames et le racisme sous toutes ses formes. Pourrait être pris pour exemple « l'Arbre à défis », jeu créé par l'association « Enquête » en lien avec les programmes officiels du cycle 3, qui propose une initiation à la laïcité et au fait religieux. À noter que ces supports auraient l'avantage de pouvoir être mobilisés, au-delà de l'école, par les parents, les animateurs du périscolaire et les éducateurs.

Des ressources sont également disponibles au-delà de l'école. Le renforcement des liens avec les associations de lutte contre le racisme, les professionnels des médias et de l'éducation populaire devrait être encouragé pour favoriser les interventions auprès des jeunes[25]. La CNCDH salue l'effort financier consenti cette année par le ministère pour soutenir l'activité de ses partenaires[26].

Enfin, la création de la Réserve citoyenne, qui offre à tous les citoyens la possibilité de s'engager pour transmettre et faire vivre les valeurs de la République à l'école, permettra utilement d'ouvrir l'école à la société civile afin de les associer à sa mission éducative. Le ministère précise que, au 31 décembre 2015, 69 % des 4 049 réservistes interviennent dans le champ de la transmission des « *valeurs de la République* »[27]. La CNCDH recommande au ministère d'assurer un suivi régulier de ce dispositif national (nombre d'interventions en milieu scolaire, retours d'expérience), afin qu'il se traduise par des actions concrètes sur le terrain. Des moments d'échanges entre les réservistes et les

23. À noter la différence entre deux types de jeu : les jeux éducatifs et les jeux sérieux. Dans les deux cas, il s'agit d'un jeu conçu avec une intention sérieuse, un objectif pédagogique ou un objectif professionnel. Cependant, les *Serious Games* utilisent plus spécifiquement les nouvelles technologies pour faire passer un message de façon ludique.

24. Voir Wouters P., van Nimwegen C., van Oostendorp H. et van der Spek E. D., *A Meta-Analysis of the Cognitive and Motivational Effects of Serious Games, Journal of Educational Psychology*, mai 2013 (http://urlz.fr/2ztA).
Voir Julien Bugmann, « jeux sérieux et éducation : où en sommes-nous ? », site du CNDP, 15 janvier 2015 (http://urlz.fr/1jfx).
Voir le guide « apprendre avec les jeux vidéo » du serveur suisse de l'éducation educa.ch : http://urlz.fr/2zty.
Voir le dossier du réseau Canopé consacré à la question : https://www.reseau-canope.fr/savoirscdi/cdi-outil-pedagogique/apprentissage-et-construction-des-savoirs/education-et-pedagogie-reflexion/les-jeux-serieux.html

25. Voir la contribution du ministère jointe en annexe et la mesure 5 du plan « Grande mobilisation ». Plusieurs associations œuvrant dans le champ de la lutte contre le racisme et les discriminations sont agréées ou en cours de renouvellement d'agrément (LICRA, MRAP, SOS Racisme, Fédération Léo Lagrange, CIDEM). Des conventions cadres sont également établies pour délimiter les actions mises en œuvre (LICRA, Mémorial du camp de Rivesaltes).

26. Pour plus de détails, voir la contribution du ministère jointe en annexe.

27. *Ibidem.*

équipes éducatives et pédagogiques pourraient être organisés, de manière à ce que chacun puisse appréhender l'utilité de la réserve citoyenne et explorer des pistes d'action possibles[28].

### *2. La formation*

Un séminaire national de formation sur le racisme et l'antisémitisme devrait être organisé au cours du premier trimestre 2016, dans la perspective d'une déclinaison académique au cours de l'année scolaire 2016-2017. Cette initiative, pertinente et à propos, devrait être l'occasion de présenter les nouveaux outils et valoriser les actions des partenaires institutionnels et associatifs. La CNCDH recommande de renouveler ce séminaire à intervalles réguliers pour les informer des nouveaux outils ou dispositifs mobilisables.

Plus généralement, la priorité est donnée, pour les années 2015 et 2016, à la formation des enseignants à la transmission des valeurs de la République, à la laïcité, à l'enseignement laïque du fait religieux, à la sensibilisation à la diversité et à la prévention et au traitement des discriminations. Dans le contexte actuel, les priorités fixées semblent pertinentes et se sont concrétisées par la mise en place de diverses actions de formation (séminaires de formation aux valeurs de la République au printemps 2015, nouveau parcours M@gistère consacré à l'enseignement laïque du fait religieux, etc.). De manière générale, dans le cadre de la formation des équipes éducatives et pédagogiques, la CNCDH préconise de partir des questions susceptibles d'être posées par les élèves.

Par ailleurs, pour éviter que les professeurs se trouvent désarmés face à un incident, la CNCDH suggère que la formation dispensée aux professeurs stagiaires dans le cadre du master *Métiers de l'enseignement, de l'éducation et de la formation* (MEEF) adopte une approche plus pédagogique qu'académique, le temps passé à l'université devant servir à leur fournir des outils qu'ils pourraient ensuite mobiliser dans une salle de classe, ce qui suppose d'éviter les modules trop théoriques souvent en décalage avec les réalités de terrain. Sans restreindre la marge de manœuvre laissée aux *Écoles supérieures du professorat et de l'éducation* (ESPE) pour mettre en œuvre le tronc commun des masters MEEF[29], ils pourraient être encouragés à préférer la mise en place d'un accompagnement plus concret des futurs enseignants. Des mises en situation où étudiants et formateurs échangeraient sur les difficultés potentielles et la procédure à suivre pourraient les aider à « *prévenir, gérer et dépasser les conflits* »[30].

28. Liberation.fr, « Éducation nationale : la « réserve citoyenne » se rebiffe », 4 décembre 2015. Lors d'une réunion à la Sorbonne le 3 décembre 2015, des citoyens bénévoles pour intervenir dans les écoles parisiennes se désolaient de n'avoir pas encore été appelés.
29. L'arrêté du 1er juillet relatif au référentiel des compétences professionnelles des métiers du professorat et de l'éducation et l'arrêté du 27 août 2013 fixant le cadre national des formations dispensées au sein des mastères MEEF disposent que les valeurs de la République – liberté, égalité, fraternité, laïcité et refus de toutes les discriminations – doivent faire partie intégrante de la formation et de l'exercice de la profession des enseignants.
30. Arrêté du 1er juillet 2013 relatif au référentiel des compétences professionnelles des métiers du professorat et de l'éducation (JORF n° 0165 du 18 juillet 2013 page 11994, texte n° 4, NOR : MENE1315928A).

## B. L'apprentissage de la citoyenneté

L'apprentissage de la citoyenneté est l'un des objectifs prioritaires poursuivis par le ministère. Dans ce cadre, la CNCDH aimerait s'attarder plus spécifiquement sur le nouvel enseignement moral et civique et sur la pratique du débat à l'école.

Dans une note consacrée à l'apprentissage de la citoyenneté à l'école du 13 janvier 2015, le Conseil national d'évaluation du système scolaire (CNESCO) souligne le paradoxe suivant : alors que le programme d'enseignement civique français est quasi exemplaire, sur le terrain les lacunes sont nombreuses : heures d'enseignement non dispensées dans leur totalité, pratique du débat argumenté non généralisée, faible engagement des élèves dans les instances de gouvernance des établissements (conseil de classe, conseil d'administration…), taux d'abstention des lycéens record aux élections de la vie lycéenne. Ce déséquilibre entre cours d'enseignement d'éducation civique et apprentissage actif de la citoyenneté par le débat et les projets concrets est problématique, dans la mesure où la recherche montre que c'est par un apprentissage actif que l'élève comprend et s'approprie les valeurs de la citoyenneté [31].

### *1. Le nouvel enseignement moral et civique (EMC) : un enseignement à structurer*

L'EMC, en vigueur dans toutes les classes de l'école élémentaire à la classe de terminale, et dans toutes les voies du lycée d'enseignement général, technologique et professionnel, se situe au cœur du parcours citoyen [32]. Dans ce cadre, la CNCDH rappelle son avis du 24 octobre 2013 dans lequel elle considère que l'EMC doit avoir pour objet non pas d'imposer aux élèves une morale officielle ou dominante mais plutôt de les aider à se forger une culture éthique et une morale personnelle en les ouvrant au dialogue et à la modération [33].

De manière générale, la Commission salue l'orientation pédagogique de l'EMC visant à instaurer le respect de toutes les différences, dans un esprit de tolérance. Cet enseignement est présenté ainsi dans la loi de refondation de l'École de la République : il s'agit de « *permettre aux élèves d'acquérir et de comprendre l'exigence du respect de la personne, de ses origines et de ses différences, mais aussi l'égalité entre les femmes et les hommes ainsi que les fondements et le sens de la laïcité, qui est l'une des valeurs républicaines fondamentales* » et de contribuer « *à former des esprits libres et responsables, aptes à se forger un sens critique et à adopter un comportement réfléchi et empreint de tolérance* ».

La question des modalités de sa mise en œuvre pratique est un enjeu central. À cet effet, la CNCDH regrette que son entrée en vigueur, initialement prévue pour la rentrée 2016, ait été anticipée à la rentrée 2015 car elle a laissé de nombreux professeurs démunis faute d'un accompagnement suffisant. Plusieurs problèmes ont ainsi été signalés, du fait notamment de la production de ressources dans

31. http://www.cnesco.fr/fr/apprentissage-de-la-citoyennete-dans-lecole-francaise/
32. http://www.education.gouv.fr/cid90776/l-enseignement-moral-et-civique-au-bo-special-du-25-juin-2015.html
33. CNCDH, 24 octobre 2013, *Avis relatif à l'introduction d'un enseignement moral et civique à l'école*, JORF n° 0266 du 16 novembre 2013, NOR : CDHX1327419V.

l'urgence. Certains sites académiques se sont illustrés par la mise en ligne de propositions de séquences particulièrement problématiques : jeux de rôles où un ennemi impitoyable de la France devait mener une attaque contre le pays ; problématique des discriminations et des préjugés traités à travers un scénario accumulant les clichés où il faut choisir à qui demander son chemin la nuit dans une cité parmi un sans-abri, des jeunes bruyants, un homme en tenue traditionnelle africaine accompagné d'une aveugle et une femme d'origine roumaine avec un bébé dans les bras… Elles ont, depuis, été retirées[34]. La CNCDH recommande au ministère d'appeler les corps d'inspection à la plus grande vigilance dans la validation des ressources officielles mises à la disposition des professionnels de l'éducation, en attirant leur attention sur les préjugés qu'elles sont susceptibles de véhiculer.

Dans la même perspective, et dans le cadre des récents événements qui ont favorisé les amalgames et conforté les préjugés, l'EMC (notamment dans le cadre de l'axe « la sensibilité : soi et les autres ») pourrait être un cadre pertinent pour réfléchir à la façon dont se construit l'identité, processus qui peut impliquer une identification par la personne à ce qui lui est projeté comme identité miroir dans un contexte spatio-temporel donné (discours publics, médias, etc.). En aidant les élèves à prendre conscience de ces différents paramètres, cet exercice pourrait leur permettre de dépasser l'image négative qui leur est parfois renvoyée en lien avec une des composantes de leur identité.

Enfin, le ministère est invité à être particulièrement vigilant à l'utilisation, dans le cadre de l'EMC, des nouvelles technologies de l'information et de la communication, et à l'éducation aux médias et à l'information, prenant en compte les enjeux du numérique et de ses usages dans le respect des principes moraux et civiques.

À cette fin, il est à souligner que la question de l'éducation aux usages numériques responsables fait partie des priorités du plan national de formation pour l'année 2015-2016. Au terme de la concertation nationale sur le numérique à l'École, le plan numérique pour l'éducation est également entré dans sa phase opérationnelle de déploiement qui devrait s'étendre jusqu'à 2018.

La CNCDH salue ces initiatives, qui rejoignent en partie les propositions formulées dans son avis du 12 février 2015 sur la lutte contre les discours de haine sur Internet[35] ; elle y préconise la mise en œuvre d'un Plan d'action national sur l'éducation et la citoyenneté numériques afin de définir des codes de bonnes conduites à destination des usagers, de réaliser des actions de sensibilisation et d'information généralistes (TV/Internet) et ciblées (usagers, parents), d'intégrer une formation spécifique à l'Internet et à son usage civique dans les programmes scolaires, de réaliser des outils pédagogiques, etc.

34. http://www.franceinfo.fr/actu/education/article/cliches-terrorisme-des-scenarios-pour-enseigner-la-morale-et-le-civisme-provoquent-le-malaise-744103

35. CNCDH, 12 février 2015, *Avis sur la lutte contre les discours de haine sur Internet*, JORF n° 0158 du 10 juillet 2015, Texte n° 125, NOR : CDHX1513720V.

### *2. À l'école, redonner toute sa place au débat en évoquant les questions sensibles sans complexe et sans tabou*

Dans son avis du 2 juillet 2015 pour rendre effectives les valeurs de la République, la Commission insiste sur la nécessité de donner corps à ces valeurs, de véritablement les incarner. À l'école, il convient ainsi de « *favoriser un enseignement moins didactique, plus vivant et plus concret, mettant la classe en activité, dans l'échange, comme dans la confrontation et le désaccord* », car « *l'adhésion aux valeurs ne se décrète pas, elle se construit et s'éprouve quand la parole de tous est entendue et qu'il existe un lieu pour le dire et le faire vivre* »[36].

Les champs de la connaissance susceptibles d'être mobilisés pour déconstruire les préjugés ne sont pas forcément les plus faciles à traiter avec des élèves aux sensibilités et aux parcours multiples. Ainsi, il n'est pas rare que les professeurs préfèrent éviter d'aborder ces questions, se trouvent désarmés pour affronter les réactions ou les questions des élèves, ou n'osent s'y aventurer par peur des retombées (réaction des parents et de la direction). Le traitement en classe des attentats de janvier a ainsi révélé des lacunes : un manque d'accompagnement des enseignants et une direction parfois hésitante sur l'attitude à adopter face aux élèves.

Alors qu'on a pu lui reprocher de ne pas soutenir suffisamment les enseignants seuls face aux questionnements des élèves en janvier, l'institution s'est montrée plus réactive au lendemain des attentats du 13 novembre en proposant un « cadrage » et des ressources assez pertinentes[37]. Anticipant des dérapages comme ce fut le cas en janvier, un paragraphe a été consacré à l'anticipation d'éventuelles « *réactions hostiles* » stipulant notamment que « *des enfants peuvent tenir des propos manifestement hostiles ou inacceptables, légitimant, par exemple, l'agression de certaines personnes victimes des attentats […]. La référence à la réprobation collective, nationale et internationale, à l'autorité de l'État pour permettre le "vivre ensemble" doit alors être évoquée, sans entrer en discussions polémiques avec les élèves concernés* », étant précisé que cela sera fait ultérieurement avec les parents qui seront alertés de la gravité des propos et attitudes de leurs enfants.

La CNCDH ne peut que soutenir l'esprit général de la note qui encourage le débat conformément aux missions de l'école et à la volonté de dialogue exprimée autant par de nombreux professeurs que par les élèves[38]. Elle regrette les

36. CNCDH, 2 juillet 2015, *Avis Liberté, égalité, fraternité : donner corps aux valeurs de la République*, JORF n° 0157 du 9 juillet 2015 Texte n° 103, NOR : CDHX1516251V.

37. Le ministère s'est montré particulièrement réactif après les attentats du 13 novembre 2015. Le jour suivant, un cadrage et des ressources spécifiques ont été mis à la disposition des personnels de l'éducation pour « accueillir la parole des élèves » sur le site Eduscol. L'organisation a été mieux gérée que lors des attentats de janvier, où des ressources pédagogiques avaient été diffusées près d'une semaine après les événements. Le ministère a ainsi répondu à une attente de la communauté enseignante, qui s'est très rapidement mobilisée pour échanger sur la meilleure façon d'évoquer ces événements en classe.
http://eduscol.education.fr/cid95370/savoir-accueillir-la-parole-des-eleves-apres-les-attentats-terroristes-en-ile-de-france.html

38. C'est aussi ce que révèlent les résultats de l'enquête menée par l'Association des petites villes de France sur le « vivre-ensemble » dans les petites villes menée du 16 février au 13 avril 2015. À la suite des attentats de janvier 2015, il semble qu'encore davantage d'élus de petites villes souhaitent se saisir de cet enjeu de sensibilisation aux valeurs du vivre-ensemble des élèves scolarisés sur leur commune *via* le recours à des séances sur la citoyenneté et débats de société, des séances de lutte contre le racisme et l'antisémitisme, et des séances sur la liberté d'expression. http://www.apvf.asso.fr/files/publications/LB-DEFINITIF-Laicite-et-Vivre-ensemble-dans-les-petites-villes.pdf

hésitations qui transparaissent cependant de la note de cadrage sur les limites du débat à engager avec les élèves (« *… sans entrer en discussions polémiques avec les élèves concernés. Les parents sont alertés, leur attention attirée sur la gravité des propos ou des attitudes de leurs enfants. Ils sont reçus par l'enseignant, le cas échéant accompagné d'un collègue et la situation rapportée aux autorités de l'école* »). Les sujets sensibles pouvant facilement susciter passions et controverses, les équipes éducatives devraient être libres d'engager le débat même si certains propos tenus par les élèves paraissent à première vue graves et infondés.

La Commission est convaincue que l'institution devrait préconiser la libre-parole et, au lieu de chercher à réprimer de façon systématique tous les dérapages, les saisir pour apporter des éléments de compréhension dans le cadre d'un dialogue construit et constructif.

En effet, parmi les missions du professeur figure celle de permettre à l'élève de « *comprendre les sociétés dans le temps et dans l'espace* » et « *le monde contemporain* ». Or « *pour mieux connaître le monde qui l'entoure comme pour se préparer à l'exercice futur de sa citoyenneté démocratique, l'élève pose des questions et cherche des réponses* »[39]. Il s'agit ainsi de l'aider à former son jugement et son esprit critique afin qu'il puisse déchiffrer l'actualité et être acteur dans la société.

Aussi, pour la CNCDH, l'école se doit d'aborder les questions qui interrogent les élèves, même controversées, et sans tabou car, si elle se désinvestit, les jeunes seront d'autant plus tentés d'aller chercher des réponses ailleurs, auprès d'acteurs peut-être moins légitimes. Dès lors, elle est convaincue qu'il faut redonner toute sa place au débat ; les jeunes doivent pouvoir s'exprimer, échanger leurs idées au sein d'une salle de classe où le professeur pourra leur apporter des éclairages et répondre à leurs questions[40]. Le renforcement de l'argumentation et du débat en milieu scolaire, dès l'école élémentaire, est d'ailleurs un des objectifs poursuivis par la mise en place du parcours citoyen.

Pour y parvenir, et afin que les valeurs républicaines ne se limitent pas à promouvoir des principes désincarnés, la CNCDH propose de créer au sein des établissements scolaires des espaces de libre parole. Les questions que se posent les jeunes étant largement tributaires de l'actualité et des débats de société, elles ne se rattachent souvent à aucun programme préétabli. La mise en place de tels espaces pourrait ainsi prendre la forme d'un module sur le décryptage de l'actualité et des faits de société[41], dont les caractéristiques seraient les suivantes :
– l'objectif serait de promouvoir un dialogue avec les élèves visant à les informer, à développer et aiguiser leur esprit critique et, par-là, à bousculer les certitudes

39. Conseil supérieur des programmes, *Projet de socle commun de connaissances, op. cit.*
40. Voir le récit de l'expérience d'une enseignante, confrontée à des signes de l'ordre du racisme néonazi dans la classe, qui interroge une hypothèse de travail : passer du discours moralisant, qui aurait montré sont épuisement et son impuissance à une logique de parole pour travailler le racisme. F. Dhume, « Travailler le racisme en classe : du discours à la parole », *Cahiers pédagogiques*, n° 477, décembre 2009, p. 11-13.
41. À noter que les acteurs de l'éducation ont déjà émis des préconisations allant dans ce sens. Voir l'éditorial de Nadia Bellaoui, secrétaire nationale de la Ligue de l'enseignement, dans l'Expresso du Café pédagogique daté du 21 mars 2007. Elle y fait le bilan de vingt ans d'engagement des éducateurs, des enseignants et des responsables éducatifs dans l'éducation contre le racisme.
Voir également F. Dhume, « Travailler le racisme en classe : du discours à la parole », *Cahiers pédagogiques*, n°477, décembre 2009, pp. 11-13.

et à déconstruire les préjugés qui ouvrent la voie au racisme, au rejet de l'autre et aux crispations.
– l'éducation aux médias et aux réseaux sociaux en constituerait logiquement un volet prioritaire.
– Ce module n'aurait pas vocation à être évalué afin de ne pas restreindre la libre expression de toutes les opinions, même si elles sont *a priori* fondées sur des préjugés, car c'est une condition nécessaire au dialogue, au croisement des points de vue et à l'évolution progressive des termes du débat.
– cet enseignement serait délivré par des professeurs volontaires ou des intervenants extérieurs réguliers afin de ne pas indisposer ceux qui ne se sentent pas armés pour y faire face.
– pour permettre aux élèves d'être acteurs de leur apprentissage, il faudrait leur permettre de choisir les thèmes abordés dans un ordre et selon une intensité en adéquation avec leurs besoins et ceux de la société.

Pour encourager les professeurs à aborder sereinement les questions « sensibles », il serait utile que les chefs d'établissement, soutenus par les recteurs d'académie, réunissent leurs équipes en leur rappelant le devoir de l'école en la matière, en les assurant de leur soutien en cas de débordements. La procédure à suivre en cas d'incident devrait également leur être rappelée. Cet échange pourrait se dérouler dans le cadre de la réunion de prérentrée.

Le plan « Grande mobilisation » et les idées développées lors des Assises de la mobilisation développent des idées intéressantes pour favoriser un apprentissage actif de la citoyenneté par la participation des jeunes (débats argumentés, projets citoyens, participation aux instances de gouvernance des établissements, etc.). La CNCDH portera un intérêt particulier au rapport sur l'apprentissage de la citoyenneté que devrait produire le CNESCO au premier trimestre 2016.

## C. L'éducation à la tolérance et la découverte de l'altérité

La lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie et l'éducation à la tolérance, au respect des différences, des croyances et des convictions, sont inscrits de manière transversale dans le nouveau socle commun de connaissances, de compétences et de culture. L'enseignement de l'histoire, la mobilisation des lieux de mémoire, la pédagogie de la laïcité et l'enseignement laïque des faits religieux mettent particulièrement l'accent sur ces thématiques.

### *1. Le nouveau projet de programmes d'histoire et de géographie : prendre en compte le « passé composé »[42] de la France*

La société française est à la fois une et plurielle. Aussi, convient-il, d'une part, que l'école apporte aux élèves des éléments leur permettant de prendre conscience de la diversité de la population française, et que, d'autre part, elle insiste sur les éléments d'unité fondés sur les valeurs républicaines et humanistes transcendant les particularités culturelles de chacun. Cette année, le ministère de l'Éducation nationale a rappelé à plusieurs reprises, et à juste titre, l'importance d'un renforcement de la transmission des valeurs républicaines à l'école, ce qui a été fait

42. Philipe Dewitte, « La France se conjugue au passé composé », dans *Vers un lieu de mémoire de l'immigration, Hommes et migrations*, n° 1247, janvier-février 2004.

notamment dans le cadre des programmes d'EMC. Pour la CNCDH, le premier volet, à savoir la prise en compte du « passé composé » de la France est tout aussi essentiel. Dans cette optique, la Commission porte un regard perplexe sur les nouveaux programmes d'histoire et géographie pour les cycles 3 (CM1 / CM2, sixième) et 4 (cinquième, quatrième, troisième)[43].

Elle salue l'ouverture au monde, réaffirmée, des nouveaux programmes car connaître l'ailleurs, dans le contexte de mondialisation qui se traduit par une interdépendance accrue des hommes et des territoires, est aujourd'hui nécessaire et ne peut que favoriser la solidarité et la fraternité. Ainsi des sujets tels que « La longue histoire de l'humanité et des migrations », « De la naissance de l'islam à la prise de Bagdad par les Mongols : pouvoirs, sociétés, cultures », « Conquêtes et sociétés coloniales », « Les relations de l'Empire romain avec les autres mondes anciens : l'ancienne route de la soie et la Chine des Han » sont les bienvenus.

Cependant, la CNCDH se joint à plusieurs voix qui se sont élevées, notamment celle de l'historien Benjamin Stora[44], pour déplorer la faible place accordée à l'immigration dans les nouveaux programmes. Les indications consacrées à l'histoire de l'immigration et des « migrations » en général n'ont pas tellement progressé par rapport aux anciens programmes. La Commission préconise ainsi de leur donner plus de place en insistant sur leur ancienneté et leurs différentes vagues, les difficultés auxquelles ont été confrontés les nouveaux arrivants (même au XIXe et au XXe siècle, et, on l'oublie bien souvent, les immigrants venus d'autres pays européens), tout en mettant en lumière, pour la majorité d'entre eux, leur intégration progressive. Rappeler aux jeunes que la société française est faite de brassages et de métissages issus des différentes migrations permettrait de mettre fin à une idée reçue encore trop largement répandue qui veut faire remonter aux Gaulois les seuls « vrais Français ».

La prudence qui a prévalu dans l'élaboration des programmes en la matière peut s'expliquer par toute une série de raisons, comme la volonté de préserver un enseignement essentiellement centré sur le « roman national » comme vecteur de la construction de l'identité nationale, ou encore parce qu'il s'agit de questions vives, délicates et parfois difficiles à traiter. Si l'on considère que l'enseignement contribue à forger une culture commune en attribuant à chacun sa place dans la société, et que l'histoire plus particulièrement doit permettre une meilleure compréhension des sociétés humaines passées pour mieux appréhender le monde contemporain, alors il est plus que nécessaire de poursuivre le mouvement visant à ouvrir l'histoire nationale à la pluralité des situations historiques afin d'inventer un récit à plusieurs voix, et que chaque Français puisse reconnaître son appartenance à un « nous » collectif inclusif.

Par ailleurs, c'est notamment parce qu'elles sont complexes, connectées aux réalités sociales actuelles et qu'elles interrogent que ces thématiques doivent

43. Bulletin officiel spécial n° 11 du 26 novembre 2015, programmes d'enseignement du cycle des apprentissages et du cycle des approfondissements (cycle 4), NOR : MENE1526483A, JO du 24 novembre 2015 : http://www.education.gouv.fr/pid285/bulletin_officiel.html?pid_bo=33400

44. « Université d'automne du Snuipp – Benjamin Stora : École et immigration », *le Café pédagogique*, 23 octobre 2015
(http://www.cafepedagogique.net/lexpresso/Pages/2015/10/23102015Article635812265888951086.aspx).

être abordées avec les élèves futurs citoyens, un des devoirs de l'école étant de leur apporter des repères, en favorisant la mise à distance et en perspective des débats de société. En résumé, la CNCDH recommande que « l'immigration » soit explicitement abordée comme une thématique à part entière dans les programmes scolaires, et pas seulement comme une entrée possible et subsidiaire à une autre thématique (l'histoire de l'immigration au XX$^{e}$ siècle en France est, par exemple, reléguée dans les commentaires du dernier thème de troisième « Françaises et Français dans une République repensée »). De même, il est regrettable que les traites négrières, qui devaient devenir une déclinaison obligatoire en quatrième, fassent seulement l'objet d'un sous-thème (« Bourgeoisies marchandes, négoces internationaux et traites négrières au XVIII$^{e}$ siècle ») qui ne permet pas vraiment d'étudier l'esclavage dans toute sa singularité (plantations, organisation, révoltes, etc.).

La prudence vaut aussi pour les programmes de géographie. Bien que le mot « migrants » fasse son apparition, il est complété par plusieurs situations pouvant être prises en exemple entre parenthèses (Erasmus, suite de conflits, crise climatique, raisons économiques, etc.). Il aurait été intéressant de consacrer un développement spécifique à la question des réfugiés.

Par ailleurs, les nouveaux programmes d'histoire laissent entrevoir une France limitée à sa métropole. Il est étonnant que l'histoire des populations et des territoires d'outre-mer, parties intégrantes de la République française, ne soit pas davantage prise en compte. Dans les programmes de géographie, leur place est limitée à la portion congrue, soit un sous-thème du thème 2 en classe de troisième (« Les territoires ultra-marins français : une problématique spécifique »).

Dans le même ordre d'idées, convaincue que la connaissance est le meilleur rempart contre l'intolérance et le rejet de l'autre, la CNCDH appuie la recommandation du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, à la suite de sa visite en France, à savoir la nécessité de promouvoir l'enseignement de l'histoire des populations roms et des gens du voyage en Europe pour éradiquer la méconnaissance générale en la matière et combattre les stéréotypes et les préjugés dont ils sont parfois l'objet[45].

Parallèlement, le travail pluridisciplinaire pourrait être encouragé pour aborder ces thématiques, en lien notamment avec les professeurs de français, de langues étrangères et de mathématiques (ainsi que de philosophie dans les lycées).

Dans ce cadre, il serait également souhaitable de valoriser l'expérience des lycées professionnels, où français, histoire et géographie sont enseignées en commun. Ce cours aborde des thématiques comme « identité et diversité » en terminale préparatoire au baccalauréat professionnel[46] ou « s'insérer dans la cité » (avec un sous-thème « découverte de l'autre et confrontation des valeurs ») en classe préparatoire au Certificat d'aptitude professionnelle (CAP)[47].

45. Rapport du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, publié le 17 février 2015, suite à sa visite en France du 22 au 26 septembre 2014, CommDH(2015) 1.
46. BO spécial n° 2 du 19 février 2009, arrêté du 10 février 2009.
47. BO spécial n° 8 du 25 février 2010, arrêté du 8 janvier 2010.

Enfin, la CNCDH attire l'attention du ministère sur le volet méthodologique. Face à la profusion des informations et à la diversité des supports de diffusion, il est essentiel de savoir chercher, appréhender et analyser l'information pour construire un raisonnement solide et structuré. Dans cette perspective, il convient de porter une attention toute particulière à la méthodologie, et surtout à l'étude critique interne et externe des documents. Or de nombreux élèves en fin de scolarité obligatoire ont encore du mal à comprendre l'utilité de la critique externe du document et à trop s'attacher à son contenu, au risque de tout prendre pour « argent comptant ». Cette étape méthodologique est indispensable à la formation d'un esprit citoyen libre et indépendant capable de mieux lutter contre les discours simplificateurs, les stéréotypes et les théories du « complot ».

L'enseignement d'histoire-géographie, tout comme celui de français et de littérature, offre un cadre particulièrement approprié à ce type d'exercices. D'ailleurs, l'étude critique de document fait partie des épreuves du baccalauréat ; dans ce cadre, la CNCDH recommande de faire de la critique externe de document une étape obligatoire du devoir en la mentionnant explicitement dans la note de service définissant les épreuves du baccalauréat. Pour le moment, et à titre d'illustration, si l'on s'en tient scrupuleusement aux notes relatives à l'épreuve d'histoire-géographie au baccalauréat général des séries ES et L[48], les élèves ne sont pas tenus de présenter le document qu'ils ont à étudier, alors même que cette étape est essentielle à sa compréhension d'ensemble.

### *2. La mobilisation des institutions mémorielles*

Le ministère de l'Éducation nationale souhaite que, à toutes les étapes de sa scolarité, chaque élève puisse appréhender l'histoire des formes prises par le racisme et l'antisémitisme et aborde la question du vivre ensemble. La CNCDH ne peut que saluer la réflexion engagée, dans le cadre du PNACRA, sur le développement d'outils de recensement et de mise en réseau des établissements culturels, des fondations mémorielles et des lieux de mémoire et d'histoire susceptibles de proposer des actions pédagogiques aux élèves. Une plateforme numérique accueillant ces différents outils est en cours d'élaboration. Chaque école, chaque collège et chaque lycée sont en outre incités à nouer un partenariat privilégié avec un ou plusieurs des sites susmentionnés et à le faire figurer dans son projet d'école ou d'établissement.

Les référents académiques « mémoire et citoyenneté », chargés du suivi des actions conduites par l'Éducation nationale dans le domaine de la transmission de la mémoire et de l'éducation à la citoyenneté participent au recensement de ces lieux ressources de culture et de mémoire, en lien avec les délégations académiques aux arts et à la culture (DAAC) et les professeurs relais dans les établissements.

La mobilisation des institutions mémorielles devrait rendre l'école plus fidèle à son rôle de creuset social en permettant aux élèves de se confronter à des mémoires (et donc à des histoires) éloignées de la leur pour ainsi favoriser la

48. Note de service n° 2011-149 du 3-10-2011 et le BO spécial n° 7 du 6 octobre 2011 définissant l'épreuve d'histoire-géographie au baccalauréat général – séries économique et sociale et littéraire.
Note de service n° 2013-177 du 13 novembre 2013, BO n° 43 du 21 novembre 2013 définissant l'épreuve d'histoire-géographie au baccalauréat général – série scientifique.

connaissance et la tolérance à l'égard de l'autre. Son objectif devrait être de lutter contre le cloisonnement des mémoires, l'ignorance réciproque et de saisir la part d'universel contenue dans chacune de ces expériences historiques. Ce dernier point est primordial : cela revient à insister sur les mécanismes récurrents qui ont conduit au pire, sur les capacités d'y résister, mais aussi sur l'importance d'intervenir dès la détection des premiers signaux d'alerte.

Les pouvoirs publics devront s'assurer du traitement équilibré des différentes « mémoires » attachées à la population française, en ayant à l'esprit que le contraire de la mémoire est l'oubli, et que cet « oubli » est préjudiciable [49]. À cet égard, la CNCDH salue la participation des établissements scolaires à la journée nationale de la mémoire de la traite négrière, de l'esclavage et de leur abolition le 10 mai de chaque année.

Par ailleurs, un juste équilibre doit être atteint entre la reconnaissance de la diversité française et la recherche d'une cohérence globale autour des éléments qui fondent son unité et sa cohésion, permettant d'imaginer un « horizon d'attente » [50] apte à souder la société dans son ensemble autour de valeurs et d'une histoire partagées, et d'un « projet » collectif commun tourné vers l'avenir.

Enfin, la visite d'un lieu mémoriel ne constitue pas en soi une démarche suffisante. Elle doit s'inscrire dans un projet pédagogique et didactique comprenant en amont une solide préparation – pour apporter aux élèves les outils leur permettant d'adopter une distance critique pendant la visite – et une exploitation en aval afin que la visite ne se résume pas à un simple acte de commémoration [51].

### *3. Clarifier et renforcer le lien entre promotion du principe de laïcité et enseignement du fait religieux*

Le Plan de mobilisation de l'école autour des valeurs de la République met en avant deux nécessités, à savoir conforter la place de l'enseignement laïque du fait religieux d'une part, du principe de laïcité d'autre part.

Les événements de janvier ont réveillé le vieux débat sur l'opportunité d'un enseignement laïque du fait religieux. Le rapport du recteur Joutard sur l'enseignement de l'histoire en 1991 [52], tout comme celui de Régis Debray sur l'enseignement laïque du fait religieux en 2002 [53], se sont attachés à démontrer les vertus et la

49. Voir Paul Ricœur, *La mémoire, l'histoire, l'oubli*, Seuil, 2000. Paul Ricœur exprime une inquiétude qui reste d'actualité : « *Je reste troublé par l'inquiétant spectacle que donnent le trop de mémoire ici, le trop d'oubli ailleurs* ». Il appelle de ses vœux une « *politique de la juste mémoire* ».

50. Reinhart Koselleck utilise les catégories d'*espace d'expérience* et d'*horizon d'attente* pour appréhender les temps historiques (*Le futur passé. Contribution à la sémantique des temps historiques*, Paris, Éditions de l'EHESS, 1990).

51. Il est à noter que l'histoire et la mémoire n'entretiennent pas le même rapport au passé (*prise de distance vis-à-vis du passé pour la première; implication du sujet pour la seconde*), ils s'inscrivent dans deux registres différents (*le discours critique, la raison, la vérification pour la première ; l'identitaire, l'affectif et la conviction pour la seconde*) et ils ne poursuivent pas les mêmes objectifs (*recherche du « vrai » pour la première, répondre à des considérations présentes, justifier une action ou répondre à un besoin social pour la seconde*).

52. Philippe Joutard, *Rapport de la mission de réflexion sur l'enseignement de l'histoire, la géographie et les sciences sociales*, septembre 1989.

53. Régis Debray, *L'enseignement du fait religieux dans l'école laïque*, La Documentation française, février 2002 (http://urlz.fr/2A0L).

nécessité d'un tel enseignement. Il est aujourd'hui établi que l'ignorance des doctrines, des traditions et des croyances de l'autre alimente les clichés et les préjugés, mais aussi les fanatismes et radicalismes religieux. Un sondage publié le 21 juin 2015 par *Le Parisien-Aujourd'hui en France* montre par exemple que le regard porté sur l'islam dépend du degré de familiarité que l'on a avec cette religion (63 % des Français reconnaissent « mal » la connaître)[54].

Les programmes d'histoire et de géographie intègrent déjà cette ouverture au fait religieux, essentielle à l'intelligibilité du passé et de la carte du monde. Sur le terrain cependant, on observe encore des réticences ou une gêne à aborder la question et un manque de culture en la matière dommageable pour les élèves. La formation insuffisante des formateurs, tout comme la vision tronquée de la laïcité qui prévaut parfois, ne facilite pas la tâche des équipes pédagogiques et éducatives. À cet effet, les efforts du ministère pour améliorer la formation et l'accompagnement des équipes éducatives en cas de difficultés sont louables et méritent d'être pérennisés[55].

Plaçant l'effectivité du principe de laïcité au cœur de l'équilibre entre liberté de conscience, liberté de religion et neutralité de l'État et de ses services, et dans la continuité de son avis sur la laïcité du 26 septembre 2013, la CNCDH met en garde contre les dévoiements incessants d'une « *nouvelle laïcité* » qui tend à exiger et à imposer une neutralisation religieuse. En d'autres termes, et pour reprendre les mots de Régis Debray, « *gardons-nous d'y voir une contre-religion d'État dressée contre les cultes institués ou révélés dans une sorte de jeu à somme nulle, ou tout ce qui serait donné à l'un serait retiré aux autres* »[56]. À ce titre, dans son précédent rapport, la CNCDH portait un regard critique sur la Charte de la laïcité (plus spécifiquement sur les articles relatifs à l'école)[57] qui tend à perturber l'équilibre assuré par celle-ci, en mettant l'accent essentiellement sur l'abstraction de l'appartenance religieuse et, ainsi, à réduire au mutisme la liberté religieuse et la diversité des croyances.

Convaincu que « *l'enseignement du fait religieux n'exige pas un moins mais un plus de laïcité* »[58], la CNCDH recommande de :
– introduire dans la Charte un nouvel article, mettant moins l'accent sur son aspect défensif et valorisant davantage l'esprit d'ouverture de la laïcité, qui protège la

54. http://www.odoxa.fr/wp-content/uploads/2015/06/Odoxa-pour-Le-Parisien-Aujourdhui-en-France-Les-musulmans.pdf
55. Voir la contribution du ministère jointe en annexe. Un parcours « laïcité » a été mis en place, sous la forme d'une offre de formation en ligne complétée, au printemps 2015, par un plan exceptionnel de formation des équipes éducatives pour les aider à aborder les questions de la citoyenneté, de la laïcité et de la lutte contre les préjugés et les discriminations en classe. Un réseau de référents académiques assure par ailleurs la concertation entre les différents acteurs et la médiation avec les familles en cas de conflits autour du respect du principe de laïcité. En outre, la promotion de la Charte de la laïcité à l'école s'est accompagnée de la diffusion d'un ensemble de ressources qui devrait être regroupées sur le portail « Valeurs de la République », dont un livret laïcité offrant des repères pédagogiques et juridiques sur différents cas de figure de contestation de la laïcité. Les événements organisés le 9 décembre, retenue depuis 2014 pour organiser un temps fort autour de la laïcité et des valeurs de la République, vont également dans ce sens.
56. Voir l'avant-propos de Régis Debray dans la nouvelle édition de son rapport publié aux éditions Odile Jacob, octobre 2015, p.21.
57. Charte de la laïcité à l'école – La Nation confie à l'École la mission de faire partager aux élèves les valeurs de la République, présentée par le ministre de l'Éducation nationale Vincent Peillon (http://urlz.fr/2Bk5).
58. Régis Debray, avant-propos de Régis Debray, *op. cit.*, octobre 2015, p.21.

diversité, le pluralisme religieux, la liberté de conscience et, ainsi, l'individualité et la particularité de chacun, ce conformément aux préconisations de Régis Debray qui appelait déjà en 2002 à passer d'une « *laïcité d'incompréhension (le religieux, par construction, ne nous regarde pas) à une laïcité d'intelligence (il est de notre devoir de le comprendre)* »[59] ;
– toujours selon Régis Debray, rassurer les professeurs en les armant intellectuellement et professionnellement ; à ce titre, les recommandations n° 5 et n° 11 de son rapport de 2002 restent d'actualité, à savoir l'insertion d'un module obligatoire « philosophie de la laïcité et enseignement du fait religieux » dans la formation des professeurs du primaire comme du secondaire, mais aussi dans la formation des personnels d'encadrement, à partir d'études de cas adaptés ;
– expliquer clairement aux élèves la complémentarité du religieux comme fait de civilisation et du principe de laïcité, pour donner tout son sens à « l'enseignement laïque du fait religieux » promu par le Gouvernement ;
– renforcer dans les programmes scolaires la place de cet enseignement, dont les objectifs seraient les suivants : appréhender la diversité culturelle de la population française, afin d'endiguer la propagation des préjugés et des stéréotypes, sources de rejet et d'intolérance ; permettre une lecture critique et distanciée des textes et des informations véhiculés par les différents médias ; assurer une meilleure compréhension du monde contemporain ; dépassionner le sujet et lutter contre les dérives (l'intolérance aussi bien que la radicalisation) liées à l'ignorance ;
– recourir le plus massivement possible aux interventions extérieures pour aborder ces questions en faisant appel à des associations spécialisées comme « Coexister » et « Enquête » qui proposent d'intervenir en milieu scolaire à la demande des établissements ou des municipalités.

Il convient de rappeler qu'il ne s'agit pas de se mêler de la doctrine en procédant à un cours d'instruction religieuse ou en débattant sur la question de la vérité de la croyance, l'enseignement des faits religieux devant être appréhendé comme un fait sociologique et de civilisation.

Sur plusieurs de ces points, les réformes mises en œuvre par le Gouvernement sont encourageantes. Si la place accordée au fait religieux dans le projet de programmes d'histoire au collège ne change pas significativement, l'étude des trois monothéismes figurant déjà dans les programmes actuels, l'accent mis sur la formation des personnels de l'éducation sur ces questions est à souligner. La formation initiale et continue des professeurs au fait religieux devrait leur permettre de mieux appréhender cet enseignement, avec neutralité et honnêteté,

59. Régis Debray, *L'enseignement du fait religieux dans l'école laïque, op. cit.,* p.22.

de manière à présenter aux élèves les différentes religions et de les contextualiser dans le monde contemporain[60].

Par ailleurs, sur les questions de la laïcité à l'école, la CNCDH note avec satisfaction la nécessaire et progressive prise de conscience autour de la pédagogie de la laïcité, s'illustrant par une multiplication d'initiatives, de formations et de débats citoyens dont l'Observatoire de la laïcité se fait l'écho tout en soulignant la méconnaissance des règles de droit et le refus du dialogue comme principaux responsables des difficultés pouvant advenir[61]. La CNCDH salue par ailleurs la mise en place en 2013 et l'action réalisée depuis par l'Observatoire de la laïcité.

Dans cette perspective, la sortie, en octobre 2015, du Livret laïcité apporte quelques éléments de réponses aux différents problèmes susceptibles de se poser dans les écoles et des idées d'activité autour de la laïcité, notamment à l'occasion de la journée qui lui est dédiée le 9 décembre. Il consacre également quelques développements à l'enseignement laïque du fait religieux comme « fait de civilisation ». Cet outil offre une approche juridique et pédagogique utile mettant l'accent sur la volonté de dialogue qui doit être promue en cas de conflits hors de toute stigmatisation.

Une enquête conduite par l'Association des petites villes de France au début de l'année 2015 montre par ailleurs que les problèmes ne sont pas si fréquents et que le principe est souvent appliqué de manière apaisée, par une gestion locale des tensions permettant une souplesse de compromis satisfaisante concernant, par exemple, les repas servis dans les cantines scolaires. À titre d'illustration, à Bassens (Gironde), afin de répondre aux nombreuses demandes particulières (pas de porc pour certaines religions, pas de viande du tout pour d'autres et pour les végétariens), il a été décidé qu'à l'exception des jours où du poisson était au menu, deux plats seraient proposés aux élèves (un plat avec viande et un plat sans viande pour ceux qui en auraient fait la demande lors de l'inscription), évitant ainsi de changer les menus uniquement au nom des religions sans pour autant porter préjudice aux enfants qui ne peuvent consommer certains aliments[62].

60. Peut ici être évoquée l'approche retenue par le lycée Le Corbusier d'Aubervilliers qui défend une position un peu particulière mais intéressante pouvant susciter la réflexion. Il milite pour substituer à l'enseignement laïque du fait religieux – qui serait trop réducteur (les programmes d'histoire-géographie se focalisent en effet essentiellement sur l'étude des trois monothéismes) et ne rendrait pas assez compte de la diversité culturelle des Français – un enseignement laïque des cultures, afin que la culture de tous devienne véritablement la base d'une culture pour tous. À cet effet, il propose un enseignement de l'anthropologie afin de permettre à des élèves aux origines culturelles et religieuses variées de renouer des liens avec leurs racines et de se former une culture commune fondée sur une meilleure connaissance de la diversité des populations vivant en France et au-delà.
Voir « Faut-il développer l'enseignement laïc du fait religieux ? », *L'humanité*, 23/02/2015 (http://urlz.fr/2ztj).
Voir « Colloque «Anthropologie pour tous» (lycée Le Corbusier d'Aubervilliers le 6 juin) », *Mediapart*, 29/05/2015 (http://urlz.fr/2zti).
61. Voir le rapport annuel de l'Observatoire de la laïcité 2014 – 2015 : http://www.info-chalon.com/media/files/rapportannuellaicite.pdf
62. http://www.apvf.asso.fr/files/publications/LB-DEFINITIF-Laicite-et-Vivre-ensemble-dans-les-petites-villes.pdf

## III. Problématique des discriminations liées à l'origine et de la ségrégation en milieu scolaire

Si l'école reste un puissant facteur d'intégration, de nombreux travaux de recherche interrogent les mécanismes en milieu scolaire qui engendrent des discriminations ainsi que la pertinence des moyens mis en œuvre pour y faire face[63].

En plus de la logique antiraciste traditionnelle, une réflexion pourrait être engagée sur la politique, les pratiques, le fonctionnement et les normes de l'institution scolaire qui produisent des inégalités et des clivages, d'autant que les discours de principe promus par l'institution ne seront entendus que si les expériences sociales vécus par les élèves sont en adéquation[64]. Comme le dit Fabrice Dhume, « *travailler les questions de discriminations suppose de reconnaître politiquement cette réalité, ce qui est encore loin d'être le cas même si le discours du ministère évolue lentement* »[65].

Le ministère donne en effet des signes s'apparentant à la reconnaissance du problème, comme le montrent ses efforts – encore trop timides cependant – en vue de favoriser la mixité sociale et scolaire dans les établissements ou d'inclure les enfants allophones.

### A. Pour une approche complémentaire à la logique antiraciste traditionnelle

L'assouplissement de la carte scolaire, la catégorisation au sein des politiques d'éducation prioritaire, les biais de notation et d'orientation, la relative passivité de certains professionnels face à la discrimination ethnico-raciale dont sont victimes certains jeunes lors de la recherche de stage, sont des exemples de discrimination en milieu scolaire. La composition de classes de niveau pourrait également se lire comme une forme de discrimination. Même s'il n'y a pas volonté de nuire, les organisations pédagogiques mises en place pourraient avoir pour effet de regrouper des enfants de minorités dans des classes ou des filières particulières. Certaines pratiques pédagogiques ou certains dispositifs d'enseignement peuvent ainsi contribuer à renforcer les inégalités. Une récente note de l'OCDE met en exergue que le choix des pratiques pédagogiques dépend en partie du public scolaire, les pratiques de pédagogie active étant davantage proposées aux « bons élèves », phénomène qui participerait au creusement des inégalités scolaires[66].

63. F. Dhume, S. Dukic, S. Chauvel, P. Perrot, *Orientation scolaire et discrimination. De l'(in) égalité de traitement selon « l'origine »*, Paris, La Documentation française, 2011. (Collection : Études & recherches HALDE). Cette revue de la littérature française, réalisée à la demande de la HALDE et de l'ASCE, cherche à faire état des savoirs en matière d'inégalités de traitement selon l' « origine » dans l'orientation et les parcours des élèves.
V. Rémi Thibert, « *Discriminations et inégalités à l'école* », dossier de veille de l'Institut français de l'Éducation, n° 90, février 2014 (http://ife.ens-lyon.fr/vst/DA-Veille/90-fevrier-2014.pdf).
64. Voir la note du CNESCO du 22 janvier 2015 sur l'« École, immigration et mixités sociale et ethnique » (http://www.cnesco.fr/wp-content/uploads/2015/01/CP_Ecole-et-immigration-2201153.pdf).
65. Interview de F. Dhume sur « l'école, les stages en entreprises et la discrimination », *le Café pédagogique*, 5 novembre 2014.
66. OCDE, « convictions et pratiques pédagogiques », 1er septembre 2015 (http://urlz.fr/2zt3).

La question des discriminations à l'école est, de toute évidence, très complexe à appréhender. Du fait de sa résonnance particulière, l'éducation ayant des répercussions tout au long de la vie d'une personne, notamment sur le marché de l'emploi, la CNCDH invite toutefois le ministère à se saisir pleinement de la question en initiant un travail de réflexion pour comprendre ce que sont et comment se font les discriminations dans le système scolaire, à tous les niveaux et dans toutes les dimensions de son fonctionnement.

Pour être concluantes, les actions mises en œuvre doivent être prises en concertation avec les équipes éducatives sur la durée, pour leur laisser le temps de s'approprier ces changements. Une formation ciblée des formateurs sur les discriminations afin de prendre conscience de ces mécanismes est, en ce sens, primordiale.

À ce propos, il est intéressant de noter que le ministère de l'Éducation nationale a inscrit, dans son offre de formation continue, une formation intitulée « *diversité et lutte contre les discriminations, un enjeu de service public, un enjeu de professionnalisation* ». Cette initiative s'inscrit dans le cadre du comité pédagogique chargé de l'élaboration d'un module de sensibilisation à la lutte contre les discriminations de tous les nouveaux agents de la fonction publique d'État. Cette formation insiste particulièrement sur les discriminations liées à l'origine et aux convictions religieuses[67]. Les personnes formées seront ensuite amenées à animer une journée de formation à la diversité et à la prévention des discriminations aux primo-entrants dans la fonction publique.

Dans sa contribution, le ministère souligne qu'un module de formation de ce type est également ouvert à l'ensemble des agents du ministère dans le cadre de la formation continue.

## B. La mixité sociale et scolaire, des mesures qui doivent être renforcées

Évoluer dans un environnement socialement et culturellement homogène, voire fermé, est contreproductif pour développer les capacités de compréhension et d'interconnaissance ainsi que les valeurs du vivre ensemble, portées par l'Éducation nationale. Tout en mettant en évidence les effets bénéfiques de la mixité sociale et scolaire sur l'apprentissage des élèves, le rapport du CNESCO montre que la ségrégation sociale, associée à des attitudes moins citoyennes et moins tolérantes, est nocive pour la construction des futurs citoyens.

Dans cette perspective, la CNCDH encourage vivement le Gouvernement à porter une attention particulière aux propositions émises par le CNESCO en

67. Ce dispositif est piloté par la DGAFP, la DILCRA, le Défenseur des droits et le réseau des écoles de service public. Voir Bilan de la Charte pour la promotion de l'égalité et la lutte contre les discriminations dans la fonction publique du 17 décembre 2013, DGAFP, octobre 2015.
http://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/publications/politiques_emploi_public/bilan-charte-egalite-2015.pdf

mai 2015 pour favoriser la mixité en milieu scolaire[68], qui feront l'objet d'une évaluation de mise en œuvre dans son rapport sur les inégalités territoriales dans l'école française qu'elle rendra public fin 2016. La CNCDH sera particulièrement attentive aux suites qui y seront données.

La question du manque de mixité sociale dans les établissements scolaires est encore loin d'être résolue. Le rapport de l'inspecteur général Jean-Paul Delahaye a mis en lumière les conséquences de la grande pauvreté sur l'échec scolaire, lui-même aggravé par la ségrégation sociale qui affecte un trop grand nombre d'établissements[69]. Le rapport du CNESCO sur l'état de la mixité à l'école révèle également de puissants phénomènes de ségrégation sociale et scolaire dès le collège, l'existence de ghettos scolaires et la présence de classes de niveau dans près de 50 % des collèges[70], fruit du quasi-immobilisme des politiques publiques en la matière depuis une quarantaine d'années, cantonnées dans une politique compensatoire d'éducation prioritaire. L'absence d'un appareil national complet de mesure statistique de la mixité, de même que le manque d'ambition des politiques de sectorisation et d'affectation sont mis en cause[71].

Face à ces difficultés, la mobilisation de l'école pour les valeurs de la République et le comité interministériel « égalité-citoyenneté » du 6 mars 2015 ont érigé la mise en place d'une politique visant à agir sur la composition sociale des collèges en priorité gouvernementale. Cette politique se fonde sur les dispositions législatives et réglementaires prises à l'issue de la loi de refondation du 8 juillet 2013. Les mesures actuelles visent deux objectifs principaux, à savoir permettre des ajustements à la carte scolaire et rendre les établissements plus attractifs.

---

68. Le CNESCO a rendu deux rapports, ainsi qu'un certain nombre de préconisations, en mai 2015. Le premier rapport met en évidence de puissants phénomènes de ségrégation dès le collège (http://urlz.fr/2zt8). Le second présente des exemples de politiques ayant favorisé la mixité à l'école dans les pays de l'OCDE et synthétise les résultats de la recherche scientifique sur les effets nocifs des ségrégations sociales et scolaires, associées à des attitudes moins citoyennes, moins tolérantes et des capacités de communication et de délibération moins approfondies (http://urlz.fr/2zt6). Le CNESCO a émis plusieurs recommandations visant à favoriser la mixité à l'école issues du travail collectif mené dans le cadre de la Conférence de comparaisons internationales sur les mixités à l'école qu'elle a co-organisée avec le Conseil supérieur de l'Éducation du Québec et le CIEP les 4 et 5 juin 2015 (http://urlz.fr/2zt5).

69. Jean-Paul Delahaye, « Grande pauvreté et réussite scolaire. Le choix de la solidarité de tous », mai 2015 (http://urlz.fr/1Zg8).

70. La ségrégation ethnique dans certains établissements est mise en évidence depuis au moins une dizaine d'années. Voir notamment Georges Felouzis, Françoise Liot et Joëlle Perroton, *École, ville, ségrégation. La polarisation sociale et ethnique des collèges dans l'académie de Bordeaux*, CADIS-LAPSAC, Université de Bordeaux 2, juin 2002. À partir d'une étude sur les stratégies familiales d'évitement de la carte scolaire, les auteurs montrent que ces dernières dépendent notamment d'une volonté d'éviter les collèges perçus comme des « ghettos », du point de vue social et ethnique. Elles créent des établissements fortement ségrégués qui concentrent souvent des élèves étrangers ou d'origine étrangère et des milieux sociaux très défavorisés. Ainsi, dans l'académie de Bordeaux, 10 % des collèges scolarisent un quart des élèves étrangers, phénomène qui serait plus net pour les personnes originaires du Maghreb, d'Afrique noire et de Turquie. Cette situation produirait une identification de l'individu sur une base ethnique qu'il soit autochtone ou allochtone, incitant à produire des identités centrées sur l'ethnicisation.

71. Un rapport de l'Inspection générale de l'Éducation nationale paru en juin 2013 dressait déjà un bilan particulièrement mitigé sur les conséquences des mesures d'assouplissement de la carte scolaire, tant sur l'aggravation des processus de ségrégation que sur les stratégies d'évitement scolaire de certaines familles bénéficiant d'une bonne connaissance du système éducatif. Voir Rapport n° 2013-037 de juin 2013, de l'inspection générale de l'Éducation nationale et de l'inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale et de la Recherche à monsieur le ministre de l'Éducation nationale et madame la ministre déléguée chargée de la réussite éducative.

La loi précitée prévoit ainsi que « *lorsque cela favorise la mixité sociale, un même secteur de recrutement peut être partagé par plusieurs collèges publics situés à l'intérieur d'un même périmètre de transport urbain* » (art. L 213-1).

La circulaire n° 2014-181 du 7 janvier 2015 relative à « *l'amélioration de la mixité sociale au sein des établissements publics du second degré* », en application du décret n° 2014-800 du 15 juillet 2014 relatif à la coopération entre les services de l'État et le conseil général en vue de favoriser la mixité sociale dans les collèges publics, permet la création de secteurs multicollèges et prévoit la définition de critères d'affectation des élèves avec l'Éducation nationale. Les recteurs et le Directeur académique des services de l'Éducation nationale (DASEN) sont invités à se « *rapprocher des services du département pour dresser, "en concertation", un état des lieux en matière de mixité sociale au sein des collèges publics et privés sous contrat. Cette phase de diagnostic devra déboucher sur la définition d'objectifs en matière de mixité sociale au sein des collèges publics, à l'échelle du département, mais également à l'échelle de territoires infradépartementaux identifiés comme pertinents* ».

Il est à noter qu'il s'agit moins d'une injonction que d'une incitation, la mise en œuvre de secteur multicollèges dépendant largement de la politique éducative choisie par la collectivité territoriale compétente. La CNCDH dénote également la large discrétion laissée dans l'interprétation de la mention « *lorsque cela permet la mixité sociale* », et dans les « *objectifs de mixité sociale* » et les critères d'affectation des élèves, ces derniers devant être définis en concertation avec les équipes éducatives. Le cadre d'application est flou et reste largement tributaire de la bonne volonté locale, notamment des conseils départementaux. La CNCDH invite ainsi le Gouvernement à préciser les dispositifs et les modalités d'actions pour orienter les politiques locales et permettre aux différents acteurs (établissements, services académiques, collectivités territoires) de mieux appréhender leurs responsabilités en la matière.

Malgré ces quelques réserves, le dispositif de secteur multicollèges est une avancée encourageante dans la mesure où les acteurs disposent désormais d'un outil pour répondre à l'obligation qui leur est faite en termes de mixité sociale.

Ce dispositif entrera dans sa phase expérimentale à la rentrée 2016. Plusieurs départements pilotes vont procéder à un nouveau découpage des secteurs, le principe « un secteur, plusieurs collèges » remplaçant le principe « un secteur, un collège ». Les parents garderaient le choix du secteur mais les élèves seraient répartis entre les collèges du secteur de façon à favoriser la mixité sociale.

La CNCDH recommande de valoriser la mise en place de ce type de secteurs afin d'en faire une mesure répandue, encadrée et effective. Elle sera particulièrement attentive aux études portant sur l'impact de ces mesures sur les résultats des élèves et le climat scolaire qui devraient paraître à partir de fin 2016. Cependant, pour réussir, l'opération doit réunir plusieurs conditions, ce qui explique les précautions émises par le CNESCO. La collaboration du pouvoir local, ainsi que le soutien des familles et des équipes éducatives sont indispensables. Les mesures de carte scolaire pourraient également s'accompagner d'une modification de l'offre éducative locale, voire des modes d'affectation des enseignants, afin de rendre suffisamment attractifs les collèges actuellement fuis par les parents.

Le CNESCO émet des pistes de réflexion intéressantes à déployer simultanément afin d'assurer la réussite de la politique gouvernementale. Il préconise par exemple l'intégration d'un « volet mixités sociale et scolaire » dans le projet de construction ou de restructuration d'écoles primaires et de collèges, prévoyant notamment une étude de l'implantation de l'établissement en fonction de la mixité résidentielle. Enfin, il invite le Gouvernement à réfléchir et à mobiliser une palette variée d'outils qui seront ensuite mobilisables sur le terrain en fonction des particularités de chaque territoire. Il est possible, en la matière, de s'inspirer des politiques mises en place dans les pays de l'OCDE (ajustements de carte scolaire dans certains pays nordiques, quotas d'élèves dans certains établissements anglais, transports d'élèves au Danemark, etc.).

Par ailleurs, le CNESCO recommande que les 100 collèges les plus ségrégués fassent l'objet d'un diagnostic et d'un plan d'action visant à garantir davantage de mixité. Les ajustements de carte scolaire doivent être associés à une politique d'attractivité des établissements par une offre de formation de qualité (séjours linguistiques, équipements numériques et sportifs, etc.).

Dans cette perspective, une attention particulière devra être dédiée au suivi de la mise en œuvre de la nouvelle carte scolaire et aux efforts consacrés aux mesures de prévention et d'éducation à la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie dans le cadre de l'accompagnement accru des élèves de REP et REP+. Plusieurs études ont souligné l'effet contreproductif de la labellisation de ces établissements dans la mesure où elle peut avoir pour conséquence d'établir une hiérarchie entre les établissements à même d'entraîner la fuite de certaines familles et ainsi nuire à la mixité sociale[72]. Plusieurs pistes de réflexion pourraient être explorées : une amélioration de l'offre éducative dans ces établissements, le remplacement du zonage par la pluri-implantation des établissements[73], etc.

Concernant les lycées, un travail similaire a été engagé afin d'éviter les stratégies de contournement sur la base de certains enseignements. De manière à ce que le choix des options rares n'entraîne pas une dérogation à la carte scolaire, le ministère travaille depuis la rentrée 2015 au développement d'une offre académique d'options par le CNED alternant l'enseignement en établissement et à distance. Toujours dans la même optique, l'article L.214-5 du code de l'éducation, modifié par la loi du 7 août 2015 stipule désormais que « *les districts de recrutement des élèves pour les lycées de l'académie sont définis conjointement par le recteur et le conseil régional, en tenant compte des critères d'équilibre démographique, économique et social et en veillant à la mixité sociale* »[74].

Le CNESCO préconise que toute nouvelle construction ou restructuration de lycée donne lieu à un projet de lycée polyvalent mêlant les trois voies d'enseignement (générale, technologique et professionnelle). Pour accélérer le processus, il est envisagé de fusionner des établissements situés à proximité

72. Rémi Thibert, « *Discriminations et inégalités à l'école* », dossier de veille de l'Institut français de l'Éducation, n° 90, février 2014 (http://ife.ens-lyon.fr/vst/DA-Veille/90-fevrier-2014.pdf).
73. Jean Hébrard propose de créer des établissements « multi-implantés » pour favoriser la mixité, c'est à dire un établissement implanté sur plusieurs secteurs composé d'équipes et d'élèves pouvant aller travailler sur chaque site. « Combattre la discrimination à l'école », *Projet*, n° 299, 2007.
74. L'article 25 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 sur la nouvelle organisation territoriale de la République a modifié l'article L. 214-5 du Code de l'éducation.

physique, en redistribuant ensuite les filières pour que chaque site intègre les trois voies d'enseignement.

Enfin, s'agissant de l'enseignement privé sous contrat, le CNESCO et Jean-Paul Delahaye, dans son rapport « Grande pauvreté et réussite scolaire », proposent la mise en place d'une politique budgétaire incitative liant les ressources affectées à chaque établissement aux politiques locales de mixité scolaire, proposition qui ne peut qu'être soutenue par la CNCDH.

D'une manière générale, les récents travaux invitent à prendre en compte le problème de la ségrégation sociale et scolaire dans les établissements dans toutes ses dimensions. Une politique de mixité véritablement efficace et durable doit être accompagnée par des actions ambitieuses en matière de mixité urbaine, d'accessibilité aux transports et au logement pour favoriser la mobilité des élèves. Cette politique volontariste doit par ailleurs être évaluée régulièrement et s'inscrire dans une perspective de long terme, autour d'un consensus national dépassant les alternances politiques.

En outre, la CNCDH appelle les pouvoirs publics à ne pas sous-estimer la nécessité d'un pilotage à tous les niveaux de responsabilité du système éducatif, de la commune (pour l'enseignement primaire) ou académie (pour l'enseignement secondaire) à l'établissement scolaire. Dans un rapport remis en décembre 2015 au ministère sur « *les parcours scientifiques et techniques dans l'enseignement supérieur, du collège à l'enseignement supérieur* », l'Inspection générale de l'Éducation nationale (IGEN) souligne l'effet des déterminants sociaux sur les parcours scolaires du collège à la première inscription dans l'enseignement supérieur. Il remarque ainsi que « *les mécanismes sociaux et de genre à l'œuvre tout au long de la scolarité secondaire ne sont pas toujours visibles à l'échelle d'un établissement, d'un département, voire d'une académie et, faute de disposer d'éléments de comparaison, chacun peut avoir la conviction de faire le maximum et de ne pas avoir réellement prise sur le problème* »[75].

Au-delà de la simple responsabilité académique dans la reproduction des inégalités, la CNCDH s'alarme également d'autres tendances plus visibles, qui traduisent une véritable exclusion du système éducatif.

## C. L'exclusion persistante des enfants roms allophones

La CNCDH réitère, cette année encore, ses préoccupations concernant les problèmes d'exclusion scolaire des enfants roms allophones ou nouvellement arrivés – c'est-à-dire qui ont pour langue maternelle une autre langue que la/les langues officielle(s) – vivant dans des bidonvilles sur le territoire français. Dans son avis du 22 mars 2012 sur le respect des droits des « gens du voyage » et des Roms migrants, la CNCDH est revenue sur les facteurs d'explication de ces atteintes répétées au droit à l'éducation, tels que les refus de certaines communes de les inscrire dans les établissements scolaires, l'éloignement des

75. *Les parcours scientifiques et techniques dans l'enseignement supérieur, du collège à l'enseignement supérieur*, Rapport n° 2015-088 de décembre 2015, de l'Inspection générale de l'Éducation nationale (IGEN) à madame la ministre de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche et monsieur le secrétaire d'État chargé de l'Enseignement supérieur et de la Recherche.

terrains d'accueil des écoles, les évacuations forcées entraînant de fait une rupture dans la scolarisation plus ou moins longue.

La CNCDH invite les autorités à être particulièrement attentives aux problèmes et aux propositions mis en avant dans l'avis précité, ainsi qu'aux inquiétudes exprimées par les instances internationales qui appellent à une application effective et complète des trois circulaires du 2 octobre 2012 concernant la scolarisation des enfants en situation de précarité et d'itinérance et la circulaire du 9 juillet 2014 qui rappellent que « *l'inclusion en classe ordinaire des enfants de migrants vivant dans des campements illicites ainsi que des enfants issus de familles itinérantes et de voyageurs repose sur une amélioration de l'accueil et de l'accompagnement des élèves, ainsi que sur la formation et la coordination des acteurs de l'éducation* »[76]. Ce dernier point est essentiel pour éviter ce que certains auteurs appellent une « *scolarisation par la stigmatisation* »[77].

Le travail de suivi de la *Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement* (DIHAL) en septembre 2013 permet d'estimer que sur les 2.000 enfants en âge d'être scolarisés, seulement un tiers l'était effectivement, qui plus est de manière très instable[78]. Les constats des acteurs de terrain confirment le fossé en la matière entre les textes et leur application effective.

Dans un communiqué du 11 septembre 2015, le Haut-commissaire des Nations unies aux droits de l'homme cite notamment l'exemple des Roms expulsés de la Courneuve qui « *vivraient sous des tentes près de la mairie, grâce au soutien d'activistes de la société civile qui ont déployé d'importants efforts pour que les enfants puissent aller à l'école, et ce en dépit de la réticence des autorités à les enregistrer* », ce qu'il considère comme « *extrêmement inquiétant* » du point de vue des droits de l'enfant[79]. À cet égard, il conviendrait que la question de la scolarité des enfants soit systématiquement prise en compte par les préfectures et les tribunaux dans leurs décisions d'expulsions.

« *Je veux que mon enfant apprenne à lire, à écrire. Je veux qu'il fasse quelque chose de sa vie* ». Rares sont les familles roms qui osent et parviennent à aller en justice. La démarche courageuse et symbolique entreprise par certaines familles doit ainsi être soulignée car elle est représentative des difficultés rencontrées au quotidien par ces personnes pour faire valoir le droit à l'éducation de leurs enfants. Aidée par un collectif de défense des Roms, une famille s'est présentée devant le tribunal administratif de Cergy Pontoise le 13 novembre 2015 pour dénoncer le refus du maire de la commune de Saint-Ouen-l'Aumône d'inscrire leur fils à l'école primaire au motif que la famille n'y était pas domiciliée formellement. L'adresse figurant sur leur titre de séjour serait, en effet, située chez une connaissance dans une commune voisine, mais il ne s'agirait pas de leur lieu de

76. Circulaire n° 2014-088 du 9 juillet 2015 sur le Règlement type départemental des écoles maternelles et élémentaires publiques.
77. Fanny Vayssière, « Les classes d'initiation : une scolarisation par la stigmatisation ? », *Les cahiers d'Évry, Centre Pierre Naville*, 2004, p.85-112.
78. CNCDH, 20 novembre 2014, *Avis sur le respect des droits fondamentaux des populations vivant en bidonvilles – mettre fin à la violation des droits*, JORF n° 0034 du 10 février 2015 texte n° 92, NOR : CDHX1427500V.
79. Haut-commissaire des Nations unies aux droits de l'homme, communiqué de presse, « Zeid Ra'ad Al Hussein exhorte la France et la Bulgarie à arrêter les expulsions forcées de roms », 11 septembre 2015.

vie. La demande de domiciliation déposée au centre communal sociale (CCAS) de la ville serait par ailleurs restée sans réponse[80]. Cependant, leur requête a été rejetée par le tribunal le 4 décembre 2015[81].

Les demandes exorbitantes de documents de la part des mairies (justificatifs de domicile, vaccinations à jour…) et les refus d'inscription au motif de l'instabilité de domiciliation de ces populations sont problématiques.

Par ailleurs, les régimes différents qui prévalent en fonction du degré d'enseignement peuvent créer des situations particulièrement complexes et contreproductives. C'est le cas s'il advient que les collèges, qui relèvent de la compétence du département, acceptent de scolariser ces enfants à l'inverse des écoles primaires, qui relèvent de celle de la ville, pouvant entraîner de fait l'arrivée en sixième d'enfants pré-adolescents n'ayant pas acquis les bases requises, notamment en langue française.

Des recours sont possibles auprès du préfet (article L.2122-34 du code général des collectivités territoriales) ou directement auprès des directeurs d'école habilités à procéder à l'admission provisoire de l'enfant (circulaire du 9 juillet 2014) et ont effectivement permis à plusieurs enfants d'être scolarisés alors même que le maire refusait leur inscription. Cependant, ce n'est pas systématique et les délais d'attente peuvent être particulièrement dommageables pour ces enfants vivant déjà en situation vulnérable.

La loi de refondation du 8 juillet 2013 promeut une école inclusive pour tous les élèves aux besoins éducatifs particuliers, l'objectif à atteindre étant celui d'une scolarisation en milieu ordinaire. À cet égard, un aperçu quantitatif et qualitatif des processus de scolarisation s'avérerait être un instrument particulièrement utile de suivi de l'inclusion scolaire. À cet effet, le ministère a décidé de mener une enquête nationale portant *sur la scolarisation des élèves allophones nouvellement arrivés* (EANA), vouée à être régulièrement renouvelée pour, d'une part, recenser les élèves allophones nouvellement arrivés sur le territoire français et scolarisés dans un établissement scolaire, d'autre part, permettre l'évaluation de la politique du ministère en matière de scolarisation de ces enfants.

Ce suivi ne permettra malheureusement pas de distinguer les élèves en fonction de leur nationalité, encore que le critère retenu de la langue parlée puisse apporter quelques indications, mais offrira des informations précieuses sur le parcours scolaire des enfants allophones. Pourront ainsi être distingués le pourcentage d'enfants n'étant pas encore scolarisés, leur répartition par classe et dispositifs particuliers type « unité pédagogique pour élèves allophones arrivants » (UPE2A). Ce tableau de bord centralisé devrait permettre un suivi des parcours scolaires des EANA au niveau national[82]. La diffusion des résultats, assurée essentiellement par la Direction de l'évaluation, de la prospective et de

80. https://www.mediapart.fr/journal/france/171115/une-famille-rom-au-tribunal-notre-enfant-le-droit-d-etre-scolarise

81. Décision n° 1504284 du 4 décembre 2015 du tribunal administratif de Cergy-Pontoise.

82. Voir le guide utilisateur de l'enquête : http://www4.ac-nancy-metz.fr/ien-stenay/IMG/pdf/men_depp_b1_guide_utilisateur_eana_-_autres_structures.pdf

la performance (DEPP), devait intervenir à partir de l'année 2015[83]. La CNCDH invite le ministère à lui présenter plus précisément ce dispositif, ainsi que les principales tendances qui ressortent de l'enquête.

Par ailleurs, convaincue que la scolarisation dès la maternelle constitue un rempart contre l'échec scolaire dans le primaire et que des efforts soutenus doivent être réalisés en la matière, la CNCDH recommande d'intégrer la maternelle dans le protocole d'enquête de la DEPP.

Les obstacles à la scolarisation se situent également au niveau des dispositifs d'accueil à même de recevoir les élèves allophones. La circulaire n° 2012-141 prévoit que « *l'inclusion dans les classes ordinaires constitue la modalité principale de scolarisation. Elle est le but à atteindre, même lorsqu'elle nécessite temporairement des aménagements et des dispositifs particuliers* ».

Des dispositifs adaptés existent bel et bien. Il s'agit notamment des centres académiques pour la scolarisation des enfants allophones nouvellement arrivés et des enfants issus de familles itinérantes et de voyageurs (CASNAV), qui fournissent aide et conseils aux équipes enseignantes, et des structures spécifiques de scolarisation des élèves allophones arrivants (UPE2A). Ils sont cependant en nombre insuffisant pour répondre à la demande. Cette situation de saturation entraîne des délais d'attente d'inscription et d'affectation des enfants vivant en bidonvilles. La CNCDH regrette que le ministère n'ait pas pu lui apporter d'informations précises à ce sujet[84].

Ainsi, lorsqu'elles ont lieu, les affectations à l'école se font parfois dans des classes inadaptées qui ne permettent pas à ces élèves d'apprendre dans de bonnes conditions et qui risquent de les rendre responsables d'en perturber le fonctionnement et d'attiser, voire conforter, le rejet dont ils sont déjà victimes (tant de la part des autres enfants que des parents d'élèves).

Par ailleurs, des cas de regroupement d'enfants vivant en bidonvilles dans des locaux dédiés, en dehors de tout établissement scolaire et qui plus est parfaitement inadaptés pour les besoins de l'accueil d'élèves (gymnase, commissariat de police), ont été rapportés[85]. Ces dispositifs dérogatoires au droit commun sont ouvertement discriminatoires et stigmatisants.

De même, la CNCDH dénonce des barrières matérielles à la scolarisation qui sont un facteur non négligeable participant à ce faible taux de scolarisation. À cet égard, les écoles, collèges et lycées devraient systématiquement mobiliser les ressources à leur disposition (fonds spécifiques et réserves de matériel scolaire, enveloppe d'assurance pour couvrir les sorties scolaires, etc.), de même que les collectivités territoriales s'agissant de l'accès aux services extrascolaires (cantine, assurances scolaires, sorties, ramassage scolaire, garderie après la

83. Voir l'avis d'examen du 4 novembre 2014 de la CNIL sur l'enquête : http://www.cnis.fr/cms/telechargerAvis;jsessionid=8F6A337B84CCD1744ED068BD944610FD?ficheAvis=AVI-AC-DEPP-ALLOPHONES-EANA-15-W

84. Voir la contribution du ministère jointe au rapport.

85. Voir notamment, Défenseur des droits, Décision n° MDE-2013-92 du 7 mai 2013 relative à la scolarisation en classe primaire d'enfants demeurant dans des campements illicites.

classe…). Plusieurs préconisations de Jean-Paul Delahaye dans son rapport «grande pauvreté et réussite scolaire» vont aussi dans ce sens[86].

La CNCDH regrette par ailleurs qu'il n'y ait encore à ce jour ni capitalisation ni évaluation des stratégies et des expériences des référents académiques chargés des problèmes de scolarisation et de scolarité des enfants en grande précarité.

Plus généralement, la CNCDH réaffirme avec force que les dispositifs d'accueil spécifiques doivent être effectifs sur l'ensemble du territoire national en vue de l'objectif légal d'inclusion scolaire. Elle aimerait, dans cette perspective, être destinataire de toutes informations utiles permettant d'évaluer la qualité des dispositifs mis en place ainsi que la politique générale du ministère afin de pallier les difficultés susmentionnées.

### *Conclusion*

Le milieu scolaire est particulièrement marqué par la fragilisation du niveau de tolérance en France et par une mise en danger du lien social dont la CNCDH se fait l'écho depuis plusieurs années.

Les difficultés de mesure de la violence scolaire ne doivent pas occulter la persistance de phénomènes racistes à l'école, allant de pair avec une perte apparente de mixité sociale et une exclusion persistante de certains groupes. Pour être efficace, la politique de lutte contre le racisme menée par le ministère doit ainsi s'accompagner d'une réflexion sur les discriminations indirectes que l'institution scolaire est susceptible de produire elle-même, souvent contre son gré, et qui peuvent nuire à la crédibilité du message antiraciste qu'elle porte auprès des élèves.

Le ministère a récemment orienté son action pour une refondation de l'école de la République. Dans ce cadre, la CNCDH l'encourage à poursuivre les efforts entrepris par des mesures claires et ambitieuses, engageant pleinement l'ensemble des équipes éducatives et pédagogiques, garantes du succès de leur mise en œuvre sur le terrain. Les sujets sensibles, parfois controversés, qui posent question, doivent pouvoir être abordés sans tabou dans une démarche d'écoute et de dialogue avec les élèves en attente de réponses.

Enfin, afin de capitaliser les « bonnes pratiques » et d'offrir une meilleure visibilité aux dispositifs, aux ressources et aux formations disponibles en matière de lutte contre le racisme sous toutes ses formes, la CNCDH recommande au ministère de favoriser les échanges entre les équipes éducatives et pédagogiques, ainsi qu'entre l'école et ses partenaires (familles, acteurs associatifs, du monde économique, élus locaux, etc.) impliqués dans la promotion de la tolérance et du vivre ensemble. Le ministère, en lien par exemple avec les collectivités territoriales, les rectorats, les comités opérationnels de lutte contre le racisme et l'antisémitisme (CORA), et dans le cadre des projets éducatifs territoriaux (PEDT), pourrait mettre en place des dispositifs facilitant les échanges réciproques

86. La circulaire du 31 août 2015 relative à la politique d'aide sociale des établissements scolaires (BO de l'éducation nationale du 3 septembre 2015) demande qu'une attention particulière soit portée à l'accompagnement des familles pour garantir l'effectivité de leur droit à bénéficier des aides financières, bourses et fonds sociaux. Voir la contribution du ministère jointe en annexe.

(inventaire des bonnes pratiques via une base informatique, rencontres, supports de présentation, etc.). La réalisation d'un support ou d'une base informatique présentant les champs d'intervention, les actions et les dispositifs mis en place par les partenaires de l'école à l'échelle locale permettrait, par exemple, aux équipes éducatives et pédagogiques d'y recourir plus massivement.

Section II

# L'action du ministère de l'Intérieur

À titre liminaire, il est à noter que l'actualité récente, marquée par la « crise migratoire », les conflits qui sévissent aux lisières de l'Europe, les attentats djihadistes et la crainte que, parmi les migrants, se trouvent des terroristes déguisés, offre un terreau particulièrement propice aux préjugés, aux phénomènes de stigmatisation et de rejet de l'autre. Le risque est que la peur de l'autre, cédant parfois le pas aux amalgames, se traduise, notamment, par un relâchement des efforts menés en matière d'accueil et, par extension, un traitement différencié des dossiers, en fonction de l'origine ou de la religion présumée des personnes. En ce sens, l'attitude de certains maires, affirmant ne vouloir accueillir que les seuls réfugiés chrétiens, est inquiétante[87]. La CNCDH rappelle que, en la matière, le principe d'égalité de traitement doit primer, sans distinction d'origine, de religion ni de croyance.

Les missions dévolues au ministère de l'Intérieur – s'agissant de la protection des personnes et des biens, de la lutte contre la délinquance et de la protection des libertés publiques[88] – font de lui un acteur de première ligne dans le dispositif de lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie.

À ce titre, il réalise chaque année un recensement des actes et menaces à caractère raciste constatés par les services de police et de gendarmerie, et élabore des politiques publiques de lutte contre le racisme et les discriminations.

Dans le cadre de l'élaboration du rapport annuel, la CNCDH tient à se féliciter de la relation de dialogue tissée avec le ministère au fil des années et qui a encore prévalu en 2015. Une contribution écrite, reproduite en annexe, a été présentée lors de l'audition du ministère, et actualisée par un complément d'information[89].

Si la qualité des échanges avec le ministère mérite d'être soulignée, son action en matière de lutte contre le racisme appelle toutefois un bilan nuancé, s'agissant tant de la réformation de son outil statistique (I), de son engagement à améliorer les relations entre les forces de l'ordre et la population (II) que de son action territoriale (III).

## I. Le recensement des actes et menaces à caractère raciste

L'analyse du bilan annuel de la délinquance à caractère raciste élaboré par le ministère pour l'année 2015 doit être éclairée d'un préambule méthodologique sur le dispositif statistique utilisé.

87. À titre d'exemple, voir Europe1.fr, « *Le maire LR de Roanne ne veut accueillir « que des réfugiés chrétiens » par peur des terroristes déguisés* », 6 septembre 2015.
88. Décret n° 2014-408 du 16 avril 2014 relatif aux attributions du ministre de l'Intérieur, JORF du 18-04-2014.
89. Un représentant de la Direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ) a été auditionné le 24 novembre 2015 pour présenter l'action du ministère en matière de lutte contre le racisme. La contribution écrite du ministère ainsi que le complément d'information sont joints en annexe.

## A. Un dispositif statistique en cours de réformation

### *1. Présentation du système*

Le système statistique du ministère de l'Intérieur permet d'opérer un recensement de la délinquance à caractère raciste – plus précisément des crimes, des délits ou de contraventions de 5e classe dans la métropole et les collectivités d'outre-mer.

Deux formalités procédurales doivent, en amont, être remplies. Dans un premier temps, les signalements doivent être portés à la connaissance des services de police et de gendarmerie. Ces derniers sont habilités à constater un fait à caractère raciste à la suite d'une intervention, ou à en prendre connaissance à l'occasion de l'enregistrement d'une plainte (ou d'une main courante[90]) déposée par les usagers. Dans un second temps, il est procédé à un enregistrement informatique des signalements à l'aide de logiciels rédactionnels (respectivement LRPPN pour la police et LRGPN pour la gendarmerie). À partir de ce système est extrait chaque année un bilan statistique, lequel dresse, selon une nomenclature propre au ministère, un état chiffré des « actions » et « menaces » à caractère raciste enregistrés par les services de police et de gendarmerie[91]. Depuis octobre 2014, le service statistique ministériel de la sécurité intérieure (SSMSI) assure la centralisation, le contrôle, le traitement et la diffusion des données relatives à la criminalité et à la délinquance[92].

Depuis longtemps décrié en raison des graves déficiences qui l'affectent, le dispositif statistique du ministère de l'Intérieur est aujourd'hui en cours de rénovation[93].

En premier lieu, la réforme engagée vise à offrir aux services de police et de gendarmerie un fichier unique commun. Les logiciels de rédaction LRPPN et LRGPN ont vocation à alimenter un fichier de traitement des antécédents judiciaires (TAJ)[94] et une base statistique (TS-NICE)[95]. Il importe de souligner que

90. Il est à noter que les gendarmes ne prennent pas de mains courantes. Seuls les services de police en enregistrent.

91. Sous la catégorie « actions », le ministère répertorie les homicides, les attentats et tentatives, les incendies, les dégradations et les violences et voies de fait, quelque que soit l'ITT accordée, dont le mobile est raciste. Sous la catégorie « menaces », sont recensés les propos, gestes menaçants et démonstrations injurieuses, les inscriptions, les tracts et les courriers à caractère raciste.

92. Décret n° 2014-1161 du 8 octobre 2014. Il est à noter que ce service alimente le site www.interieur.gouv.fr/Interstats depuis le 6 octobre 2015, en publiant tous les mois une note d'analyse conjoncturelle des crimes et délits enregistrés par les forces de l'ordre. Sont aussi disponibles des études sur l'insécurité et la délinquance, ainsi que des chiffres-clés.

93. Cette période de réformation du dispositif du ministère de l'Intérieur aura par ailleurs un effet de rupture statistique, dont l'ampleur est difficilement mesurable, et qu'il conviendra de prendre en considération comme une variable supplémentaire affectant les chiffres de la délinquance raciste.

94. Les antécédents judiciaires sont à distinguer des infractions ayant donné lieu à une condamnation : le fichier TAJ recense les informations concernant les personnes impliquées ou mises en cause dans des procédures judicaires, ainsi que celles de leurs victimes. Un certain nombre de faits rapportés au TAJ concerne ainsi des personnes présumées innocentes. Le TAJ fusionne deux précédents fichiers de suivi des infractions constatées – STIC et JUDEX – pour que les services de police et de gendarmerie disposent d'un fichier commun.

95. Le logiciel TAJ n'est pas utilisé comme outil statistique. À l'heure actuelle, la police et la gendarmerie disposent d'un outil statistique séparé. Le dispositif « ORUS » (outil de requête des univers statistiques) produit les statistiques de la délinquance pour la police nationale (en lieu et place du STIC FCE depuis le 1er avril 2015). La gendarmerie utilise l'outil Bi4.

le ministère de l'Intérieur a convié une délégation de la CNCDH pour présenter au printemps 2015 la nomenclature et la réforme en cours. Là encore, compte tenu de la nature et de la diversité des services représentés lors de cette réunion, les échanges ont été de très grande qualité et les explications données particulièrement éclairantes. Toutefois, il est apparu que nombre d'items référencés dans la nomenclature étaient de nature à soulever des observations eu égard à leur manque de clarté ou de concordance avec les contours des infractions pertinentes en matière de racisme et discriminations.

Le « TAJ » recense des données à caractère personnel concernant :
– les personnes mises en cause, à l'encontre desquelles il existe des indices graves ou concordants rendant vraisemblable qu'elles aient pu participer, comme auteurs ou complices, à la commission d'un crime, délit ou contraventions de cinquième classe ;
– les victimes de ces infractions ;
– les personnes faisant l'objet d'une enquête ou d'une instruction pour recherche des causes de la mort, de blessures graves ou d'une disparition au sens de l'article 74 et 74-1 du code de procédure pénale.

Le TAJ en chiffres, c'est :
12,2 millions fiches de personnes physiques mises en cause ;
179.000 policiers et gendarmes ayant à terme accès au fichier ;
Des durées de conservation allant de 5 à 40 ans.

Sources : CNIL, TAJ : Traitement des antécédents judiciaires, 9 avril 2014 et CNIL, Contrôle des fichiers d'antécédents : conclusions et propositions de la CNIL, 13 juin 2013

En deuxième lieu, les logiciels de rédaction des procédures (LRPPN et LRGPN) doivent offrir aux agents de police et de gendarmerie un nombre accru de champs de saisie formatés. Sont ainsi renseignées la qualification de l'infraction sur la base des codes NATINF[96], utilisés par les juridictions pénales, ainsi que des informations sur les faits, les auteurs, les victimes et les circonstances de l'infraction.

En dernier lieu, le fichier TAJ doit être interconnecté automatiquement au système du ministère de la Justice, CASSIOPEE[97]. Cette liaison doit permettre au fichier TAJ d'être régulièrement mis à jour en fonction des suites judiciaires et des possibles requalifications d'infractions. La purge automatique des fichiers enregistrés dans TAJ, réalisée actuellement de manière manuelle, devrait permettre de mieux assurer les droits et libertés des personnes y figurant. Les fichiers peuvent en effet être consultés par certains services de l'État dans le cadre des enquêtes administratives préalables à l'accès à certains emplois ou pour le traitement de certaines demandes (demande de naturalisation, titre de séjour, agrément préfectoral préalable à l'exercice d'une profession…), ce qui

96. Contrairement aux catégories lacunaires de l'état 4001 jusque-là utilisées, les logiciels LRPPN v3 et LRGPN s'appuient sur les codes NATINF : aux 107 index de l'état 4001 sont ainsi substitués les plus de 40.000 codes NATINF, permettant ainsi de couvrir avec plus de précision la large palette des infractions. Il convient toutefois de préciser que si ces codes NATINF permettent de qualifier l'infraction par catégorie – par exemple « menaces de mort en raison de l'appartenance réelle ou supposée à une « race », une ethnie ou une religion », ils ne permettent pas d'opérer de qualification plus fine *infra*-catégorie – par exemple « menaces de mort antisémite ». C'est le travail partenarial entrepris par le ministère de l'Intérieur avec les associations qui va permettre de faire émerger les actes à caractère antisémite et antimusulman.
97. Voir le chapitre 2, section 3 « l'action du ministère de la Justice ».

peut avoir des conséquences pour le moins préjudiciables pour les personnes « fichées ».

Par ailleurs, l'interconnexion des dispositifs statistiques des ministères de l'Intérieur et de la Justice sera précieuse pour s'assurer du suivi des incidents racistes et de leur traitement judiciaire, en suivant l'affaire du début (plainte déposée à la gendarmerie ou au commissariat) à la fin (suites judiciaires, requalification des faits…)[98].

Un groupe de travail interministériel a été constitué en mai 2015 pour lever les obstacles à l'interconnexion des données des deux ministères, ce qui n'est pas aisé compte tenu du fait que les deux ministères ne travaillent pas sur les mêmes bases[99]. Il s'agit, dans un premier temps, de procéder à un rapprochement des dispositifs sur des champs d'infraction précis, notamment les infractions commises en raison de la race, l'ethnie, la nationalité et la religion[100], et de réfléchir à des méthodes communes de comptage. En tant que Rapporteur national sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie depuis 1990, la CNCDH dispose d'une expertise approfondie en la matière. Elle exprime ainsi le souhait d'être associée, ou tout du moins consultée, par le groupe de travail interministériel.

### *2. Enrichissement concerté du dispositif*

L'enrichissement des champs de saisie des logiciels ne permet pas d'opérer de qualification *infra*-catégorielle, en indiquant, par exemple, s'il s'agit d'une menace à caractère antimusulman ou antisémite[101]. En ce sens, le travail partenarial entrepris par le ministère de l'Intérieur est particulièrement utile. Il permet, par le biais de réunions trimestrielles entre la Délégation d'aide aux victimes (DAV), le Bureau central des cultes (BCC) et les partenaires, de recouper les faits enregistrés et d'affiner leur caractérisation (antisémite ou non, antimusulman ou non) et leur catégorisation (acte ou menace).

Ces échanges ont été intensifiés depuis les attentats de janvier 2015 de manière à assurer le traitement et le croisement des données statistiques sur les faits antimusulmans, antisémites et sur les atteintes aux lieux de cultes et sépultures de ces deux communautés.

La coopération de longue date qui existe avec le Service de protection de la communauté juive (SPCJ) permet au ministère de comptabiliser les actes et

98. Cette réforme de l'outil statistique répond à une des recommandations formulée par l'ECRI, à savoir la mise en place et la gestion d'un système d'enregistrement et de suivi des incidents racistes et la mesure dans laquelle ces incidents sont transmis aux procureurs et sont au final qualifiés d'infractions racistes. ECRI, recommandation de politique générale n° 11, « La lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police », adoptée à Strasbourg le 29 juin 2007, CRI(2007) 39.

99. Le ministère de la Justice comptabilise des dossiers pouvant renfermer plusieurs faits et plusieurs victimes, alors que le ministère de l'Intérieur comptabilise des faits et des personnes se disant victimes. De plus, l'inclusion, par le ministère de l'Intérieur, des mains courantes est problématique dans la mesure où celles-ci ne sont pas portées à la connaissance des procureurs et, ainsi, ne font pas l'objet d'enquêtes et de poursuites.

100. Contribution du ministère de l'Intérieur jointe en annexe.

101. Jusque-là, les infractions racistes étaient enregistrées sous le bloc général d'« *appartenance à une ethnie, une race ou une religion* ».

menaces antisémites, en prenant en compte ceux ayant fait l'objet d'un dépôt de plainte ou d'une main courante dont le caractère antisémite est établi.

La convention-cadre conclue le 17 juin 2010 avec le Conseil français du culte musulman (CFCM) permet de recenser, selon une méthodologie identique, les actes et menaces à caractère antimusulman.

Enfin, une convention-cadre signée le 1er décembre 2010 avec la Ligue internationale contre le racisme et l'antisémitisme (LICRA), prorogée pour trois années supplémentaires par avenant du 29 juillet 2014, poursuit les mêmes objectifs. Cette convention a été déclinée localement avec la conclusion d'accords au niveau départemental, avec les préfets et les sections locales de la LICRA.

### *3. Axes du dispositif statistique à parfaire*

Lors de ses précédents rapports annuels, la CNCDH soulevait les défaillances dans la présentation statistique élaborée par le ministère de l'Intérieur. En dépit des efforts du ministère pour réformer le dispositif, certains axes restent encore à parfaire.

Sur le plan méthodologique, d'abord, certaines améliorations s'imposent. D'une part, l'approche statistique de la délinquance à caractère raciste se fonde sur une analyse morcelée, qui ne prend en compte que l'évolution de trois types d'actes « antisémites », « antimusulmans » et « racistes », les actes « racistes » pouvant se lire davantage comme une catégorie « autres »[102]. Si le ministère fournit un bilan de ces trois catégories cumulées, consistant en un tableau additionnant ces trois types d'actes, il n'opère pas d'analyse globale du racisme. Pour la CNCDH, il ne saurait être fait l'économie d'une telle approche, incluant tant les phénomènes antisémites et antimusulmans que certaines formes de racisme ou de xénophobie. Loin d'être de l'ordre simplement symbolique, une approche communautariste de la lutte contre le racisme peut, en effet, faire le jeu d'instrumentalisations à des fins victimaires. Pour autant, cette approche globale n'interdit pas une analyse plus fine de certaines formes de racisme, lorsque la finalité est, comme en l'occurrence, de mettre en place des outils d'aide à la décision pour les pouvoirs publics ou à la mise au jour de discriminations[103]. La liste des actes faisant l'objet d'une attention particulière de la part du ministère pourrait en outre être complétée au-delà des seuls actes antisémites ou antimusulmans[104].

D'autre part, la nomenclature adoptée par le ministère pour son bilan statistique annuel exclut les discriminations à caractère raciste, ne permettant pas de dresser un état des lieux exhaustif de la délinquance à caractère raciste. En effet, seules les « actions » et les « menaces » à caractère raciste sont comptabilisées[105]. C'est donc une forme d'expression du racisme particulièrement insidieuse, et

102. Cette catégorie recense tous les autres actes à caractère xénophobe et raciste à l'exception des actes antisémites et antimusulmans.
103. CNCDH, *Avis sur les statistiques « ethniques »*, adopté en assemblée plénière le 22 mars 2012.
104. Il pourrait notamment être envisagé de distinguer les actes ciblant les personnes d'origine africaine, des collectivités d'outre-mer, ou d'Europe de l'Est.
105. Pour plus de précisions sur les « actions » et « menaces » à caractère raciste, voir note *op. cit.*

répandue, la discrimination à caractère raciste, qui pâtit à ce jour d'un manque de visibilité statistique[106].

Interrogé à ce sujet, le ministère de l'Intérieur avait indiqué l'année dernière que la réforme de son outil statistique allait permettre dès l'année 2015 d'intégrer les faits de discrimination. Cet ajout n'ayant pas été effectué, la CNCDH ne peut que renouveler son souhait de voir les faits de discrimination à caractère raciste intégrés au bilan statistique du ministère dès l'année 2016.

L'intégration des mains courantes dans le bilan annuel de la délinquance à caractère raciste, ensuite, paraît pour le moins contestable. Pour le ministère, il ne semble pas pertinent d'opérer une distinction entre les différents éléments intégrés au sein de son bilan, à savoir les plaintes, les mains courantes et les interventions de police, car seul compterait le caractère raciste des faits rapportés.

Si la CNCDH entend les arguments exposés par le ministère[107], elle n'en reste pas moins circonspecte sur cette intégration, tant en termes d'opportunité que d'effectivité. Les garanties de fiabilité et d'exhaustivité du dispositif de recensement des mains courantes interroge, eu égard au nombre important de mains courantes à traiter, à la faiblesse des effectifs dédiés à cette tâche et au caractère manuel de la comptabilisation[108]. Si le ministère maintenait sa position d'inclure à son bilan les mains courantes, la CNCDH recommande à tout le moins de distinguer les faits rapportés par voie de plainte, de la main courante ou des interventions de police. Les incidences procédurales entre ces deux voies sont, en effet, suffisamment importantes pour mériter que soit opérée une distinction, d'autant que les ministères de l'Intérieur et de la Justice travaillent à l'interconnexion de leur dispositif statistique respectif, et que le ministère de la Justice ne prend pas en compte les mains courantes (non portées à la connaissance du procureur de la République).

## B. Analyse critique du bilan statistique 2015

Bien que lacunaire, les données du ministère de l'Intérieur demeurent déterminantes pour appréhender les évolutions du racisme sur le moyen et long terme. Elles ont pour mérite de mettre en lumière la part du racisme qui s'exprime dans le champ infractionnel et qui remonte jusqu'aux services des enquêteurs.

106. Les faits de discrimination font l'objet d'un suivi statistique à part, non intégré au bilan de la délinquance raciste, sous l'index 13 de l'état 4001 relatif, de manière générique, aux « atteintes à la dignité et à la personnalité ». Ils sont répertoriés sans précision sur les motifs de discrimination, de sorte qu'il n'est pas possible de renseigner quant à l'évolution des discriminations à caractère raciste.

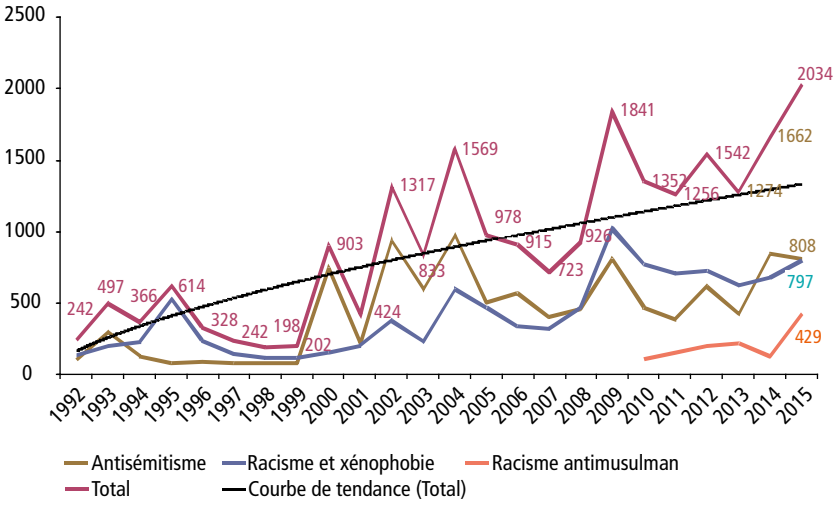
107. L'intégration de la main courante présenterait pour le ministère de l'Intérieur un double intérêt : elle constituerait un moindre mal dans le cas où la victime ne souhaite pas déposer plainte, et permettrait de faire constater les inscriptions et tags racistes pour lesquels aucune victime personnellement visée ne porte plainte.

108. Depuis la création de la sous-direction de l'information générale en juillet 2008, les services départementaux d'information générale ont accès à l'ensemble des mains courantes informatisées et ont pour mission d'opérer au quotidien un traitement de ces procédures dans le domaine du racisme. Celles-ci ne bénéficient pas d'un index dédié spécifiquement aux faits racistes, lequel permettrait un accès rapide et automatisé aux faits à caractère raciste ; c'est donc un véritable travail de suivi statistique en dentelle qui doit être mis en œuvre pour extraire les mains courantes comportant des mentions relatives à la délinquance à caractère raciste. À l'échelon central, une section dédiée composée de deux fonctionnaires assure la synthèse et l'analyse de l'ensemble de ces données.

### *Une augmentation significative des faits à caractère raciste, antisémite et antimusulman constatés*

Les données ici présentées correspondent à l'ensemble des actes et menaces à caractère raciste, antisémite et antimusulman constatés par les services de police et de gendarmerie au cours de l'année 2015, données qui doivent être analysées en tenant compte des limites et défaillances qui affectent l'outil statistique du ministère. Le compte rendu ci-dessous s'attache ainsi moins à dresser un tableau au plus près qu'à dégager des tendances.

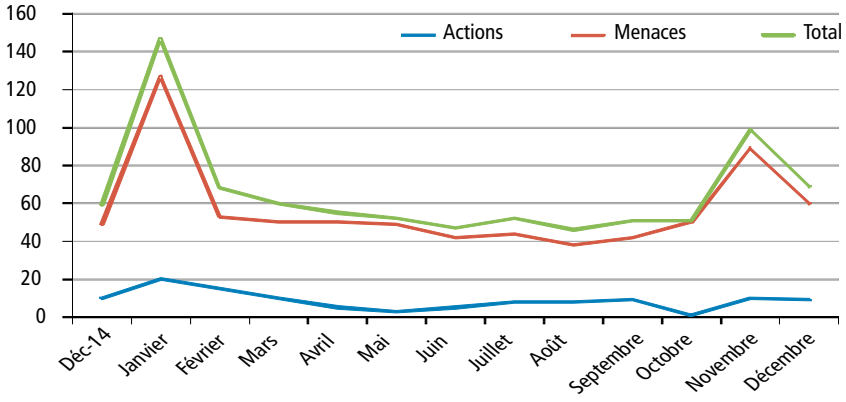
Le ministère de l'Intérieur établit depuis 2011 un bilan des atteintes aux lieux de culte et aux sépultures, reproduit en annexe de ce rapport. Toutefois, la CNCDH a pris le parti de ne pas produire d'analyse spécifique de ces données, dans la mesure où les éléments fournis suscitent des interrogations. Le lien existant entre ces actes et les phénomènes de racisme est difficile à établir avec certitude, puisqu'il est extrêmement délicat de différencier les actes qui ont une réelle motivation raciste, des vols ou actes de pur vandalisme, ou encore des actes commis par des groupes « sataniques ». Par ailleurs, ces faits peuvent faire l'objet d'une double comptabilisation, en étant intégrés à la fois au sein du bilan des atteintes aux lieux de culte et aux sépultures des communautés juive et musulmane et également au sein de ceux traitant respectivement des actes antisémites ou antimusulmans.



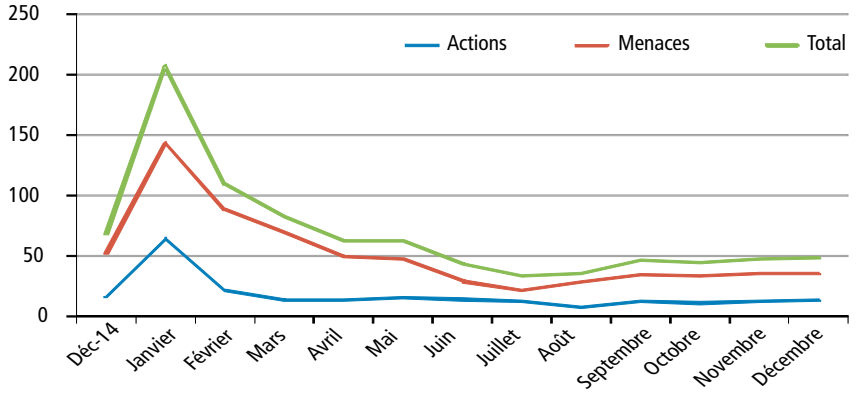

Une fois agrégés, les chiffres communiqués par le ministère marquent une hausse significative de 22,38 % pour l'année 2015 (2034 faits constatés en 2015 contre 1662 en 2014). Tant les actes (+ 9,32 %) que les menaces (+ 26,48 %) ont augmenté.

La courbe de tendance de la délinquance à caractère raciste ne cesse ainsi son inquiétante ascension. L'année 2015 passe la barre des 2000 actes recensés, sommet qui n'avait jamais été atteint depuis que ces statistiques sont relevées.

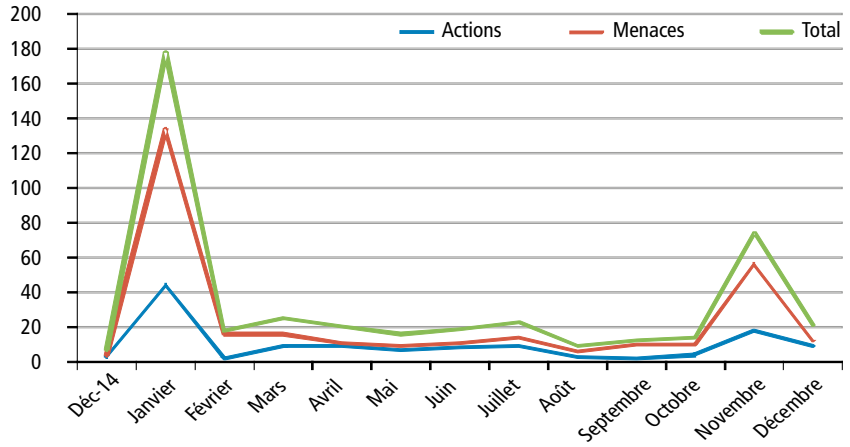
### Comparatif sur l'année des actes racistes enregistrés en 2015




### Comparatif sur l'année des actes antisémites enregistrés en 2015




### Comparatif sur l'année des actes antimusulmans enregistrés en 2015



En procédant à une analyse plus fine de ces données, on constate que les actes antimusulmans, en net recul en 2014, enregistrent une hausse inquiétante. À l'inverse, les actes antisémites, contrairement à la tendance observée en 2014, sont en baisse. Ainsi, pour l'année 2015, les résultats sont les suivants :
– les actes antisémites enregistrent un recul de 5,1 %, pour un total de 808 actes (contre 851 en 2014) ; la baisse est surtout sensible pour les actions (-14,11 %, à 207) et moins pour les menaces (-1,48 %, à 601).
– les actes antimusulmans ont triplé (+ 223 %), comptabilisant 429 actes (contre 133 en 2014), dont 305 menaces (+ 291 %) et 124 actions (+ 125 %)[109].
– les autres actes, recensés sous la catégorie générique « actes racistes », augmentent de 17,5 % avec 797 actes (contre 678 en 2014), dont 694 menaces (+ 20,28 %) et 103 actions (+ 1,98 %).

L'examen de la répartition des actes sur l'année 2015 met en lumière certains pics de violence, consécutifs aux attentats de janvier et de novembre. Si l'actualité ne saurait constituer le seul facteur explicatif, celle-ci peut constituer un agent amplificateur sur des phénomènes structurels.

***Actes et menaces à caractère antisémite***

La tendance à la baisse des actes antisémites en 2015 (- 5,1 %), notamment au second semestre (- 53 % par rapport à 2014), est encourageante. On ne peut qu'espérer que cette tendance se confirmera en 2016.

Une lecture fine des faits constatés invite cependant à la prudence. En valeur absolue, le nombre d'actes recensés demeure élevé, le seuil des 800 actes n'ayant été dépassé qu'à deux reprises depuis 2005, en 2009 et en 2014, faisant souvent écho à un raidissement du conflit israélo-palestinien. En 2015, le sommet atteint par l'antisémitisme est plutôt le produit de dynamiques françaises.

La population juive, bien qu'elle représente moins de 1 % de la population totale, est la cible de 40 % des actes racistes commis en France (contre 51 % en 2014) et de 49 % des violences racistes aux personnes. Par ailleurs, si l'on prend pour référence l'année 2013 (423 faits), les actes antisémites ont augmenté de 91 % en 2015. Ces actes sont principalement localisés en Ile-de-France.

La communauté juive demeure très inquiète, malgré les dispositifs de protection mis en place par les pouvoirs publics dans le cadre du plan Vigipirate. En effet, lors d'une audition à la CNCDH[110], le SPCJ a insisté sur l'intensité de la violence antisémite, évoquant l'idée d'une « hyperviolence » très palpable. L'inquiétude est en partie alimentée par des actes antisémites comme ceux de Toulouse (2012), de l'Hyper Cacher (2015) et de l'attaque à la machette d'un enseignant juif par un adolescent à Marseille (2016). Il est à noter que de nombreux signalements concernent cette année des attaques au couteau[111].

109. Jusqu'en 2010, les victimes musulmanes sont intégrées dans le bilan général des victimes du racisme. À partir de 2011, elles font l'objet d'une catégorie spécifique.
110. Audition du SPCJ, le 24 novembre 2015. Voir également la contribution du SPCJ jointe en annexe.
111. *Ibidem*.

En outre, le SPCJ a rapporté de nombreux témoignages d'actes antisémites « *du quotidien* », non déclarés aux forces de l'ordre. La priorité donnée à la sécurité et à la lutte contre les attaques terroristes cette année aurait conduit à une banalisation des actes antisémites perçus comme les moins graves, le SPCJ observant et regrettant une forme de résignation. Le curseur de la perception de la gravité et de l' « acceptable » se serait déplacé vers les actes les plus violents.

Enfin, la communauté juive se sentirait tiraillée entre le besoin de sécurité et la peur de perdre ses libertés. Le SPCJ a ainsi fait état de plusieurs témoignages insistant sur le sentiment d'une insouciance perdue. La difficulté, au quotidien, d'accompagner les enfants dans une école entourée de militaires, est mise en avant, même si la présence de ces derniers est perçue comme étant justifiée. Les conséquences négatives d'un tel contexte sécuritaire sur la construction identitaire de l'enfant sont redoutées.

***Actes et menaces à caractère antimusulman***

Les actes antimusulmans constatés ont franchi un seuil jamais atteint depuis le recensement officiel de ces actes par le ministère. Les chiffres de cette année confirment la tendance à la hausse observée depuis 2011 (+ 30 % en 2011, 28 % en 2012, 11,3 % en 2013, -41 % en 2014, + 223 % en 2015), malgré le recul des actes antimusulmans observé en 2014.

Plus de la moitié d'entre eux ont été enregistrés au premier trimestre de l'année 2015, dans le sillage des attentats de janvier, ceux du 13 novembre ayant eu une moindre répercussion. Par ailleurs, les mois de janvier et novembre recensent à eux seuls 58 % du total des faits constatés.

Cinq régions comptabilisent près de la moitié des actes enregistrés (Ile-de-France, Rhône-Alpes, Nord-Pas-de-Calais, PACA, Midi-Pyrénées). Si l'on rapporte le nombre d'actes antimusulmans à la population de chaque région, la Corse, la Champagne-Ardenne, la Franche-Comté, le Nord-Pas-de-Calais et les Midi-Pyrénées sont les régions les plus affectées.

Lors d'une audition à la CNCDH [112], le CFCM a souligné l'inquiétude palpable des citoyens français de confession musulmane face à la flambée des actes antimusulmans, les faits répertoriés semblant indiquer une certaine progression dans l'échelle de violence : tirs à balles réelles, jets de grenade, agressions, incendies ou tentatives d'incendies, etc.

Dans sa contribution, le ministère de l'Intérieur souligne à juste titre que l'emploi d'armes à feux, notamment en direction des lieux de culte musulman, est un mode d'expression qui est, par sa nouveauté, particulièrement inquiétant.

Par ailleurs, la typologie des faits infractionnels sur l'année 2014 mettait en lumière un phénomène particulièrement préoccupant, celui d'une recrudescence des agressions à l'encontre des femmes voilées. En 2015, les hommes n'ont pas été épargnés par la violence à caractère antimusulmane.

112. Audition du CFCM, le 13 janvier 2016. Voir également la contribution du CFCM jointe en annexe.

Le contexte très particulier de cette année, tout comme les débats récurrents sur l'islam qui aurait tendance à devenir un « sujet politique », contribuerait à la dégradation de l'image de l'islam et à la stigmatisation des musulmans, créant un malaise général dans le pays dommageable au « vivre ensemble »[113].

Tout comme le SPCJ pour les actes antisémites, le CFCM met en avant le manque de représentativité des chiffres du ministère, les personnes victimes de tels actes hésitant à porter plainte. Le trop grand nombre d'affaires classées sans suite participerait de ce découragement[114].

***Actes et menaces à caractère raciste***
***(hors faits antisémites ou antimusulmans)***

À titre liminaire, rappelons que cette catégorie ne désigne pas l'ensemble des faits à caractère raciste et xénophobe enregistrés sur une année donnée, puisqu'elle n'intègre pas les faits à caractère antisémite ni, depuis le mois de janvier 2012, les faits à caractère antimusulman. Elle se présente davantage comme une catégorie « autre ».

De la même manière que pour les actes antimusulmans, le contexte lié aux attentats de janvier et novembre 2015 explique les brusques poussées enregistrées ces deux mois. Cette augmentation est plus marquée s'agissant des manifestations les moins violentes, puisque le nombre de « menaces » croît de + 20 % par rapport à 2014 et les « actions » de + 2 %. Plus de la moitié de ces faits se concentrent en Ile-de-France, en Rhône-Alpes, en Picardie et dans le Nord-Pas-de-Calais.

Le ministère précise que près de 33 % des menaces recensées ne visent aucune communauté en particulier et correspondent à des tags (croix gammées, inscriptions racistes et xénophobes). Les menaces écrites ou verbales résulteraient par ailleurs de différends d'ordre privé ou d'actes isolés (différends commerciaux, voisinage, entre automobilistes).

Un chiffre soulève de réelles préoccupations. 69 agressions et violences racistes ou xénophobes dirigées contre les personnes ont été enregistrées en 2015, équivalent à 67 % des « actions » racistes constatées sur l'année (contre 60,4 % en 2014).

## C. La représentativité des chiffres en question

La question de la représentativité des chiffres issus du bilan statistique du ministère de l'Intérieur se pose à plusieurs égards.

En premier lieu, elle est corrélée à l'appréhension par le droit des actes à caractère raciste. Or la définition légale des infractions s'est considérablement élargie ces dernières années : certains comportements auparavant tolérés sont aujourd'hui pénalisés, tandis que le législateur a augmenté le nombre d'hypothèses dans lesquelles le mobile raciste est pris en compte au titre de circonstance aggravante

113. *Ibidem*.
114. *Ibidem*.

de l'infraction[115]. De la même manière, l'allongement des délais de prescription de trois mois à un an en matière de délit de presse à caractère raciste a également pu influer sur le nombre d'infractions enregistrées[116].

En second lieu, l'existence d'un « chiffre noir » affecte fortement la représentativité du bilan statistique du ministère, le nombre de dépôt de plaintes étant très en deçà du nombre de faits effectivement commis, surtout pour les infractions relevant de propos oraux[117].

Ce constat, corroboré par la faiblesse des chiffres en valeur absolue, invite à s'interroger sur la qualité et la pertinence des outils statistiques. L'écart entre les chiffres et la réalité vécue du racisme, de même que certains exemples étrangers interrogent notre dispositif statistique. C'est notamment le cas au Royaume-Uni qui, après avoir constaté à la suite d'études sur la délinquance réelle, le manque de représentativité des chiffres officiels, a tenté d'améliorer avec succès le recensement des infractions racistes[118]. Pour l'année 2014-2015, près de 43.000 incidents racistes ont été signalés aux services de police concernant l'Angleterre et le pays de Galles, et près de 52.000 si l'on inclut l'ensemble des motifs d'infraction recensés (religion, orientation sexuelle, handicap ou transsexualisme)[119]. La comparaison avec les 2034 actes et menaces à caractère raciste, antisémite et antimusulman enregistrés en France en 2015 fait craindre que la plupart des infractions de ce type ne se trouvent pas recensées. Afin que les chiffres reflètent davantage la réalité du racisme en France, la CNCDH invite le ministère à porter une attention particulière à la méthode de comptabilisation existante au Royaume-Uni pour voir si elle peut être adaptée à la France. Il est à noter que la LICRA projette d'étudier la question[120].

115. Voir la partie 2, section 3 « l'action du ministère de la Justice ».
116. Article 65-3 de la loi du 29 juillet 1881, jugé conforme à la Constitution par une décision du Conseil constitutionnel en date du 12 avril 2013 (Cons. Constit., 12 avril 2013, QPC n° 2013-302).
117. On estime par exemple que, pour les injures racistes, seuls 8 % des faits seraient signalés aux services de police et de gendarmerie, et 3 % des faits seulement seraient enregistrés au titre de plaintes. Voir Laure Chaussebourg, se déclarer victime : de l'atteinte subie au dépôt de plainte, novembre 2010 http://www.justice.gouv.fr/art_pix/1_stat_infostat110_se_dclarer_vict_20101129.pdf
118. Le nombre d'actes commis à raison de l'appartenance prétendue à une « race » est passé de 6500 en 1990 à 14000 en 1997-1998; puis il a quadruplé jusqu'à 53000 en 2000-2001. Voir Equality and Human rights commission, "police and racism : what has been achieved 10 years after the Stephen Lawrence inquiry report ?"
http://www.equalityhumanrights.com/uploaded_files/raceinbritain/policeandracism.pdf
119. Home Office, *"Hate crimes, England and Wales 2014/2015"*, 13 octobre 2015. La période de recensement va du 1er avril au 31 mars de l'année suivante.
https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/467366/hosb0515.pdf
120. Voir la contribution de la LICRA jointe en annexe.

En parallèle, il serait intéressant de réaliser une étude sur l'impact des pratiques et des dysfonctionnements propres à nuire à la qualité de l'enregistrement statistique des plaintes portant sur des faits de délinquance à caractère raciste [121].

En dernier lieu, tout dispositif de statistique pénale est tributaire de l'action des services qui en sont chargés, les infractions constatées étant liées à l'activité policière. Un renforcement des politiques publiques de lutte contre le racisme ou encore une vigilance accrue de la part des services compétents sont autant d'éléments qui pourront influer à la hausse sur le nombre de faits enregistrés. L'installation d'un système de vidéosurveillance aux abords de certains lieux de culte, ou encore la publication de circulaires visant à renforcer la lutte contre le racisme peuvent ainsi expliquer l'accroissement des faits racistes enregistrés. Cette tendance à la hausse doit être lue comme la résultante d'une amélioration du dispositif de lutte contre le racisme qui vient augmenter de manière mécanique les statistiques, bien que la CNCDH se félicite par ailleurs des efforts déployés par le ministère. Pour l'année 2015, ces facteurs sont à prendre en compte, la lutte contre le racisme ayant été érigée au rang de Grande cause nationale par le Président de la République lors de ses vœux aux Français [122].

En définitive, le bilan quantitatif dressé par le ministère de l'Intérieur chaque année ne peut suffire à lui seul pour rendre compte d'un phénomène aussi complexe et protéiforme que le racisme. Depuis plusieurs années, la CNCDH encourage le développement d'indicateurs alternatifs aux statistiques existantes, du type enquête de victimation ou de délinquance auto-déclarée [123], de manière à établir avec précision les caractéristiques des populations d'agresseurs et de victimes et de déterminer si les réponses actuelles des pouvoirs publics à la violence raciste ciblent les groupes pertinents.

À cet effet, elle note avec satisfaction que le ministère, en lien avec la DILCRA, projette de compléter la connaissance du racisme et de l'antisémitisme par une enquête de victimation. Dans sa contribution annexée au rapport, le ministère explique ainsi que l'Institut national de la statistique et des études économiques devrait, à partir de l'année 2016, enrichir le questionnaire de l'enquête « Cadre de vie et sécurité », réalisée auprès de 15 000 personnes résidant en France métropolitaine, en y insérant des questions relatives aux mobiles des violences physiques et verbales. La CNCDH sera particulièrement attentive aux résultats de cette enquête, dont une exploitation portant spécifiquement sur les injures est prévue en 2016. Elle recommande d'élargir ce type d'enquête aux collectivités d'outre-mer.

121. L'IGA a déjà mis en évidence des pratiques pouvant nuire à la qualité de l'enregistrement statistique des plaintes dans leur ensemble, liées notamment à la qualification pénale donnée aux infractions et à l'indexation qui en résulte : déqualification dans les index, difficultés rencontrées pour indexer et comptabiliser correctement certaines infractions, suppression de fiches statistiques des logiciels, etc. Ces pratiques, volontaires ou involontaires, peuvent s'expliquer par la volonté de minorer les chiffres de la délinquance, notamment pour les infractions les plus sensibles, ou encore par un contrôle hiérarchique insuffisant ou par manque de formation des agents chargés de l'enregistrement. IGA, Rapport n° 59/DG75-B010/ sur l'enregistrement des plaintes par les forces de sécurité intérieure, juin 2013 ; Rapport n° 14-011/13-093/01 sur l'enregistrement des plaintes par les forces de sécurité intérieure sur le ressort de la préfecture de police, janvier 2014.

122. Voir les vœux présidentiels de François Hollande le 31 décembre 2014.

123. Ces enquêtes permettraient d'aborder ce type de délinquance sous l'angle complémentaire du vécu des victimes ou des auteurs d'infraction, surtout que cette forme de délinquance est l'une des rares pour lesquelles le mobile de l'infraction se voit pris en compte.

## II. Améliorer les rapports entre les forces de sécurité et la population : un engagement du ministère à parfaire

La qualité des rapports (et du lien de confiance) tissés avec la population est primordiale pour les forces de sécurité dans l'exercice de leurs missions et explique, de ce fait, qu'elle constitue un axe central de l'action ministérielle.

La CNCDH est consciente des difficultés que peuvent rencontrer les forces de police et de gendarmerie [124], qui accomplissent au quotidien une mission essentielle de service public, celle de protéger et garantir la sécurité et les droits des personnes. Les observations qui suivent ne visent en aucun cas à stigmatiser ou à dénoncer les dérives des agents, mais bien à les aider à jouer pleinement leur rôle dans la lutte contre le racisme.

### A. Les actions préventives de portée générale

À titre liminaire, la CNCDH attire l'attention du ministère sur la nécessité de renforcer les moyens humains et financiers mis à la disposition des forces de sécurité.

#### *1. La formation, comme pierre angulaire de la lutte contre le racisme*

La formation initiale et continue des personnels de police et de gendarmerie à la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie fait l'objet d'une attention particulière de la part du ministère, dans une démarche partenariale avec la DILCRA et les associations compétentes.

En 2015, ce sont 47 élèves-commissaires de police, 66 élèves-lieutenants, près de 3.000 élèves gardiens de la paix, un peu de 2.300 adjoints de sécurité et 830 cadets de la République, environ 840 candidats brigadier-chef et plus de 1.000 candidats au poste d'officier de police judiciaire, ainsi que les personnels de gendarmerie nationale qui ont ainsi pu être formés à la lutte contre le racisme, les discriminations et l'intolérance. À travers leurs obligations de formation continue, les commissaires de police intéressés par ces thématiques et quelques enquêteurs spécialisés peuvent également assister à une formation organisée conjointement par la CNCDH et l'École nationale de la magistrature (ENM) et intitulée « le racisme en France ».

Les efforts du ministère méritent d'être pérennisés. À cet égard, il est à noter le travail de recherche mené par l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ), ayant pour objet l'identification des modules de formation mis en place en école de police et de gendarmerie, en matière de sensibilisation des personnels à la lutte contre le racisme et l'antisémitisme.

124. Hormis les difficultés déjà bien connues et inhérentes à l'exercice de leurs missions, il est à noter que policiers, militaires et professions assimilées seraient, d'après les enquêtes « cadre de vie et sécurité » menées de 2008 à 2014 par l'INSEE et l'ONDRP, davantage victimes d'agressions physiques ou verbales que l'ensemble de la population occupant un emploi. Les violences (physiques ou verbales) subies par ces derniers seraient en proportion près de deux fois plus importantes que pour les autres groupes professionnels majoritairement en contact avec le public. Interstats Analyse, « sécurité et défense : des professions plus souvent victimes d'agressions physiques ou verbales », n° 1, octobre 2015.

Le matériau recueilli de septembre 2012 à janvier 2014, est en cours d'exploitation [125]. Les résultats de cette étude étant susceptibles d'enrichir la réflexion administrative sur la bonne manière de sensibiliser les agents publics à ces questions, la CNCDH invite le ministère à y porter une attention particulière, dans l'optique d'améliorer les actions de formation dispensées aux personnels de police et de gendarmerie.

### *2. Sensibiliser un public jeune*

Le ministère investit également le champ de la formation du jeune public. Un partenariat existe ainsi entre les ministères de l'Intérieur et de l'Éducation nationale, organisant l'intervention de policiers et de gendarmes auprès d'élèves. Ce partenariat interministériel a par exemple abouti à l'élaboration d'un « module de prévention du racisme et de l'antisémitisme à l'école », avec des représentants du ministère de l'Intérieur, du ministère de l'Éducation nationale, de la LICRA et de la DILCRA, à destination d'un public de collégiens. La formation est dispensée par des policiers et gendarmes, correspondants sécurité de l'école.

Pour accompagner les « correspondants sécurité » référents, sollicités par les chefs d'établissements souhaitant aborder ces thématiques, une mallette pédagogique a été mise à leur disposition depuis la dernière rentrée scolaire, après une phase d'expérimentation en Île-de-France, initiative qui ne peut qu'être saluée par la CNCDH.

## B. Améliorer les rapports de confiance entre les forces de sécurité et la population

Les forces de sécurité exercent des missions particulièrement exposées au public. En ce sens, l'efficacité de leur action au quotidien dépend en partie de la coopération des personnes et de la confiance que ces dernières leur portent. En tant que dépositaires de l'autorité publique et garantes de la sécurité publique, elles doivent en outre viser l'exemplarité dans l'exercice de leurs missions.

### *1. Un engagement inachevé sur la lutte contre les contrôles au faciès*

L'expression communément employée de « profilage racial » ou « ethnique » ou encore de contrôle « au faciès » renvoie à l'idée d'une « *utilisation par la police, sans justification objective et raisonnable, de motifs tels que la race, la couleur, la langue, la religion, la nationalité ou l'origine nationale ou ethnique dans des activités de contrôle, de surveillance ou d'investigation* » [126].

La question des contrôles d'identité et de leurs modalités est symbolique des rapports parfois conflictuels entretenus par les forces de sécurité avec les individus issus des minorités visibles, en raison de leur caractère potentiellement arbitraire, discriminatoire et attentatoire aux libertés individuelles. Les quelques

125. Voir notamment Anne Wuilleumier, « L'enseignement du juste en école de police et de gendarmerie. Quelles stratégies pédagogiques ? », Cahiers de la Sécurité et de la Justice, 2014, n° 27/28, p. 242-255. Cet article constitue la première exploitation du matériau recueilli à cette occasion.

126. ECRI, recommandation de politique générale n° 11, « La lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police », adoptée à Strasbourg le 29 juin 2007, CRI(2007) 39.

études menées sur le sujet révèlent ainsi le fait que les policiers sur-contrôlent une population caractérisée par le fait qu'elle est masculine, jeune et issue des minorités visibles[127]. À cet effet, François Hollande, lors de la campagne présidentielle de 2012, avait inscrit cette question au cœur de l'agenda politique en s'engageant à lutter contre « *le "délit de faciès" dans les contrôles d'identité par une procédure respectueuse des citoyens* »[128].

La série d'arrêts rendus par la cour d'appel de Paris le 24 juin 2015 condamnant l'État pour « faute lourde » pour des contrôles d'identité au faciès, est à saluer et démontre que des efforts sont encore à faire[129]. Il est à noter que le Gouvernement a décidé, le 13 octobre 2015, de contester la décision de la Cour d'appel et de se pourvoir en cassation[130].

Dans ces arrêts, la Cour met en avant les obligations positives de l'État à prendre toutes mesures utiles pour prévenir et réprimer les discriminations dans la mise en œuvre des contrôles de police, de manière à assurer une protection effective des droits des personnes. Un des points soulevés est que « *telle qu'établie, la loi en matière de contrôle d'identité, qui n'aboutit pas à la constatation d'une infraction, ne prévoit aucune obligation de traçabilité* ». En effet, dans les affaires en question, le contrôle litigieux « *n'a donné lieu à la rédaction d'aucun procès-verbal, (…) n'a pas été enregistré, ni fait l'objet d'un récépissé* ». Pour la Cour, « *cette situation constitue dès lors une entrave au contrôle juridictionnel, susceptible en elle-même de priver la personne concernée de la possibilité de contester utilement la mesure en cause et son caractère éventuellement discriminatoire* ».

Dans une décision rendue le 3 février 2015, le Défenseur des droits, saisi d'une demande d'intervention dans la procédure devant la cour d'appel de Paris, insiste de la même manière sur la nécessité d'encadrer davantage les opérations de contrôle, de manière à ce qu'elles soient basées sur des critères objectifs, et non sur le « ressenti » ou l'« instinct » des agents trop souvent invoqués pour masquer des stéréotypes discriminatoires[131].

Depuis plusieurs années déjà[132], la CNCDH invite le ministère à prendre les mesures nécessaires pour lutter contre ce type de pratiques. Certains axes de la réforme engagée depuis quelques années par le Gouvernement sont intéressants dans la mesure où ils prennent en compte le problème dans sa double dimension :

127. Voir notamment le sondage d'Opinion Way sur « le contrôle d'identité » conduit en mai 2014, à l'initiative de Graines de France, *Human Rights Watch* et *Open Society Justice Initiative* (http://urlz.fr/2zsU). Dans son rapport 2010, la CNCDH rend par ailleurs compte de l'ensemble des travaux concernant la question des contrôles d'identité. Voir CNCDH, 2010, *La lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie*, rapport annuel, La Documentation française.

128. François Hollande, *Le changement c'est maintenant, mes 60 engagements pour la France*, élections présidentielles du 22 avril 2012.

129. Le 10 décembre 2011, treize personnes ont fait l'objet d'un contrôle d'identité par les forces de police perçu comme étant de nature discriminatoire. Déboutées en premier instance par le Tribunal de grande instance de Paris, elles ont interjeté appel. Le 24 juin 2015, la cour d'appel de Paris a accueilli l'appel dans cinq dossiers (et rejeté dans les huit autres) en constatant le caractère discriminatoire du contrôle dans la série d'arrêts rendus le 24 juin 2015. Voir notamment cour d'appel de Paris, 24 juin 2015, n° 13/24277.

130. *Le Monde*, « Condamné pour contrôles au faciès, l'État se pourvoit en cassation », 16 octobre 2015.

131. Le 13 novembre 2014, les représentants des treize réclamants ont saisi le Défenseur des droits d'une demande d'intervention dans la procédure devant la cour d'appel de Paris.
http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/msp-mds-mld-2015-021.pdf

132. Voir surtout les rapports annuels de la CNCDH depuis 2010.

le régime juridique et réglementaire applicable aux contrôles d'identité d'une part, les garanties dans la mise en œuvre des opérations de contrôle d'autre part. Pour la CNCDH, cette réforme demeure cependant inachevée.

### *2. Regard critique sur le régime juridique et réglementaire des contrôles d'identité*

Bien que le régime juridique et réglementaire interdise formellement les contrôles au faciès, en conférant aux forces de police et de gendarmerie un large pouvoir discrétionnaire en la matière, il n'offre pas de garanties suffisantes pour les prévenir et les réprimer en cas d'abus.

Au titre des articles 78-1 et 2 du code de procédure pénale, tout fonctionnaire de police ou militaire de la gendarmerie, quel que soit son grade, peut ainsi, en sa qualité d'agent de police judiciaire[133], « *inviter [toute personne] à justifier, par tout moyen, de son identité* ». Le contrôle peut poursuivre une finalité de police judiciaire, lorsqu'il s'agit de rechercher des délinquants, s'il existe « *une ou plusieurs raisons plausibles de le soupçonner* » ou sur réquisitions écrites du procureur de la République[134], ou de police administrative, lorsqu'il s'agit de prévenir des troubles à l'ordre public[135]. Il peut être question d'un contrôle simple, d'un contrôle accompagné de palpation ou de fouille, ou suivi de l'interpellation de l'intéressé[136].

Dans sa contribution, le ministère de l'Intérieur rappelle que le cadre légal encadrant, en théorie, la pratique du contrôle d'identité est « *guidée par des considérations objectives et n'autorise aucun profilage racial* »[137].

---

133. L'article 78-2 du CPP précise que peut procéder à un contrôle d'identité tous les « *officiers de police judiciaire et, sur l'ordre et sous la responsabilité de ceux-ci, les agents de police judiciaire et agents de police judiciaire adjoints mentionnés aux* articles 20 *et 21-1°* ».

134. L'article 78-2 du code de procédure pénale stipule que tout agent des forces de l'ordre peut « *inviter à justifier, par tout moyen, de son identité toute personne à l'égard de laquelle existe une ou plusieurs raisons plausibles de soupçonner :*
– *qu'elle a commis ou tenté de commettre une infraction ;*
– *ou qu'elle se prépare à commettre un crime ou un délit ;*
– *ou qu'elle est susceptible de fournir des renseignements utiles à l'enquête en cas de crime ou de délit ;*
– *ou qu'elle fait l'objet de recherches ordonnées par une autorité judiciaire.*
*Sur réquisitions écrites du procureur de la République aux fins de recherche et de poursuite d'infractions qu'il précise, l'identité de toute personne peut être également contrôlée, selon les mêmes modalités, dans les lieux et pour une période de temps déterminés par ce magistrat. Le fait que le contrôle d'identité révèle des infractions autres que celles visées dans les réquisitions du procureur de la République ne constitue pas une cause de nullité des procédures incidentes* ».

135. « *L'identité de toute personne, quel que soit son comportement, peut également être contrôlée, selon les modalités prévues au premier alinéa, pour prévenir une atteinte à l'ordre public, notamment à la sécurité des personnes ou des biens* » (article 78-2 du CPP). Cette disposition fait l'objet d'une interprétation sous réserve du Conseil constitutionnel qui stipule que « *toutefois la pratique de contrôles d'identité généralisés et discrétionnaires serait incompatible avec le respect de la liberté individuelle ; que s'il est loisible au législateur de prévoir que le contrôle d'identité d'une personne peut ne pas être lié à son comportement, il demeure que l'autorité concernée doit justifier, dans tous les cas, des circonstances particulières établissant le risque d'atteinte à l'ordre public qui a motivé le contrôle* » (décision n° 93-323 DC du 5 août 1993).

136. Il est à noter que les articles 78-2-1 et 78-2-4 prévoient aussi le recours à un contrôle d'identité dans des situations particulières (perquisitions du procureur aux fins de perquisitions de lieux à usage professionnel, aux fins de recherches et de poursuite d'acte de terrorisme et de visites de véhicule).

137. En ce sens, il est conforme à la recommandation de politique générale relative à la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de police de l'ECRI qui recommande aux États membres de définir et d'interdire clairement dans la loi le profilage racial lors des activités de contrôle, de surveillance ou d'investigation.

Dans sa décision n° 93-325 du 13 août 1993, le Conseil constitutionnel précise que les vérifications d'identité doivent s'opérer *« en se fondant exclusivement sur des critères objectifs et en excluant dans le strict respect des principes et règles de valeur constitutionnelle, toute discrimination de quelque nature qu'elle soit entre les personnes »*.

Par ailleurs, le code de déontologie, commun à la police et à la gendarmerie nationales, entré en vigueur le 1er janvier 2014, encadre les palpations de sécurité et stipule que le contrôle d'identité ne peut se fonder sur aucune caractéristique physique ou aucun signe distinctif, « *sauf s'il dispose d'un signalement précis* », et qu'il doit « *se déroule[r] sans qu'il soit porté atteinte à la dignité de la personne qui en fait l'objet* »[138]. La CNCDH salue d'autant plus cette codification qu'elle s'accompagne d'efforts en matière de formation des policiers et des gendarmes, afin que les principes de déontologie édictés ne restent pas lettre morte. Le ministère annonce ainsi le doublement des heures de formation par simulation aux contrôles d'identité et aux palpations de sécurité, l'accent étant mis « *sur la justification et le non systématisme de la palpation* »[139].

Afin d'apaiser les tensions éventuelles entre l'agent et l'usager contrôlé, et pour éviter que le contrôle génère un sentiment d'injustice et de stigmatisation, les conditions dans lesquelles s'effectue le contrôle sont en effet à prendre en compte. La courtoisie et les explications données à l'usager sur les raisons du contrôle sont susceptibles de rendre l'expérience vécue par ce dernier moins difficile. Le ministère pourrait publier une circulaire visant à sensibiliser les forces de sécurité à ces questions, en les encourageant, dans la mesure du possible, à exposer oralement les raisons du contrôle à l'usager contrôlé. Il serait également intéressant de réfléchir à l'inclusion d'une mention allant dans ce sens dans le code de déontologie.

Alors que, en théorie, le policier ou le gendarme doit invoquer une présomption d'extranéité fondée sur l'aveu de l'intéressé ou sur d'autres éléments objectifs pour procéder à un contrôle, malheureusement, la jurisprudence peine à définir avec une clarté suffisante et à encadrer le pouvoir d'appréciation accordé aux forces de sécurité.

Cette latitude est d'autant plus importante que la loi ne leur impose pas de motiver formellement le choix de la personne contrôlée en explicitant, par écrit, la ou les « *raisons plausibles* » ayant amené à la « *soupçonner* ». En pratique, les contrôles d'identité suivis d'une garde à vue ou d'une vérification d'identité sont comptabilisés et identifiés, mais les contrôles n'ayant donné lieu à aucune suite ne le sont pas. De même, lors de contrôles effectués sur réquisition du procureur

138. Le nouvel article R. 434-16 du code de la sécurité intérieure stipule que « *lorsque la loi l'autorise à procéder à un contrôle d'identité, le policier ou le gendarme ne se fonde sur aucune caractéristique physique ou aucun signe distinctif pour déterminer les personnes à contrôler, sauf s'il dispose d'un signalement précis motivant le contrôle. Le contrôle d'identité se déroule sans qu'il soit porté atteinte à la dignité de la personne qui en fait l'objet. La palpation de sécurité est exclusivement une mesure de sûreté. Elle ne revêt pas un caractère systématique. Elle est réservée aux cas dans lesquels elle apparaît nécessaire à la garantie de la sécurité du policier ou du gendarme qui l'accomplit ou de celle d'autrui. Elle a pour finalité de vérifier que la personne contrôlée n'est pas porteuse d'un objet dangereux pour elle-même ou pour autrui. Chaque fois que les circonstances le permettent, la palpation de sécurité est pratiquée à l'abri du regard du public* ».

139. Voir la contribution du ministère de l'Intérieur jointe au rapport.

de la République, il n'est pas formellement exigé de les motiver. Cette absence de traçabilité, dont fait notamment état le Défenseur des droits[140], entrave la transparence de l'action policière, dans la mesure où il est difficile, *a posteriori*, de prouver l'abus de pouvoir en objectivant le choix de la personne contrôlée.

De manière générale, il conviendrait d'engager une réflexion sur le régime légal encadrant les contrôles d'identité, et particulièrement ceux sur réquisitions du Procureur, lesquels peuvent à ce jour s'opérer sur simple motif de recherche et de poursuite d'infractions précisées, sur un lieu et pour un temps donnés, et ceux opérés aux frontières, dans les gares, les trains et les aéroports. Il serait intéressant d'étudier si certains groupes sont particulièrement touchés par les décisions visant à concentrer les efforts de la police sur certains crimes spécifiques ou dans certaines zones géographiques.

### *3. Motiver et assurer une traçabilité des contrôles d'identité*

Les arrêts précités du 24 juin 2015 de la cour d'appel de Paris confirment les réserves émises par la CNCDH dans son précédent rapport, à savoir que le dispositif pour lequel le ministère a opté pour assurer un meilleur suivi et la transparence de l'action policière ne présente pas de garanties d'effectivité suffisantes.

Le ministère a ainsi imposé à ses agents le port d'un numéro d'identification (« matricule »), devant être apposé de manière visible sur l'uniforme, ou sur le brassard, pour ceux qui interviennent en civil[141]. Si le numéro d'identification permet certes en théorie de sortir les contrôles d'identité de l'anonymat qui a souvent été pointé comme source d'impunité, cette mesure *a minima* ne permet pas de justifier des conditions de déroulement du contrôle. La latitude dans la sélection des personnes contrôlées laissée aux agents de sécurité reste intacte dans la mesure où les contrôles ne s'opèrent sans aucune formalité obligatoire permettant d'en justifier le motif.

De plus, l'effectivité de cette mesure est sujette à question. Il apparaît ainsi que le numéro d'immatriculation n'est pas toujours visible, et qu'il peut être très difficile pour la personne contrôlée de demander à l'agent, sans risquer d'aggraver sa situation, de lui montrer ce numéro. Enfin, la longueur du numéro d'identification, quand il est bien visible, constitue un frein à la mémorisation de celui-ci par les personnes faisant l'objet d'un contrôle, ce qui en limite fortement la portée.

140. Défenseur des droits, *rapport relatif aux relations police/citoyens et aux contrôles d'identité*, octobre 2012. Dans le cadre de l'instruction de plusieurs affaires, le Défenseur des droits dit s'être heurté à l'impossibilité de retrouver la trace des auteurs d'un contrôle d'identité.

141. En vertu de l'article R. 434-15 du code de la sécurité intérieure, « *le policier ou le gendarme exerce ses fonctions en uniforme. Il peut être dérogé à ce principe selon les règles propres à chaque force. Sauf exception justifiée par le service auquel il appartient ou la nature des missions qui lui sont confiées, il se conforme aux prescriptions relatives à son identification individuelle* ». L'arrêté du 24 décembre 2013 relatif aux conditions et modalités de port du numéro d'identification individuel par les fonctionnaires de la police nationale, les adjoints de sécurité et les réservistes de la police nationale est venu préciser les modalités de mise en œuvre de cette mesure.

Par ailleurs, lors du comité interministériel à l'égalité et à la citoyenneté[142], le Premier ministre a confirmé la généralisation du dispositif des caméras « piétons », sur la base d'une expérimentation menée depuis 2013 par les services de police et de gendarmerie (ainsi qu'au déploiement de ce matériel dans plusieurs zones de sécurité prioritaire en 2014) qui se serait révélée concluante.

Le fait de filmer les interventions de maintien de l'ordre et les contrôles d'identité via le recours au dispositif de vidéo mobile (caméras « piétons », caméras portées, caméras embarquées dans des véhicules terrestres ou des aéronefs) serait de nature à en apaiser le déroulement. La caméra est en effet visible de la personne faisant l'objet d'une intervention ; dans le cas d'un contrôle d'identité, elle est positionnée au niveau de l'épaule de l'agent avec une sangle, une diode rouge s'allumant pour signaler que l'enregistrement est en cours. De plus, ce dispositif permettrait l'objectivation des faits (image/son), notamment lors d'une procédure judiciaire, tout en protégeant les libertés individuelles et en renforçant la transparence de l'action policière.

Dans son précédent rapport, la CNCDH avait exprimé quelques inquiétudes quant à la mesure retenue au regard du respect des libertés individuelles. Interrogé sur ce point, le ministère a présenté de manière précise les garanties offertes par ce dispositif. Le Conseil d'État ayant estimé qu'un usage actif et ininterrompu des caméras pourrait être attentatoire aux libertés publiques, l'enregistrement n'est déclenché que lorsqu'une intervention est sur le point de mal tourner. La caméra conserve ce qui a été filmé 30 secondes avant le déclenchement et 30 secondes après l'arrêt de l'enregistrement, afin que l'effet du choix discrétionnaire de l'agent quant à la plage enregistrée soit atténué. En outre, le champ de la caméra se situe entre 70 et 110° (et non 180° ), le but étant de filmer l'intervention et non la voie publique. Par ailleurs, les données, intégrées dans un logiciel informatique, sont cryptées, et leur exploitation est limitée et confidentielle, puisque seuls le supérieur hiérarchique de l'agent (commissaire de police, officier de gendarmerie), ou l'institution judiciaire le cas échéant, peuvent y autoriser l'accès. Les informations sont conservées seulement six mois. Le ministère rapporte que plusieurs enregistrements ont déjà été utilisés au cours de procédures et que l'apport de la vidéo a été jugé positif tant par les forces de sécurité que par les magistrats.

Les garanties offertes en termes de protection des libertés publiques et des données personnelles sont appréciables, mais le pouvoir d'appréciation laissé à l'agent de police ou de gendarmerie quant à l'opportunité du déclenchement de la caméra ou encore l'orientation de la prise de vue sont problématiques. Interrogé sur ce point, le ministère a répondu qu'il s'agissait d'un faux problème car, en cas de difficultés, l'agent qui n'aurait pas activé la caméra devrait en répondre à son supérieur hiérarchique, le plaçant dans une « *situation inconfortable* ». Par mesure de totale transparence, et afin de garantir que ce dispositif protège tant les forces de l'ordre que les usagers, la CNCDH recommande d'élargir l'initiative du déclenchement de l'enregistrement aux personnes faisant l'objet d'une intervention.

142. Voir les mesures du plan d'action « égalité et citoyenneté : la République en actes » présentées lors du comité interministériel du 6 mars 2015.

Par ailleurs, l'expérimentation, puis la pérennisation et bientôt la généralisation de ce dispositif, ont été entérinées alors même qu'aucune doctrine d'emploi, à la fois sur les aspects juridiques et techniques, n'a encore été arrêtée. Il est de même peu compréhensible que seuls les retours d'expériences des agents, à savoir donc des fonctionnaires, aient été pris en compte pour acter la généralisation d'un dispositif censé bénéficier autant aux forces de l'ordre qu'aux usagers. La CNCDH appelle le ministère à formaliser le cadre juridique de ce dispositif afin d'encadrer les conditions d'usage des caméras et de traitement des vidéos. La Commission espère que cette étape interviendra, comme il est mentionné par le ministère, avant la généralisation effective du dispositif.

La CNCDH entend les arguments et les réserves exprimés par le ministère concernant la remise d'un récépissé après chaque contrôle : cette formalité aurait pour défaut de créer un acte administratif supplémentaire pour les forces de sécurité déjà très occupées, et elle aurait perdu toute utilité depuis les dernières réformes.

Cependant, pour la CNCDH, ni le port individuel d'un numéro d'identification, ni l'enregistrement de l'opération de contrôle, cette dernière n'étant pas systématique et à la discrétion de l'agent, ne sauraient faire l'économie d'une formalité écrite, comme la rédaction d'un procès-verbal ou la remise d'un récépissé à l'usager contrôlé [143]. Cette procédure contribuerait à responsabiliser les agents de police et de gendarmerie, en les incitant à objectiver le « soupçon » qui a motivé le contrôle. Par ailleurs, elle permettrait de mettre en lumière le cadre légal des contrôles en offrant des garanties appréciables, utiles autant à l'agent qu'à l'usager, surtout dans la perspective d'un recours en justice.

Les expériences menées en la matière dans d'autres pays européens sont particulièrement éclairantes. À titre d'illustration, à Fuenlabrada, en banlieue madrilène (Espagne), les forces de police ont travaillé de façon concertée avec la société civile pour surveiller la façon dont elles recouraient aux contrôles de routine et aux fouilles, de manière à améliorer l'efficacité de leurs services [144]. Les résultats observés sont les suivants :
– la remise d'un formulaire aux personnes contrôlées a permis entre octobre 2007 et mars 2008 de diminuer par trois le nombre de contrôles effectués, ce avec une efficacité renforcée (le pourcentage de contrôles conduisant à une arrestation ou à une autre suite pénale est passé de 6 % à 17 %).
– ce dispositif a permis de réduire la disproportion entre le taux de contrôles touchant les personnes d'origine immigrée et celui des autres groupes.
– il aurait permis d'améliorer les rapports entre la police et la population locale, via notamment des temps d'échanges renforcés avec les représentants des différentes communautés.

143. L'attestation nominative de contrôle pourrait indiquer l'identité de la personne contrôlée, le matricule de l'agent de police ou de gendarmerie, la raison du contrôle, le lieu et la date. Voir l'avis de la CNCDH du 21 février 2013 relatif à la lutte contre la récidive (communiqué), son rapport annuel 2014 sur la lutte contre le racisme, et le rapport du Défenseur des droits *relatif aux relations police/citoyens et aux contrôles d'identité*, 2014.
144. Voir la contribution de l'association ENAR jointe au rapport et *Mediapart*, « Un ticket pour lutter contre les contrôles au faciès : l'exemple espagnol », 1 juin 2012.

Pour terminer, il convient d'insister sur l'importance de faciliter en pratique le recours en justice (voir la partie II. 2.). Dans sa décision n° 93-325 du 13 août 1993, le Conseil constitutionnel affirme qu'il « *revient à l'autorité judiciaire (…) de contrôler en particulier les conditions relatives à la légalité, à la réalité et à la pertinence des raisons ayant motivé les opérations de contrôle d'identité* ». C'est ce que la cour d'appel de Paris a fait dans la série d'arrêts rendus le 24 juin 2015 où elle a vérifié si ces contrôles ont été ou non réalisés « *selon des critères objectifs, étrangers notamment, à la couleur de la peau et/ou l'origine des personnes contrôlées* ».

Les impératifs d'égalité et de non-discrimination étant également opposables aux forces de l'ordre, la CNCDH considère que la décision du Gouvernement de contester cette décision est un mauvais signal envoyé aux « jeunes » de quartiers en difficulté dont certains dénoncent un racisme du quotidien de la part des forces de l'ordre[145]. Cette décision de justice devrait, au contraire, se traduire par des efforts redoublés afin d'y mettre fin, notamment en améliorant les moyens de poursuite et de preuve permettant d'assurer l'effectivité du principe d'égalité de traitement dans les activités de police.

Considérant l'absence de traçabilité des contrôles d'identité comme une entrave à un contrôle juridictionnel effectif, la cour d'appel de Paris a estimé le 24 juin 2015 qu'un aménagement de la charge de la preuve était nécessaire afin qu'il ne soit pas exigé du justiciable, alléguant du caractère discriminatoire de l'opération, d'en apporter les éléments de preuve. Les dispositions de l'article 4 de la loi du 27 mai 2008, faisant peser la charge de la preuve de la non-discrimination sur le défendeur, sont donc applicables en l'espèce. Ces arrêts marquent une évolution favorable certaine aux droits fondamentaux, particulièrement en matière de non-discrimination, cependant, le comportement discriminatoire des agents de police demeure toujours aussi difficile à caractériser[146]. De manière plus générale, il serait intéressant d'engager une réflexion sur le répertoire d'actions mobilisé par les forces de l'ordre sur le terrain.

### *4. Engager une réflexion sur le répertoire d'actions mobilisé sur le terrain*

Les études du sociologue Jérémie Gauthier soulignent le paradoxe entre la revendication de principe de l'égalité de traitement et le recours en pratique à des catégories racialisées lors des interventions de police. La valorisation de l'anti-criminalité en France conduirait mécaniquement à valoriser le répertoire d'actions qui lui est traditionnellement associé (contrôles, interpellations, recherche du flagrant délit) et qui repose principalement sur le « *décryptage des apparences* ». Aussi, bien qu'il ne soit pas publiquement reconnu, voir dénié, le recours aux catégories d'apparence serait en réalité encouragé par les politiques publiques valorisant

145. *Le Monde*, « Condamné pour contrôles au faciès, l'État se pourvoit en cassation », 16 octobre 2015.
146. Voir Thomas Dumortier, « Les « contrôles au faciès » saisis par la justice », la revue des droits de l'homme, Actualités Droits-Libertés, 10 septembre 2015 (http://revdh.revues.org/1400).

l'anti-criminalité. Il se manifesterait notamment lors des contrôles d'identité « sur initiative », réalisés dans le but de déceler une infraction [147].

Si l'on considère que les problèmes liés au profilage racial résultent en partie des politiques institutionnelles, alors l'encadrement des pratiques policières ne permettra pas, seul, d'y mettre fin, d'autant que les policiers interviennent généralement en application des directives transmises par leur hiérarchie (circulaires, notes de service, commandements oraux, etc.). Le recours au critère de l'apparence ou de l'origine, même s'il ne saurait être le seul justifiant une intervention, peut être implicitement encouragé par les pouvoirs publics [148].

Dans cette perspective, le ministère pourrait engager une réflexion sur les politiques publiques de sécurité et de lutte contre la délinquance, et sur les missions attribuées par le politique à la police, qui influencent dans une grande mesure le répertoire d'actions mobilisé sur le terrain et, de ce fait, les relations entretenues avec la population. Cette réflexion pourrait être menée à l'aune des critères d'efficacité, de nécessité et de nuisance, tels que définis par l'ECRI dans sa recommandation de politique générale n° 11 sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de police [149]. Plus précisément, le ministère pourrait requérir une étude de l'IGA ou de tout autre service approprié sur la question du profilage racial, se basant notamment sur les politiques établies, la formation ou encore les protocoles policiers. Le ministère manifesterait ainsi un signe de bonne volonté en démontrant qu'il est prêt à entendre les doléances exprimées par certaines personnes issues des minorités visibles.

Dans le cadre d'une réflexion menée sur l'action policière française, la CNCDH invite le ministère à promouvoir et à porter une attention particulière aux études sociologiques et comparatives [150].

À titre d'illustration, l'enquête menée par Jérémie Gauthier entre 2004 et 2010 sur les pratiques policières à Berlin et dans la région parisienne est intéressante.

---

147. Jérémie Gauthier est sociologue au centre Marc Bloch de Berlin et au centre d'études sociologiques sur le droit et les institutions pénales de Guyancourt. « *La recherche invite (…) à minorer les explications individuelles au profit d'une approche plus systémique (encadrement légal et hiérarchique, choix de politiques publiques) des discriminations policières* ». Gauthier Jérémie, « Origines contrôlées. Police et minorités en France et en Allemagne », Sociétés contemporaines, n° 97, janvier 2015, p. 101-127 (http://urlz.fr/2zWn).

148. Il en est ainsi par exemple de la circulaire du 5 août 2010 relative à l'évacuation des campements illicites, « *en priorité ceux de Roms* ». Même si elle a été annulée par le Conseil d'État puisque méconnaissant le principe d'égalité devant la loi (Conseil d'État, *Association SOS Racisme-Touche pas à mon pote,* Req. n° 343387, 7 avril 2011), cette annulation avait été anticipée puisqu'une autre circulaire en date du 13 septembre 2010 en reprend l'essentiel, tout en supprimant la référence aux Roms.

149. Pour résumer, le critère d'efficacité est l' « *aptitude de la mesure concrète à atteindre le but pour lequel elle a été conçue* », le critère de nécessité renvoie à « *l'existence ou non d'autres mesures, moins envahissante, permettant d'atteindre le même but* », le critère de nuisance est « *la mesure dans laquelle les droits de l'individu sont affectés par l'activité menée* ».

150. Fabien Jobard et René Lévy, du Centre de recherche sur le droit et les institutions pénales, expliquent que, malgré des avancées notables, la sociologie des « institutions répressives » (police et justice pénale) constitue un domaine mineur comparé à la sociologie de l'école ou de la mobilité sociale, contrairement aux pays anglo-saxons où elle est considérable, « *au moins depuis les vastes programmes présidentiels de recherche lancés à la suite des émeutes urbaines des années 1960* ». Concernant la pratique des contrôles d'identité notamment, peu de travaux ont essayé de quantifier le phénomène, à l'inverse de la production littéraire militante ou associative et la production sociologique de nature qualitative. Voir « police, justice et discriminations raciales en France : état des savoirs », *rapport 2010 sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie*, p. 167-198.

Son objectif était de comprendre, d'une part, pourquoi les contrôles d'identité n'ont pas, à Berlin, la place centrale qu'ils occupent en France dans les pratiques policières quotidiennes, d'autre part, pourquoi la confiance dans la police est nettement plus élevée à Berlin qu'en région parisienne et, enfin, l'absence d'affrontements opposant policiers et adolescents dans les quartiers de relégation à Berlin.

Dans les deux contextes étudiés (Berlin, région parisienne), le sociologue explique que la façon dont les policiers problématisent l'altérité présente de fortes similitudes et que les populations minoritaires font l'objet d'un ciblage policier.

La grande différence entre Berlin et la région parisienne se situerait dans la logique retenue pour imposer l'autorité. À l'inverse de la France où l'anti-criminalité est particulièrement valorisée, les autorités berlinoises privilégieraient davantage des stratégies préventives, d'évitement des conflits et d'ancrage dans la société locale (constitution de réseau, connaissance de la société locale). Ainsi, à Berlin, les contrôles d'identité « sur initiative », dans le but de déceler une infraction, ne constituent pas une pratique « routinisée ». L'injonction faite par la hiérarchie de mettre en place des stratégies de prévention et de désescalade, tout comme l'encadrement légal et hiérarchique des contrôles, tendrait à réduire le pouvoir discrétionnaire des policiers, chaque contrôle devant être strictement motivé. Par ailleurs, le réseau de partenaires locaux tissé par les agents de police leur assurerait une réserve d'informateurs ainsi qu'une base de légitimité à même d'améliorer les relations avec les populations minoritaires et de rendre moins utiles les contrôles d'identité proactifs.

La formation des policiers aux questions interculturelles, une stratégie d'ancrage dans la société locale, et la valorisation de la prévention au détriment du volet répressif de l'action policière, pourraient être en France des pistes de réflexion intéressantes à explorer[151].

Enfin, la lutte contre le profilage racial bénéficierait grandement de la publication de statistiques officielles sur les contrôles d'identité en France, lesquelles n'existent pas à ce jour. Elles permettraient d'éclairer utilement l'opinion et l'action publiques.

Pendant plusieurs années, le ministère a annoncé la mise en place d'une comptabilisation, d'une cartographie et d'une publication annuelle des contrôles d'identité collectifs mis en œuvre sur réquisitions du procureur de la République, sans toutefois assortir son annonce d'un calendrier de mise en œuvre précis. L'objectif affiché était d'apprécier si les contrôles d'identité mis en œuvre sur réquisition du procureur de la République correspondent aux zones et aux horaires criminogènes[152]. La CNCDH regrette que ce projet n'ait pas, en l'état, été mené à son terme.

151. Voir notamment « Origines contrôlées. Police et minorités en France et en Allemagne », *op. cit.*
152. Voir notamment la contribution au rapport annuel 2014 du ministère de l'Intérieur.

## C. L'accueil des victimes et la réception des plaintes : des efforts à poursuivre

Comme le dispose le code de déontologie commun à la police et à la gendarmerie nationales, les forces de l'ordre doivent porter une attention particulière aux victimes et veiller à la qualité de leur prise en charge tout au long de la procédure les concernant. Les efforts entrepris par le ministère pour améliorer la qualité de l'accueil du public et de l'aide aux victimes sont louables et doivent être poursuivis.

### *1. De nouveaux dispositifs de signalements des faits de nature discriminatoire à destination des agents et des usagers*

À ce titre, il convient de relever les efforts mis en œuvre par le ministère pour signaler les faits de nature discriminatoire, dont ceux à caractère raciste.

En premier lieu, pour prévenir et lutter contre les discriminations à l'encontre des usagers susceptibles d'émaner de la police nationale, le ministère a mis en place une plateforme de signalement en ligne de l'Inspection générale de la police nationale (IGPN)[153], active depuis le 2 septembre 2013. Celle-ci met à disposition des usagers un nouveau mode d'accès à l'inspection, via un formulaire de signalement nominatif permettant de rapporter les faits litigieux. Entre le 1er janvier 2014 et le 31 août 2015, la plateforme comptabilisait 5.046 signalements, dont 347 contenant des allégations de propos ou de pratiques à caractère raciste ou discriminatoire, dont 9 avaient un caractère plus spécifiquement antisémite.

En second lieu, un dispositif de réclamation similaire a été mis en place auprès de l'Inspection générale de la gendarmerie nationale (IGGN)[154] au 1er janvier 2014, rejoignant une recommandation émise par la CNCDH dans son rapport de 2013. Les usagers peuvent ainsi signaler un fait discriminatoire relevant du personnel de la gendarmerie nationale via un formulaire de contact qui sera ensuite étudié par les services de l'IGGN. L'augmentation de 178 % des courriers ou courriels de doléances de particuliers adressés à l'IGGN entre 2013 et 2014 (252 en 2013, 700 en 2014) atteste de l'utilité d'un dispositif en ligne.

La CNCDH salue la mise en place de ces nouveaux dispositifs de signalement qui visent à rapprocher les usagers du service public, par le biais de l'outil désormais incontournable qu'est Internet. Ils peuvent constituer un instrument particulièrement utile dans la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie, en contribuant à donner la parole à ceux qui s'estiment victimes ou témoins de comportements racistes de la part de fonctionnaires de police ou de gendarmerie.

L'efficacité de ces dispositifs dépend des suites données aux signalements, notamment l'ouverture d'une enquête sur les allégations de discrimination ou de comportements abusifs des forces de sécurité en veillant, le cas échéant, à ce

153. http://www.police-nationale.interieur.gouv.fr/Organisation/Inspection-Generale-de-la-Police-Nationale/Signalement-IGPN
154. http://www.gendarmerie.interieur.gouv.fr/Contacts/Formulaire-de-reclamation

que les auteurs de tels actes soient rappelés à l'ordre [155]. Les usagers devraient, par ailleurs, si ce n'est pas déjà le cas, être systématiquement tenus informés des suites données à leur signalement.

Pour faciliter l'utilisation de ces dispositifs et dans un souci de visibilité pour les usagers probablement peu au fait des considérations de répartition interne des compétences, La CNCDH recommande d'engager une réflexion sur l'opportunité et la possibilité de rapprocher ces plateformes de signalement pour créer une unique plateforme en ligne pour l'ensemble des services des forces de l'ordre.

Par ailleurs, le ministère pourrait engager une réflexion sur l'opportunité de créer une commission indépendante pour traiter les signalements des usagers, afin d'en garantir la transparence et l'impartialité. À cet effet, il est à souligner que l'ECRI recommande plus généralement de prévoir un organe, indépendant de la police et du parquet, chargé d'enquêter sur les allégations de discrimination raciale et de comportements abusifs à motivation raciste de la police et de la gendarmerie [156]. Il peut, en effet, ne pas être évident pour les victimes d'abus commis par des agents des forces de l'ordre de faire confiance à un mécanisme interne à la police et à la gendarmerie comme les services d'inspection.

En dernier lieu, partant du constat que le signalement d'un fait de nature discriminatoire n'est pas toujours simple dans une institution hiérarchisée, et afin de libérer la parole, le ministère de l'Intérieur a mis en place « STOP DISCRI », un nouveau dispositif de signalement qui offre la possibilité aux personnels de la Gendarmerie nationale de s'adresser à une plateforme, en alertant en direct l'IGGN et, de ce fait, en s'affranchissant de la voie hiérarchique, sans s'y substituer pour autant [157]. En effet, cette plateforme est animée par des personnels de l'IGGN qui peuvent, après analyse du signalement, l'orienter vers le commandement régional concerné, vers l'Inspecteur général des armées gendarmerie (IGAG) ou vers l'un de ses bureaux d'enquête, afin d'assurer à chaque situation un traitement adapté. En 2015, 121 signalements ont été reçus dont 8 pour des actes ou des propos discriminatoires du fait de l'origine ou de la religion. Un dispositif similaire au sein de l'Inspection générale de la police nationale (IGPN) serait souhaitable, ceci afin d'offrir une égale protection aux agents de police.

### *2. La réception des plaintes*

Toute personne victime d'une infraction peut porter plainte, qu'elle soit majeure ou mineure. La plainte est l'acte par lequel une personne s'estimant victime d'une infraction en informe directement par lettre le procureur de la République du tribunal de grande instance du lieu de l'infraction ou du domicile de son auteur présumé ou par l'intermédiaire d'un commissariat de police ou d'une brigade de gendarmerie. Sous réserve du respect des délais de prescription [158], le dépôt de plainte de la victime constitue la première étape permettant la condamnation

155. Voir la contribution du ministère de l'Intérieur jointe en annexe qui précise les suites données aux signalements reçus.
156. ECRI, recommandation de politique générale n° 11, « La lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police », adoptée à Strasbourg le 29 juin 2007, CRI(2007) 39.
157. Le dispositif a été présenté aux personnels militaires et civils par le biais d'une note interne en date du 27 février 2014 pour une mise en œuvre à compter du 3 mars 2014.
158. Voir la partie sur l'action du ministère de la Justice.

de l'auteur de l'infraction, le procureur de la République ayant la faculté de décider de poursuivre ou de classer les plaintes enregistrées.

Le fait de se rendre dans un service de police ou de gendarmerie pour déposer plainte n'est pas un acte anodin. De nombreux freins – au nombre desquels le sentiment de honte, la crainte des représailles ou encore d'être mal compris ou de ne pas être entendu – peuvent conduire les victimes à ne pas franchir le seuil des services enquêteurs. La difficulté de prouver les motivations racistes (en cas d'infraction à caractère raciste), de réunir des témoins au moment voulu ou des personnes acceptant de témoigner, de même que la difficulté de faire enregistrer une plainte sont également à souligner.

Dans ce cadre, la responsabilité qui incombe aux services de police et de gendarmerie, lors de l'enregistrement de la plainte, est primordiale. Or certaines pratiques regrettables sont susceptibles de conduire au blocage du traitement judiciaire des infractions racistes [159]. Certains agents peuvent avoir tendance, lors du dépôt de plainte, à ne pas retenir le caractère raciste des faits, aujourd'hui circonstance aggravante spéciale. De même, leur propension à préférer parfois au dépôt de plainte l'enregistrement d'une simple « main courante » est préjudiciable [160].

Aussi, le Gouvernement doit assortir son constat du caractère « dommageable » du phénomène de refus de plainte [161] d'initiatives concrètes, de manière à ne pas entraver le traitement judiciaire des infractions racistes, et à ne pas décourager les victimes de se présenter devant les services enquêteurs. La mobilisation accrue des intervenants sociaux au sein des commissariats et des gendarmeries et les partenariats associatifs (notamment avec le SPCJ, le CFCM et la LICRA) permettent de faciliter le recueil de la plainte et d'améliorer la prise en charge des victimes.

Parallèlement, la CNCDH recommande, entre autres mesures, une action plus contraignante de la part du ministère de l'Intérieur à l'égard des services de police et de gendarmerie dont il est responsable et un renforcement des formations initiales et continues des personnels concernés, à tous les échelons hiérarchiques, afin de s'assurer du respect effectif de la législation en vigueur.

L'attention des personnels devrait, en effet, être régulièrement rappelée concernant, d'une part, l'importance qui s'attache au respect du droit à porter plainte, d'autre part, la nécessité de mettre en évidence le mobile raciste des faits, enfin, le caractère prioritaire de leur traitement qui exige un signalement immédiat des faits au parquet. En cas de mise en cause par le Défenseur des droits ou de signalement d'un usager auprès de l'IGPN et de l'IGGN, et s'il s'agit d'un

159. Il est à noter que ce constat n'est pas propre aux victimes de racisme, comme le fait savoir le sénateur M. Hugues Portelli, dans une question écrite au ministère de l'Intérieur datée du 21 novembre 2013 (Question écrite n° 09285 de M. Hugues Portelli publiée dans le JO Sénat du 21/11/2013 – page 3342). Dans sa réponse, datée du 27 février 2014 (Réponse du ministère de l'Intérieur publiée dans le JO Sénat du 27/02/2014 – page 554), le ministère rappelle l'obligation légale de recevoir les plaintes, tout en admettant les difficultés rencontrées par certaines personnes pour déposer plainte.

160. À la différence des plaintes, les mains-courantes ne sont en effet pas portées à la connaissance du procureur de la République et ne peuvent subséquemment déclencher de poursuites. Elles permettent simplement de consigner des déclarations, à titre d'information, dans l'hypothèse d'un dépôt de plainte ou d'une quelconque démarche ultérieure.

161. Action 9 du Plan national de lutte contre le racisme et l'antisémitisme 2015 – 2017.

manquement avéré aux règles de déontologie de la sécurité, il convient de rappeler à l'ordre le ou les agents mis en cause et, en cas de récidive, d'engager des poursuites disciplinaires adéquates.

En matière de formation, l'objectif doit être de former les agents à l'accueil des victimes (en développant une approche psychologique de l'accueil), de les informer des dispositifs législatifs en vigueur mais aussi de lutter contre les préjugés des agents eux-mêmes et de s'assurer que ces derniers adoptent des comportements irréprochables. Par ailleurs, les enquêteurs, et non seulement les magistrats, doivent être formés au maniement des qualifications juridiques en matière de contentieux raciste, et à la caractérisation de l'infraction au regard des éléments constitutifs définis par la loi [162].

Les efforts engagés par le ministère en la matière sont louables et méritent d'être pérennisés. D'après les informations contenues dans la contribution du ministère, il semble cependant que les personnels de la gendarmerie nationale soient mieux armés que ceux de la police nationale dans la mesure où une formation spécifique pour l'accueil des victimes d'actes et menaces à caractère raciste et antisémite leur est proposée au sein des écoles de formation, via l'organisation d'interventions de représentants de l'INAVEM ou d'associations compétentes. La CNCDH recommande que des actions de formation spécifiques de ce type soient dispensées à l'ensemble des personnels de la gendarmerie et de la police, quel que soit leur échelon hiérarchique.

• Par ailleurs, le ministère a mis en place un service de « pré-plainte en ligne » début 2013, démarche innovante visant à améliorer et simplifier les relations avec le public [163]. Ce dispositif permet aux victimes d'effectuer leur déclaration sur Internet et d'obtenir un rendez-vous auprès du service de police ou de gendarmerie de leur choix pour signer une plainte sans perdre de temps. La CNCDH recommande d'ouvrir ce dispositif, réservé pour l'instant aux atteintes aux biens dont la victime ne connaît pas le ou les auteurs (vol, escroquerie…), aux autres infractions, notamment celles à caractère raciste.

Enfin, la victime d'une discrimination à caractère raciste commise par la police se trouvant dans une situation particulièrement vulnérable, la CNCDH recommande la tenue de permanences au sein des maisons de justice et du droit (MJD) par un magistrat du parquet : celui-ci pourrait offrir un recours effectif, notamment à des « jeunes » de quartiers en difficulté qui entretiennent parfois des rapports tendus avec les forces de l'ordre et dont on peut difficilement imaginer de leur part d'aller déposer plainte au commissariat de police. L'accès facilité à un magistrat du parquet, faisant office de tiers arbitre, pourrait contribuer à pacifier les relations entre forces de l'ordre et population.

Plus généralement, le ministère pourrait demander à l'IGA de réaliser, avec le concours de l'IGPN et de l'IGGN, une étude sur le phénomène de refus de plainte, notamment pour les infractions à caractère raciste, et de proposer des pistes de réflexion pour y remédier.

162. La diffusion d'un modèle de plainte type pour les actes à caractère raciste pourrait faciliter l'action de l'agent lors du dépôt de plainte. La cellule de veille du pôle anti-discriminations d'Évry a par exemple établi un modèle de plainte type et a organisé une formation des intervenants associatifs dans ce domaine.
163. www.pre-plainte-en-ligne.gouv.fr

## D. La lutte contre le racisme sur Internet : des moyens renforcés

### *1. Les moyens de PHAROS pour lutter contre les discours de haine sur Internet*

Depuis janvier 2009, le ministère de l'Intérieur a mis en service la plateforme d'harmonisation, d'analyse, de recoupement et d'orientation des signalements (PHAROS), placée au sein de l'office central de lutte contre la criminalité liée aux technologies de l'information et de la communication (OCLCTIC) de la direction centrale de la police judiciaire (DCPJ).

PHAROS dispose d'une compétence transversale couvrant un champ d'infractions particulièrement large, que ce soit les appels à la haine, la pédophilie, les incitations à commettre des crimes, incluant également, mais non exclusivement, les contenus racistes ou négationnistes.

Composée à parité de gendarmes et de policiers, elle rassemble une équipe d'une dizaine d'enquêteurs. L'objectif est, en premier lieu, de centraliser et de traiter les signalements de contenus ou de comportements illicites diffusés sur Internet. Ce mandat recouvre l'analyse, le rapprochement et, le cas échéant, la transmission aux services de police et de gendarmerie matériellement et territorialement compétents. Lorsque les faits le justifient, les signalements sont suivis de l'ouverture d'une enquête judiciaire.

Les contenus illicites lui sont communiqués, à travers le portail www.internet-signalement.gouv.fr accessible en ligne, par les internautes, les fournisseurs d'accès à Internet (FAI) ou encore les services de veille étatiques. Des comptes de signalement « professionnels » ont été mis à disposition de réseaux sociaux et d'associations, leur offrant ainsi un accès à un formulaire privilégié sur le site de la plateforme.

Les enquêteurs peuvent établir un dialogue rationnel et direct avec les fournisseurs d'accès Internet, les hébergeurs et les organismes de référencement (type Google), de manière à accroître leur implication dans la lutte contre les contenus illicites.

La CNCDH relève les efforts déployés par le ministère pour améliorer son dispositif de mesure de la cybercriminalité. Dans ses rapports précédents[164], elle préconisait la création d'un observatoire du racisme, de l'antisémitisme et de la xénophobie, lequel aurait des missions de veille et de contrôle spécifiquement dédiées à la délinquance raciste. La Commission note avec satisfaction que sa recommandation semble avoir été entendue.

Ainsi, une cellule spécialisée dans le droit de la presse a été installée au sein de la plateforme PHAROS pour lutter contre les discours de haine sur Internet. Elle est composée d'une équipe d'enquêteurs formés notamment à la qualification de la délinquance raciste et à ses spécificités procédurales. Afin d'assumer l'ensemble des missions qui seront, selon le Plan national d'action contre le racisme et l'antisémitisme, dévolues à cette Unité, la CNCDH recommande de renforcer considérablement

164. Voir notamment l'édition 2013 de son rapport.

les moyens humains et matériels mis à sa disposition. Au terme de l'année 2015, l'Unité est, en effet, composée de seulement quatre personnes, alors même que le nombre de signalements à caractère raciste ne cesse d'augmenter.

### *2. Le bilan des signalements de contenus à caractère raciste sur Internet*

Chaque année, l'OCLCTIC communique au ministère de l'Intérieur un bilan statistique des signalements qui lui ont été rapportés au cours du dernier exercice comptable, en distinguant trois catégories d'infractions : les escroqueries et extorsions, les atteintes aux mineurs, la xénophobie et les discriminations.

En 2015, 188 055 signalements ont été enregistrés contre 137 456 en 2014, soit une augmentation de 36,8 %. Les signalements pour discriminations ont doublé, passant de 13 297 en 2014 à 26 477 en 2015. L'augmentation du nombre de signalements pour la catégorie « xénophobie et discriminations » est particulièrement nette ces dernières années : 9.431 signalements en 2012, 12 916 en 2013, 13.295 en 2014, 26 477 en 2015, soit une hausse de 99,1 % en un an. Cette tendance marquée à la hausse corrobore le constat inquiétant qu'a fait la CNCDH d'une banalisation de la parole raciste, notamment sur Internet où le sentiment d'impunité sous couvert d'anonymat est particulièrement marqué.

La plateforme se base sur la loi de la presse du 29 juillet 1881 pour qualifier les signalements relevant de la catégorie « xénophobie et discriminations » qui sont répartis comme suit :

| | **Nb de contenus recoupés / Nb de signalements** | | **Variation (signalements)** |
|---|---|---|---|
| | **2014** | **2015** | |
| Provocation publique à la haine et la discrimination raciale, ethnique ou religieuse | 4018/8537 | **11040/18879** | + 121 % |
| Provocation publique à la haine et la discrimination à raison d'orientations sexuelles | 578/1272 | **781/1913** | + 50 % |
| Injures et diffamations xénophobes ou discriminatoires | 1594/2855 | **2497/4517** | + 58 % |
| Apologie de crime de guerre et contre l'humanité | 154/381 | **377/765** | + 100 % |
| Provocation publique à la haine et la discrimination à raison d'un handicap | 43/92 | **36/156** | + 69,5 % |
| Contestation de crime contre l'humanité | 48/104 | **113/203** | + 95 % |
| « Happy slapping » xénophobe (vidéos de violences réelles) | 26/54 | **21/44** | – 18,5 % |

*Source : ministère de l'Intérieur.*

Il en ressort que la plus forte proportion de signalements à caractère xénophobe ou discriminatoire concerne les « *provocations publiques à la haine et la discrimination raciale, ethnique ou religieuse* » (+ 121 %).

L'acuité de la lutte des discours de haine sur Internet a conduit la CNCDH à se saisir de cette question en créant en son sein un groupe de travail dédié qui a abouti à la rédaction et à la validation d'un avis le 12 février 2015[165], dans lequel elle développe une série de propositions visant à réprimer plus efficacement les discours de haine sur la Toile. À titre d'exemple, la généralisation de l'enquête sous pseudonyme, limitée pour le moment à un nombre limité d'infractions[166], faciliterait le travail mené par les services enquêteurs en permettant d'entrer en contact directement avec les auteurs de l'infraction raciste afin de les identifier, ce qui est particulièrement difficile si le site Internet où le contenu illicite a été publié est hébergé à l'étranger[167].

De manière générale, pour que le nombre de signalements reflète davantage l'ampleur du phénomène tel que constaté, notamment par le tissu associatif, la visibilité de la plateforme PHAROS auprès des internautes est un élément clé.

À cet égard, il convient de relever que le Service central de renseignement criminel de la gendarmerie nationale (SCRC), via le Centre de lutte contre les criminalités numériques (C3N), reçoit aussi des signalements de contenus illicites par les internautes. Dans sa contribution, le ministère explique que les officiers de police judiciaire peuvent constater des infractions à caractère raciste, antisémite ou xénophobe dans le cadre de leur activité de veille des réseaux sociaux. Une dizaine de procédures auraient, par exemple, été transmises aux parquets à la suite de la surveillance des réseaux sociaux mise en place consécutivement aux attentats de janvier 2015. Dans un souci de cohérence et de visibilité pour les internautes, la CNCDH recommande au ministère d'initier une réflexion sur l'opportunité de rapprocher les activités menées par PHAROS et par le C3N en la matière en mutualisant les moyens humains et matériels investis. La multiplication des dispositifs de signalement ou de notification mis à la disposition des particuliers est, en effet, susceptible de nuire à l'efficacité globale de la lutte contre les contenus haineux sur Internet.

Constatant que le sentiment d'impunité des internautes est l'une des principales causes de la prolifération de propos incitant à la haine, le ministère de l'Intérieur évoque l'idée, dans sa contribution jointe en annexe, de publier les condamnations prononcées par les tribunaux pour cette catégorie d'infractions. La CNCDH ne pourrait que soutenir une telle initiative.

Sur la base des signalements reçus en 2015, la plateforme PHAROS a effectué 26 286 transmissions, pour information ou pour action, dont 16 848 transmissions pour action à des services d'enquête français. 431 transmissions ont été effectuées s'agissant de contenus à caractère xénophobe ou discriminatoire (contre 327 en 2014) ; 25 enquêtes préliminaires (contre 28 en 2014) ont en outre été diligentées.

165. CNCDH, 12 février 2015, *Avis sur la lutte contre les discours de haine sur Internet*, JORF n° 0158 du 10 juillet 2015, Texte n° 125, NOR : CDHX1513720V.
166. Le dispositif français qui encadre la cyber-infiltration réserve, pour le moment, cette technique à un périmètre limité d'infractions (pédopornographie, traite des êtres humains, corruption de mineur, jeux d'argent en ligne et apologie du terrorisme).
167. Se référer à l'avis sur la lutte contre les discours de haine sur Internet précité et à la partie « responsabiliser davantage les prestataires du Web » au chapitre 3, section 2 du présent rapport.

Le nombre de procédures ouvertes n'a pas augmenté dans les mêmes proportions que le nombre de signalements reçus. Le ministère a évidemment traité en priorité les signalements à thématique terroriste et les urgences vitales.

La CNCDH invite le ministère à poursuivre ses efforts et à accroître les moyens humains et financiers mis à la disposition de la plateforme PHAROS. Elle sera particulièrement attentive au suivi des procédures adressées aux parquets par PHAROS.

## III. Repenser l'action territoriale : des initiatives à prendre ou à consolider

Hormis l'action propre aux forces de sécurité, le ministère de l'Intérieur doit également s'assurer du déploiement territorial de l'ensemble des politiques gouvernementales dont il a la charge, en lien étroit – notamment – avec les préfets, chargés de piloter la politique territoriale de lutte contre le racisme et l'antisémitisme, et les collectivités territoriales. En raison de leur actualité et de leur lien avec la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie, le dialogue avec les cultes, la refonte de l'action territoriale de lutte contre le racisme, l'accueil des étrangers et l'application des décisions d'évacuation des campements illicites font ci-dessous l'objet de développements spécifiques.

### A. Favoriser le dialogue avec les cultes

C'est au ministère de l'Intérieur qu'il revient traditionnellement d'entretenir les relations avec les cultes, et plus particulièrement avec les autorités représentatives des six grandes religions présentes en France [168], via le Bureau central des cultes, placé au sein de la Sous-direction des libertés publiques.

La série d'attentats terroristes qui a frappé la France, notamment ceux de janvier et de novembre 2015, en générant une montée des actes antireligieux, ont rappelé aux autorités la nécessité de renforcer la protection des sites religieux sensibles et de promouvoir le dialogue avec et entre les cultes.

#### *1. Promouvoir le dialogue interreligieux*

Par une note de service du 23 février 2015, le ministre de l'Intérieur a confié à l'IGA une mission « *sur la manière dont certaines formes ou initiatives de dialogue interreligieux, dans la mesure où elles ne se limitent pas à des échanges théologiques mais contribuent de manière directe ou indirecte au « vivre ensemble » et s'inscrivent dans la durée, pourraient recevoir le soutien de l'État dans les territoires* ».

La réponse de l'IGA est qu'il n'y a pas une situation unique appelant des « *réponses à système* », mais « *l'impérieux besoin, pour la puissance publique, d'appréhender en profondeur la réalité sociale locale, et l'impact du fait religieux, pour ensuite*

168. Il s'agit des religions catholique, protestante, orthodoxe, juive, bouddhiste et musulmane.

*ajuster au mieux ses propres modes d'intervention* »[169]. L'IGA relève plusieurs bonnes pratiques qui pourraient être adaptées, avec souplesse, à l'ensemble du territoire, après l'établissement de diagnostics territoriaux.

Mis à part mobiliser le corps préfectoral et soutenir les initiatives locales par le biais d'un portage administratif et financier adéquat, le rapport précité met en évidence plusieurs leviers d'action, se situant au carrefour des politiques sociales et des exigences de l'ordre public. Ainsi, l'État pourrait initier une réflexion sur la formation des fonctionnaires, notamment les services du ministère de l'Intérieur et ceux, plus généralement, en contact du public, en matière de problématiques religieuses, afin de leur donner des outils pratiques exploitables sur le terrain.

La connaissance mutuelle des religions, favorisée par l'existence d'un espace actif de dialogue interreligieux et inter-croyances (incluant les non-croyants), ne peut que favoriser le vivre ensemble, dans un esprit de tolérance et d'ouverture, en créant des passerelles entre les individus. Dans cette perspective, le Bureau central des cultes pourrait faire établir et publier un annuaire des groupes de dialogue interreligieux pour leur donner plus de visibilité.

Enfin, le rapport pointe la singularité de la situation de l'islam qui doit être prise en compte. L'IGA relève ainsi que « *les personnalités musulmanes (…) attendent de l'État un appui à leur volonté de se structurer et de peser dans le débat public en leur conférant une légitimité institutionnelle encore inaboutie* ».

### *2. Un renforcement du dialogue avec le culte musulman*

Aujourd'hui, le dialogue est assez solidement établi avec les principaux cultes, mais reste encore fragile avec le culte musulman, en dépit de multiples tentatives déjà initiées par les pouvoirs publics[170]. Ce constat s'expliquerait en partie par l'absence, contrairement aux autres cultes[171], d'un interlocuteur suffisamment représentatif de toute la communauté musulmane de France, divisée sur le plan des origines nationales, des courants de pensée et qui ne dispose pas d'une hiérarchie unifiée. Le ministère essaie ainsi de croiser les organisations et les personnalités qualifiées de manière à promouvoir le dialogue avec les musulmans de France[172].

Dans ce cadre, la consultation engagée par la circulaire du 11 mars 2015 a permis de dresser l'ordre du jour de la première Instance nationale de dialogue avec

169. IGA, n° 15-060/15-028/01, *rapport relatif au dialogue interreligieux et à la laïcité républicaine*, juin 2015.
170. On peut citer, par exemple le CORIF (Conseil de réflexion sur l'islam en France, 1990), le HCMF (Haut Conseil des musulmans de France, 1995), le CFCM (Conseil français du culte musulman, 2003). Voir notamment Sadek Sellam, *la France et ses musulmans, un siècle de politique musulmane, 1895-2005*, Fayard, 2006.
171. Il s'agit par exemple (et non exclusivement) de la Conférence des évêques de France, du Consistoire israélite de Paris, de la Fédération protestante de France, de l'Assemblée des évêques orthodoxes de France, de l'Union bouddhiste de France.
172. Audition du ministère de l'Intérieur, le 24 novembre 2015. À cette occasion, le représentant de la Direction des libertés publiques (DLPAJ) a souligné que ni le CFCM, créé en 2003 à l'initiative des pouvoirs publics, ni l'UOIF, ni le CCIF, pour ne citer qu'eux, ne sont à eux seuls représentatifs de l'ensemble de la communauté musulmane française. Quatre pôles principaux se distingueraient : les musulmans français d'origine algérienne, marocaine, turque et, enfin, les musulmans qui promeuvent un islam de France.

l'islam lancée le 15 juin 2015[173]. Un large panel d'organisations et de personnalités a été invité à y assister pour refléter au mieux la diversité de l'islam de France : CFCM, conseils régionaux du culte musulman (CRCM), associations, imams, etc. L'objectif était de favoriser l'émergence d'une instance la plus représentative, et donc la plus légitime possible, de la communauté musulmane française, apte à aborder des thématiques transversales comme le racisme antimusulman[174].

Dans un contexte de forte progression des actes antimusulmans, de débats exacerbés autour de l'islam, des amalgames entre islam et fondamentalisme radical et de malaise parfois ressenti par une partie des Français de confession musulmane, la CNCDH salue le choix du Gouvernement de renouveler les formes du dialogue existant. « *Cette démarche a contribué à apaiser les esprits et a confirmé le besoin de reconnaissance des musulmans, en particulier leur pleine intégration au sein de la République* » précise le ministère[175].

L'islam, comme toutes les religions, a toute sa place dans la société française. Ainsi, les Français de confession musulmane doivent pouvoir pratiquer leur foi dignement et librement, dans le respect des lois et des valeurs de la République.

Dans sa contribution annexée au rapport, le ministère met en avant plusieurs axes de travail concrets qui ont été identifiés tels que « *la constitution d'un groupe de travail sur l'organisation de l'aïd, la construction des édifices cultuels, la création de nouveaux diplômes universitaires de formation civile et civique, ou la recréation d'une fondation des œuvres de l'islam* ». Plusieurs de ces chantiers sont en cours et des réalisations concrètes devraient être annoncées à l'occasion de la prochaine instance de dialogue qui se réunira dans le courant du second trimestre 2016.

Les différents chantiers reprennent, peu ou prou, les recommandations émises par l'IGA dans son rapport précité. La CNCDH sera particulièrement attentive à leur mise en œuvre, et attire l'attention du ministère sur la méconnaissance assez répandue concernant la religion musulmane, et les religions en général, ouvrant la voie aux idées préconçues. Un travail approfondi sur l'image de l'islam et sur la lutte contre les actes antimusulmans (dont il a également été question le 15 juin 2015) devrait constituer un axe de travail prioritaire.

Par ailleurs, lors de son audition[176], le CFCM a souligné le rôle de médiateur et de modérateur des aumôniers musulmans dans les lieux de privation de liberté, susceptibles d'intervenir auprès des détenus de confession musulmane et de jouer un rôle dans la lutte contre le phénomène de radicalisation religieuse. L'absence d'un aumônier désigné dans une prison peut en effet renforcer l'influence d'un détenu autoproclamé imam, qui ne connaît pas forcément bien l'islam, et qui peut prêcher un discours entraînant certains dans des pensées négatives

173. Près de 5 000 français de confession musulmane ont été entendus au cours du mois d'avril, avant la réunion de l'instance le 15 juin 2015. Le Monde.fr « *l'État pose les bases du dialogue avec l'islam* », 10 juin 2015.
174. Voir la contribution du ministère de l'Intérieur jointe en annexe.
175. *Ibidem.*
176. Audition du CFCM, le 13 janvier 2016. Voir la contribution du CFCM, mais aussi de l'OIP et du CGLPL en annexe de ce rapport. Voir également Mohamed Loueslati, *l'islam en prison « moi, aumônier musulman des prisons françaises »*, Bayard, mars 2015.

et extrémistes. L'État pourrait agir sur plusieurs problèmes bien identifiés : la carence d'aumôniers musulmans (186 pour 188 établissements pénitentiaires en France[177])[178], le besoin de financements (environ 600 000 euros par an sont accordés aux aumôniers musulmans, trois fois plus pour les aumôniers chrétiens[179]) pour leur assurer un traitement convenable, le manque de formation[180].

De manière plus générale, le maintien d'un dialogue constructif et ouvert aux tenants des différentes sensibilités musulmanes présentes dans le paysage français, sera un élément clé pour que l'Instance de dialogue avec l'islam soit un succès. La CNCDH espère ainsi que l'engagement des pouvoirs publics s'inscrira dans la durée, avec prudence mais détermination, au-delà des clivages politiques. Pour que la mobilisation portée par l'État se traduise par des résultats visibles, elle devra être suivie d'actions plus ancrées dans la réalité des territoires, ce à quoi la CNCDH invite le ministère à être particulièrement vigilant.

### *3. Le plan de sécurisation des principaux sites à caractère religieux*

Le 13 janvier 2015, quelques jours après les attentats, le ministère de l'Intérieur a adressé une circulaire à l'ensemble des préfets dans la perspective d'un renforcement de la protection des principaux sites à caractère religieux. Une autre circulaire, datée du 24 juillet 2015, a par ailleurs rappelé aux préfets la nécessité de garantir la sécurité des lieux de culte, des écoles et des points de rassemblement juifs et musulmans, conformément à l'action 15 du plan national d'action contre le racisme et l'antisémitisme.

Depuis plusieurs années déjà, le ministère s'affaire à protéger les lieux de culte. Les forces de sécurité, en coordination avec les responsables religieux et les élus locaux, organisent des surveillances ponctuelles et aléatoires des lieux de culte et des dispositifs de sécurité sont mis en place lors des principales fêtes religieuses. Les « référents sûretés » de la police et de la gendarmerie peuvent également être mobilisés pour apporter des conseils techniques visant à sécuriser les sites sensibles.

177. La France compte 188 établissements pénitentiaires et 103 services pénitentiaires d'insertion et de probation.
178. Voir Mohamed Loueslati, *op. cit*. À noter que les aumôniers dépendent de deux ministères, celui de la Justice, qui les nomme et sous l'administration de laquelle ils interviennent dans un établissement, et celui de l'Intérieur car le bureau des cultes y est rattaché. Le ministère de l'Intérieur doit donner son accord pour qu'un aumônier soit nommé.
179. *Ibidem*. À noter que l'État ne subventionne plus le culte depuis la loi du 9 décembre 1905 portant sur la séparation des Églises et de l'État, sauf pour les milieux fermés, comme les casernes militaires, les hôpitaux, les pensionnats d'école et les prisons.
180. D'après Mohamed Loueslati, *ibidem,* l'État octroierait un maximum de 1 000 heures par an pour un aumônier alors que, en réalité, un aumônier à temps plein travaillerait au moins 2 000 heures. L'Église prend en charge la différence pour les aumôniers catholiques. En l'absence de clergé, la question est plus épineuse s'agissant du culte musulman. À noter que les aumôniers musulmans, lorsqu'ils ne sont pas bénévoles, toucheraient au mieux 900 euros par mois. Les sommes versées seraient considérées comme des défraiements et ne donneraient ainsi pas droits à la retraite. À l'inverse, les aumôniers des casernes militaires ou encore des hôpitaux disposent d'un statut professionnel, de travail à temps plein et de droits sociaux.

Le renforcement en 2015 du dispositif de prévention et de protection s'insère dans le cadre du plan Vigipirate et de l'action du préfet Patrice Lahon, nommé le 13 janvier, ayant mandat général de coordonner la protection des lieux à caractère religieux, en concertation avec les représentants des cultes israélite, musulman et chrétien, en fonction de l'évolution des besoins.

Le ministère annonce ainsi que 717 écoles et lieux de culte juifs, et près d'un millier de mosquées et sites musulmans sont placés sous la protection de militaires ou des forces de la sécurité intérieure. Dans sa contribution annexée au présent rapport, il fait état de plus de 10 000 militaires, 4 000 CRS et gendarmes mobiles et plus de 4 700 policiers et gendarmes déployés sur l'ensemble du territoire national à cet effet.

Les échanges entre les préfets et les représentants des communautés religieuses israélite, musulmane et chrétienne se sont intensifiés. Les crédits alloués par l'État aux travaux de sécurisation et à la vidéo-protection des lieux de culte et des sites sensibles ont par ailleurs été portés à 27 millions d'euros sur les trois prochaines années.

Bien que ces mesures exceptionnelles ne puissent être vouées à se normaliser, la CNCDH salue l'engagement du ministère et les efforts soutenus pour sécuriser les sites religieux sensibles qui ont été, cette année plus encore, la cible de plusieurs attaques.

Plus généralement, la CNCDH salue la dénonciation, à plusieurs reprises, par le ministère, des amalgames, des agressions et actes racistes à raison de l'origine ou de la religion [181]. Elle partage l'observation de l'IGA selon laquelle « *la dénonciation intelligente, forte, documentée, des attaques et profanations commises contre les cultes reste un élément essentiel de la mobilisation des acteurs* » [182].

## B. La refonte de l'action territoriale de lutte contre le racisme : une réforme aux contours flous

Le Gouvernement, dans le cadre du plan national de lutte contre le racisme et l'antisémitisme, mène actuellement une politique de refonte des politiques locales de citoyenneté (instance opérationnelle dans chaque département, plans territoriaux de lutte contre le racisme et pour la promotion de la citoyenneté, constitution de missions de citoyenneté auprès des préfets, etc.).

Dans cette perspective, le ministère de l'Intérieur a adressé, le 24 juillet 2015, une circulaire à l'ensemble des préfets afin de faciliter la mise en œuvre, à l'échelle locale, du plan national d'action [183]. Cette circulaire évoque la mise en place de la nouvelle organisation locale de lutte contre le racisme et l'antisémitisme, sans toutefois rentrer dans les détails des missions dévolues à chaque acteur et de l'articulation de leur action. Les préfectures et les services déconcentrés sont

181. Voir notamment le communiqué de presse du 18 novembre 2015 de M. Bernard Cazeneuve, ministre de l'Intérieur, sur les « *agressions antimusulmane et antisémite à Marseille* ».
182. IGA, *rapport* n° 15060-15028-01, « *dialogue interreligieux et laïcité républicaine* », juin 2015.
183. Circulaire du ministère de l'Intérieur adressée à M. le préfet de police, Mmes et MM. les préfets de région, Mmes et MM. les préfets de département et M. le préfet de police des Bouches-du-Rhône sur *la mise en œuvre du plan national de lutte contre le racisme* l'antisémitisme, 24 juillet 2015, NOR : INTK1516826J.

encouragés à mener des initiatives diversifiées, s'inspirant notamment – mais pas exclusivement – du plan national. À cette fin, il est précisé que des plans territoriaux de lutte contre le racisme et l'antisémitisme peuvent être conclus, avant le 31 décembre 2015, avec les communes où une problématique particulière aura été identifiée.

Dans l'ensemble, cette réforme de l'action territoriale, bien qu'elle doive être saluée, demeure imprécise.

L'action 5 du plan national d'action vise à redéfinir une stratégie de lutte appropriée à chaque département en « *recentr [ant] [les] priorités* », en « *rend [ant] [le] pilotage beaucoup plus opérationnel* » et en s'appuyant sur « *des moyens humains et budgétaires nécessaires à la mise en œuvre d'une politique de citoyenneté ambitieuse* ». Pour ce faire, les CORA (Comités opérationnels de lutte contre le racisme et l'antisémitisme) doivent remplacer les COPEC (Commissions pour la promotion de l'égalité des chances et la citoyenneté), qui avait eux-mêmes succédé aux CODAC (Commissions départementales d'accès à la citoyenneté). Alors que les COPEC étaient des instances peu opérationnelles qui fonctionnaient de manière très inégale suivant les différents départements[184], on peut s'interroger sur le fonctionnement et la plus-value réelle des CORA. À ce titre, la CNCDH souhaite faire plusieurs observations.

En premier lieu, elle invite le ministère, en lien avec la DILCRA, à préciser le champ d'action des CORA. Pour assurer l'efficacité des politiques publiques menées, il faudrait éviter les deux écueils suivants : d'une part, celui d'une trop grande transversalité de l'action publique, susceptible de diluer le dispositif de lutte contre le racisme au sein d'une politique générale de promotion de la citoyenneté et de lutte contre les exclusions ; d'autre part, celui d'une spécialisation à outrance qui ne prendrait pas assez en compte la complexité du phénomène raciste.

À ce titre, La CNCDH émet quelques réserves sur les recommandations présentées par deux récents rapports de l'IGA : le premier propose de fusionner les COPEC avec la Commission départementale de la cohésion sociale (CDCS)[185] ; le second propose un rapprochement avec les Conseils départementaux de la

184. Dans son précédent rapport, la CNCDH soulignait le fonctionnement inégal, d'un département à l'autre, des COPEC. Ces commissions avaient pour mission de porter l'action territoriale en matière de lutte contre le racisme et les discriminations, à travers le contrôle de l'application des instructions du gouvernement et la mise en œuvre d'actions de prévention contre les discriminations. Placées sous l'autorité des préfets délégués à l'égalité des chances, elles se voulaient être une enceinte de dialogue entre les institutions et la société civile. En 2013, une consultation a été menée, avec le concours de la DILCRA, auprès d'une quarantaine de préfets sur le rôle et l'organisation de ce dispositif. Il est ressorti des premiers retours que les COPEC n'apparaissaient pas nécessairement comme le cadre d'action privilégié par les préfets, lesquels lui préféraient parfois au niveau local d'autres vecteurs *ad hoc*. La DILCRA rapportait, au contraire, une volonté marquée de la part des préfets de les voir redynamisées, et même enrichies par l'organisation de rencontres nationales de sorte à mutualiser les questionnements et les bonnes pratiques.

185. IGA, *rapport relatif à la réforme des commissions consultatives locales*, n° 14102, janvier 2015. Les CDS concourent à la mise en œuvre des politiques publiques de cohésion sociale, comme celles relatives à l'insertion sociale, à la lutte contre l'exclusion, à la prévention des expulsions, à l'accueil et à l'intégration des personnes immigrées. Elle intervient aussi en matière d'insertion sociale via l'accès à l'emploi, au logement, à la santé, à l'éducation, à la justice et à la culture.

jeunesse, des sports et de la vie associative [186]. L'objectif sous-jacent serait d'en faire une instance, animée par le préfet, qui deviendrait un outil des politiques publiques menées par l'État et les collectivités en matière de cohésion sociale, de citoyenneté et de vivre ensemble. Sans exprimer une opposition formelle au rapprochement des COPEC (et maintenant des CORA) avec d'autres commissions, la CNCDH aimerait attirer l'attention du ministère sur un double risque, d'une part, celui d'une perte de visibilité de la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et les discriminations, d'autre part, celui d'une approche réductrice – en termes d'affichage – de la lutte contre le racisme qui ne viserait que certains publics en difficulté.

En outre, dans le cadre de la première mission attribuée aux CORA, à savoir l'élaboration des plans territoriaux de lutte contre le racisme et l'antisémitisme, il ne serait pas opportun de limiter leur champ d'action aux mesures figurant dans le plan national d'action 2015-2017 qui laisse de côté, ou ne fait qu'évoquer sans développer, un certain nombre de thématiques en lien direct avec la lutte contre le racisme [187]. À titre d'illustration, il pourrait être souhaitable d'encourager les CORA à intégrer un volet relatif à la lutte contre les discriminations à raison de l'origine ou de la religion, ou à prévoir des actions concrètes visant à améliorer les relations – parfois tendues – entre les forces de sécurité et les personnes issues des minorités visibles [188].

En second lieu, la refonte des politiques locales de citoyenneté devrait s'opérer dans une démarche véritablement partenariale. Partant du constat que la COPEC, comptant plus d'une centaine de membres, pouvait difficilement être un lieu de prise de décision ou d'évocation de situations concrètes, et dans le but explicite de « *limiter la 'comitologie' départementale* » [189], il a été décidé que le CORA deviendrait une formation restreinte du comité départemental de prévention de la délinquance. Le plan national d'action contre le racisme stipule que les CORA ont vocation à se réunir au moins deux fois par an en formation pleine autour du préfet, du procureur de la République, du directeur académique des services de l'Éducation nationale, du président du conseil général et des maires des territoires en contrat de ville (et que les services de l'État seront « *associés en tant que de besoin* »). A cette instance opérationnelle et décisionnelle, devrait être associé un comité d'orientation ouvert aux acteurs publics, privés et associatifs.

Pour éviter que les CORA deviennent des lieux déconnectés des réalités du terrain, où seule la voix institutionnelle serait véritablement audible, la CNCDH recommande de préciser, comme c'est le cas pour l'instance décisionnelle, le rythme des convocations du comité d'orientation. Il devrait se réunir au moins deux fois par an, voire davantage, pour véritablement « orienter » les décisions qui seront prises par l'instance décisionnelle à la composition resserrée. Par

186. IGA, *rapport relatif au dialogue interreligieux et à la laïcité républicaine*, n° 15-060/15-028/01, juin 2015. Leur principale raison d'être serait leur commission spécialisée délivrant un avis préalable à l'agrément « *jeunesse et éducation populaire* » accordé par l'État.
187. Voir la partie portant sur le « Plan national d'action contre le racisme et l'antisémitisme (2015 – 2017) », chapitre 3, section 1 du présent rapport.
188. Ces problématiques sont évoquées, sans être développées, dans l'action 6 du Plan.
189. Action 5 du plan national de lutte contre le racisme et l'antisémitisme (2015-2017).

ailleurs, il serait utile de prévoir d'associer les acteurs non institutionnels (syndicats, associations, etc.) à la prise de décision, en permettant, par exemple, aux membres réguliers du comité d'orientation d'élire un ou deux représentants qui pourraient assister et rendre compte, en toute transparence, des décisions prises par l'instance décisionnelle.

En troisième lieu, tout en prenant en compte les spécificités du terrain, il ne faudrait pas que la refonte des politiques locales entraîne des inégalités d'un territoire à l'autre. La concentration affichée des efforts sur les 1300 territoires de la nouvelle géographie prioritaire de la politique de la ville ne doit pas conduire à délaisser le reste du territoire qui n'est pas épargné, lui non plus, par le racisme, l'antisémitisme, la xénophobie et les phénomènes de discrimination.

De manière plus générale, pour éviter que ce dispositif ne se résume à un simple changement de dénomination, il aurait été utile que sa mise en œuvre s'appuie sur une évaluation précise de l'action des COPEC afin de mieux cerner, une fois les points d'achoppement mis en évidence, les axes qu'il conviendrait de développer. En ce sens, il conviendrait de préciser les missions, l'organisation et le financement des CORA. Le ministère de l'Intérieur pourrait au cours de l'année 2016 requérir de l'IGA ou de tout autre service compétent, en lien avec la DILCRA, un rapport d'évaluation sur la mise en place de la nouvelle organisation locale de lutte contre le racisme, en s'attachant notamment à étudier la transition entre les COPEC et les CORA, ainsi que les premières actions mises en place par les CORA.

## C. Améliorer l'accueil des étrangers

Le devoir d'incarner la lutte contre le racisme et les discriminations revêt une acuité toute particulière s'agissant de l'accueil des étrangers en préfecture et dans les centres d'hébergement. Depuis la sortie du livre noir *Étrangers : conditions d'accueil et traitement des dossiers à la préfecture de Bobigny : l'indignité !,* qui faisait en 2010 le constat des conditions indignes d'accueil des usagers et de traitement des dossiers, voire de réactions xénophobes de la part des agents (notamment en préfecture de Bobigny)[190], des améliorations notables sont à souligner[191]. Les conclusions du rapport de l'IGA sur l'évaluation des conditions d'accueil des ressortissants étrangers par les préfectures et les sous-préfectures, remis en décembre 2014[192], en fait état. La CNCDH invite les pouvoirs publics à poursuivre leurs efforts, en ne se concentrant pas uniquement sur les défaillances techniques du dispositif d'accueil et les incohérences procédurales. Il convient

190. Collectif d'associations investies dans la défense des étrangers et la lutte contre les discriminations dans le département de la Seine-Saint-Denis, *Livre noir Étrangers : conditions d'accueil et traitement des dossiers à la préfecture de Bobigny : l'indignité !*, septembre 2010.
191. Se référer au chapitre 2, section 2 « action du ministère de l'Intérieur » du rapport 2014.
192. IGA, rapport sur l'accueil des ressortissants étrangers par les préfectures et sous-préfectures, n° 14-124/14-073/01, décembre 2014.

également de traiter les préjugés portés par l'administration elle-même qui peuvent être à l'origine d'un système de traitement des dossiers par la suspicion[193].

De même, la CNCDH invite les pouvoirs publics à poursuivre leurs efforts pour prendre en charge dignement les migrants de Calais. Dans l'ordonnance du tribunal administratif de Lille du 2 novembre 2015, il est rappelé l'urgence de subvenir aux besoins vitaux des migrants calaisiens (accès à l'eau, latrines, collecte des ordures…)[194]. En la matière, la CNCDH renvoie à son avis sur la situation des migrants de Calais, adopté le 2 juillet 2015[195], au rapport de l'IGA remis au ministre de l'Intérieur en juin 2015[196] et à celui du Défenseur des droits remis en octobre 2015[197].

La CNCDH recommande, conformément aux standards humanitaires minimums, l'installation en nombre suffisant sur la lande et en tous lieux où séjournent les migrants :

- De points d'eau potable gratuits en nombre suffisant et accessibles 24 heures sur 24 ;
- De toilettes publiques gratuites, accessibles 24 heures sur 24 et en nombre suffisant ;
- De douches et de laveries publiques gratuites et accessibles durant la journée ;
- De bennes de récupération des déchets avec ramassage quotidien ;
- D'un système d'éclairage réparti dans toutes les zones d'occupation.

Source : recommandation n° 3, Avis sur la situation des migrants à Calais et dans le Calaisis, JORF n° 0157 du 09/07/2015

193. Un rapport de juin 2014 réalisé à l'initiative du collectif unitaire du livre noir « Pour un accueil plus digne des étrangers en préfecture de Seine-Saint-Denis relève « *la logique des textes, mais aussi l'attitude d'une administration qui fait trop souvent preuve d'une méfiance systématique vis-à-vis des personnes étrangères [lesquelles] entraînent un traitement des dossiers au cas par cas, long, inégal et arbitraire, générateur de nombreuses difficultés personnelles et de souffrances sociales* ». Voir *Seine-Saint-Denis : accueil et traitement des dossiers des étrangers en préfecture : Livre noir (suite), Justice et dignité : toujours bafouées !*, juin 2014

194. Le Tribunal administratif de Lille s'est prononcé sur un référé-liberté déposé par le Secours catholique, Médecins du monde et six demandeurs d'asile. Les pouvoirs publics ont fait appel de cette condamnation mais, le 23 novembre 2015, le Conseil d'État a confirmé l'ordonnance du juge des référés du tribunal administratif de Lille. Voir Tribunal administratif de Lille, association Médecins du monde et autres, Ordonnance du 2 novembre 2015, n° 1508747 ; Conseil d'État, *ministre de l'Intérieur commune de Calais*, ordonnance du 23 novembre 2015, n° 394540, 394568 ; Communiqué de presse de la préfète du Pas-de-Calais sur l'« *ordonnance du juge des référés du Tribunal administratif de Lille* », 3 novembre 2015.

195. CNCDH, 2 juillet 2015, Avis *sur la situation des migrants à Calais et dans le Calaisis*, JORF n° 0157 du 9 juillet 2015, texte n° 102, NOR : CDHX1516250V.

196. IGA, *rapport à M. le ministre de l'Intérieur sur la situation des migrants dans le Calaisis*, n° 15007-14098-01, juin 2015.

197. Défenseur des droits, rapport, « Exilés et droits fondamentaux : la situation sur le territoire de Calais », octobre 2015.

## D. Pour une application effective et complète de la circulaire interministérielle du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites

En septembre 2015, le Haut-commissaire aux droits de l'homme des Nations unies a publiquement dénoncé « *une politique nationale systématique d'expulsion de force des Roms* » en France depuis 2012[198]. Cette déclaration est intervenue deux semaines après l'évacuation contestée d'un des plus vieux bidonvilles du pays, à la Courneuve, menée sans avertissement et sans solution de relogement adéquat, certaines familles se retrouvant de facto sans abri.

La CNCDH ne peut que se joindre à l'appel du Haut-commissaire, réitéré par l'ensemble des organisations internationales compétentes en la matière, de « *remplacer cette politique punitive et destructrice par une politique véritablement inclusive* »[199]. Dans son avis sur le respect des droits fondamentaux des populations vivant en bidonvilles du 20 novembre 2014, elle dénonce l'application partielle et hétérogène sur le territoire de cette circulaire, dont le volet répressif a supplanté les actions d'insertion et d'accompagnement social. Elle recommande une application effective et complète de ladite circulaire, devant se traduire, en partenariat avec les collectivités territoriales et les associations, par des solutions alternatives et des propositions systématiques de relogement dignes et pérennes avant chaque évacuation.

Pour « anticiper » et « accompagner » les opérations d'évacuation, comme le prévoit la circulaire, la première mesure à envisager serait que les préfets – en charge de l'exécution des décisions d'évacuation – soient tenus de prévenir suffisamment en amont la Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL) – instance compétente en matière d'anticipation et de l'accompagnement des démantèlements de campements illicites[200] – des évacuations envisagées. Les préfets pourraient également rendre compte à la DIHAL du diagnostic social qui doit être établi avant chaque évacuation, ainsi que des alternatives de logements proposées en amont aux personnes et aux familles concernées. Il conviendrait également de renforcer les moyens mis à la disposition de la DIHAL, qui ne dispose de surcroît d'aucun pouvoir contraignant en la matière. La CNCDH recommande en outre la mise en place de dispositifs effectifs de domiciliation pour les populations vivant en bidonvilles, condition préalable à l'accès au panel des droits sociaux garantis en France.

198. Haut-commissaire des Nations unies aux droits de l'homme, communiqué de presse, « Zeid Ra'ad Al Hussein exhorte la France et la Bulgarie à arrêter les expulsions forcées de Roms », 11 septembre 2015.
199. Voir le chapitre 4 « le regard des instances internationales » du présent rapport.
200. Par une lettre de mission du 20 septembre 2012, le Premier ministre a confié au DIHAL une mission en matière d'anticipation et d'accompagnement des évacuations de campements illicites conformément à la circulaire interministérielle du 26 août 2012. Cette mission consiste à apporter un appui méthodologique aux services de l'État dans les territoires, à coordonner l'action de l'État et, plus largement, à diffuser les éléments utiles à la mise en œuvre de la circulaire du 26 août 2012.

S'agissant de l'accès effectif aux droits sociaux, l'État a incontestablement un rôle à jouer, tant pour mobiliser les acteurs locaux à agir, que pour soutenir les efforts déjà déployés sur le terrain par certaines associations et collectivités territoriales, certaines déplorant la « *démission organisée de l'État* » en la matière [201].

La CNCDH renvoie à ses recommandations sur la mise en œuvre de la circulaire interministérielle du 26 août 2012 et sur l'accès aux droits des populations dites « roms » du 26 juillet 2013 [202], ainsi qu'à son avis sur le respect des droits fondamentaux des populations vivant en bidonville du 20 novembre 2014 [203].

## *Conclusion*

L'action du ministère de l'Intérieur en matière de lutte contre le racisme permet de faire naître quelque espoir qui se fonde sur les nombreuses réformes initiées ou poursuivies pour, notamment, améliorer le suivi statistique des infractions à caractère raciste, restaurer la confiance entre les forces de sécurité et la population, et réactiver ou encore améliorer les dispositifs locaux de lutte contre le racisme et les discriminations à raison de l'origine ou de la religion.

Pour s'assurer de leur efficacité, certaines réformes gagneraient à être précisées, d'autres complétées, et dans l'ensemble poursuivies sur le long terme. Les recommandations de la CNCDH, à cet égard, sont nombreuses et reprises en conclusion de ce rapport. Elle sera particulièrement attentive à l'attention que le ministère de l'Intérieur voudra bien y porter.

Ce travail ministériel ne saurait par ailleurs se concevoir sans sa continuation dans l'œuvre de justice. La réflexion initiée par les deux ministères pour rapprocher leur système statistique de manière, notamment, à s'assurer du suivi des incidents racistes et de leur traitement judiciaire, est encourageante.

201. *Ledauphine.com*, « Bidonville à Grenoble : Eric Piolle alerte François Hollande », 8 juillet 2015. Le maire de Grenoble a adressé un courrier au Président de la République pour l'alerter sur la situation d'un campement de Roms à Grenoble devenu un bidonville. « *Tous les efforts portés à bout de bras par la Ville de Grenoble, son CCAS et les associations partenaires pendant plus d'une année n'auront finalement pas suffi à pallier la démission organisée de l'État en matière d'hébergement alternatif aux bidonvilles et autres habitats indignes* ».

202. CNCDH, 26 juillet 2013, *Recommandations sur la mise en œuvre de la circulaire interministérielle du 26 août 2012 et sur l'accès aux droits des populations dites « roms »* (communiqué).

203. Voir CNCDH, 20 novembre 2014, *Avis sur le respect des droits fondamentaux des populations vivant en bidonvilles – mettre fin à la violation des droits*, JORF n° 0034 du 10 février 2015 texte n° 92, NOR : CDHX1427500V.

Section III

# L'action du ministère de la Justice

Dans le cadre de l'élaboration du présent *Rapport*, la CNCDH tient d'emblée à se féliciter du dialogue fécond qui s'est instauré avec le ministère de la Justice et qui s'est manifesté par l'envoi d'une contribution écrite, présentée lors de l'audition de plusieurs représentants du ministère puis actualisée par un complément d'information [204].

L'analyse de l'action du ministère de la Justice revêt nécessairement plusieurs aspects : l'étude de l'arsenal juridique bien sûr, sa mise en œuvre concrète inévitablement, mais également la compréhension des facteurs susceptibles d'expliquer les distorsions entre les politiques pénales menées à travers le pays, ou encore les évolutions, les ajustements qui traduisent la prise en considération de nouvelles tendances.

Au fil de ses rapports et avis, la CNCDH a considéré que l'arsenal juridique en matière de contentieux « raciste » [205] était satisfaisant. En effet, la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie a investi le champ judiciaire de façon nette depuis le vote, à l'unanimité du Parlement, de la loi n° 72-546 du 1er juillet 1972 *relative à la lutte contre le racisme* instaurant la condamnation pénale des délits racistes. Celle-ci s'est affermie au fil de réformes législatives plus répressives. La loi n° 2003-88 du 3 février 2003 *visant à aggraver les peines punissant les infractions à caractère raciste, antisémite ou xénophobe* et la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 *portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité*, étendant la liste des infractions susceptibles d'être aggravées par la circonstance tenant au mobile raciste et allongeant les délais de prescription de l'action publique pour certaines infractions, ont contribué à une pénalisation accrue des actes racistes.

C'est la mise en œuvre concrète de ces législations qui interroge bien davantage la CNCDH, et en particulier le décalage entre, d'un côté, le constat d'une hausse importante des comportements racistes et discriminatoires constatés par les associations présentes sur le terrain et, de l'autre, la faiblesse du nombre d'affaires traitées par les parquets et/ou jugées par les tribunaux. Il est toutefois remarquable que, même si une marge de progression importante subsiste et même si les évolutions récentes soulèvent quelques interrogations, la cohérence

204. Dans le cadre de l'édition 2015 du présent *Rapport*, les représentants du ministère de la Justice ont été auditionnés le 9 décembre 2015 devant les membres du pôle B de la CNCDH. Des représentants du Bureau de la politique d'action publique générale et du Pôle d'évaluation des politiques pénales, au sein de la Direction des affaires criminelles et des grâces, sont venus présenter l'action du ministère en matière de lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie.

205. L'on emploiera dans le présent rapport l'adjectif « raciste » plutôt que « racial », dès lors que ce dernier terme comporte le risque de pouvoir être compris comme une reconnaissance du caractère objectif de la race. « *Ce serait fâcheux, car seuls les racistes peuvent tenir pour raciale telle ou telle donnée de l'expérience. Pour les autres, rien ne peut être racial, puisque la race n'a pas d'autre consistance que celle d'un fantasme (…) Or, c'est l'expression publique de ce fantasme que la loi de 1972 contre le racisme a entendu bannir, et il nous semble important de ne pas édulcorer, en substituant racial à raciste, le sens d'un tel projet* » (G. Calvès, *Envoyer les racistes en prison ? Le procès des insulteurs de Christiane Taubira*, LGDJ 2015, pp. 17-18).

des moyens de lutte s'est globalement accrue grâce à la mise en œuvre d'un ensemble de dispositifs et d'actions menées en concertation avec de nombreux partenaires de la société civile, des élus et des délégués du Défenseur des droits[206]. Ainsi, la lutte contre le racisme, l'antisémitisme, la xénophobie, et plus généralement les discriminations, est devenue plus complète et mieux ciblée, en matière de prévention comme de répression.

Acteur clé des progrès du dispositif de lutte contre le racisme, le ministère de la Justice est en mesure d'insuffler des actions ciblées, d'initier des partenariats innovants, et de participer à la formation des acteurs de la réponse pénale. Doit être notée l'adoption en Conseil des ministres du Plan national d'action contre le racisme et l'antisémitisme (PNACRA)[207]. Il importe également de saluer les efforts consentis pour diversifier la réponse pénale et les actions concrètes (tant de prévention que de répression) conduites de façon déconcentrée par certaines juridictions, leurs partenaires institutionnels ainsi que la société civile, révélant ainsi un souci de mettre en place de bonnes pratiques, en adéquation avec les particularités de ce contentieux dans les territoires concernés.

Cela étant, la CNCDH formulera un certain nombre de recommandations destinées à améliorer les dispositifs de lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie. En raison d'un arsenal juridique quasi complet mais complexe (I.), il convient d'abord de renforcer la spécialisation des professionnels de justice (II.). Dans la mise en œuvre de la politique pénale déclinant la mise en œuvre de cet arsenal sur le terrain, il convient ensuite d'encourager fortement le développement de nouveaux partenariats entre la société civile et les instances judiciaires et, plus largement, de soutenir la diffusion de bonnes pratiques innovantes et efficaces (III.). Enfin, si l'interprétation des statistiques n'est pas une tâche aisée, les chiffres sont parfois très parlants sur la manière dont sont poursuivies et jugées les infractions racistes. À cet égard, les efforts doivent notamment être poursuivis pour personnaliser et diversifier davantage encore la réponse pénale (IV.).

## I. Un cadre normatif complet mais complexe

Pour saisir la portée des chiffres et bien évaluer l'action du ministère de la Justice, il importe, en tout premier lieu, de souligner les spécificités du droit pénal de fond sans omettre celles affectant les règles procédurales gouvernant le contentieux raciste et discriminatoire[208]. Cette matière, largement dérogatoire au droit commun, est particulièrement technique, et, ce faisant, ardue à manier pour beaucoup de praticiens. Il convient d'en présenter les principaux aspects (A.), avant de mettre l'accent sur les évolutions souhaitables de la législation (B.).

206. Il convient de rappeler pour information que le Défenseur des droits a intégré, notamment, les missions de la HALDE.

207. Voir la partie portant sur le « plan national de lutte contre le racisme et l'antisémitisme (2015 – 2017), chapitre 3, section 1 du présent rapport.

208. Les infractions liées au racisme comportent non seulement les infractions entrant dans le droit de la presse (diffamation, injure, provocation, *etc.*) mais encore les infractions de droit commun, dont la loi prévoit que le mobile raciste est une circonstance aggravante (par exemple les menaces : articles 222-17, 222-18 et 222-18-1 du code pénal) ainsi que l'infraction de discrimination à raison de l'origine, de l'appartenance ou de la non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée (articles 225-1, 225-2 et 432-7 du code pénal).

## A. Présentation succincte du droit en vigueur

Il convient de mettre l'accent sur quelques spécificités du droit pénal de fond, avant d'insister sur celles relatives aux règles procédurales.

### *1. Les spécificités du droit pénal de fond*

#### *a. Des dispositions largement dérogatoires*

La CNCDH considère que les incriminations existantes sanctionnant les abus de la liberté d'expression – contenues essentiellement dans la loi du 29 juillet 1881 *sur la liberté de la presse* et plus exceptionnellement dans le code pénal – sont suffisantes[209]. Ces infractions n'ont pas pour ambition de fixer une « *doxa pénalement sanctionnée* »[210], mais de responsabiliser la prise de parole publique en distinguant ce qui est tolérable dans l'expression verbale, de ce qui ne l'est pas[211]. En effet, l'article 10-2 de la CESDH précise que l'exercice de la liberté d'expression comporte de manière inhérente des « *devoirs et responsabilités* » afin d'en prévenir un usage irresponsable et dangereux pour l'État de droit[212]. Dans ces conditions, « *la société démocratique est tolérante et non pas inerte. En tant que démocratie militante, elle doit assurer la défense de ses principes essentiels. Partant, elle a le devoir de lutter contre les abus dans l'exercice de la liberté d'expression ouvertement dirigés contre ses valeurs* »[213].

**Tableau des délits à caractère raciste relevant du droit de la presse (loi du 29 juillet 1881) :**

| Infractions délictuelles | Provocation publique à la haine raciste | Apologie de crime de guerre ou de crime contre l'humanité | Contestation de crime contre l'Humanité | Diffamation publique à caractère raciste | Injure publique à caractère raciste |
|---|---|---|---|---|---|
| Disposition législative | Article 24 alinéa 8 de la loi du 29 juillet 1881 | Article 24 alinéa 5 de la loi du 29 juillet 1881 | Article 24 bis de la loi du 29 juillet 1881 | Article 32 alinéa 2 de la loi du 29 juillet 1881 | Article 33 alinéa 3 de la loi du 29 juillet 1881 |
| Peine encourue | un an d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende | 5 ans d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende | 1 an d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende | 1 an d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende | 6 mois d'emprisonnement et 22 500 euros d'amende |

209. CNCDH 12 février 2015, *Avis sur la lutte contre les discours de haine sur Internet, JORF* n° 0158 du 10 juillet 2015, texte n° 125, § 11.
210. *Contra* A.-M. Le Pourhiet, « Le droit français est-il Charlie ? », *Le Débat* n° 185, p. 33.
211. CNCDH 12 février 2015, *Avis précité sur la lutte contre les discours de haine sur Internet*, § 5.
212. J.-F. Flauss, « La Cour européenne des droits de l'homme et la liberté d'expression », *in :* E. Zoller (dir.), *La liberté d'expression aux États-Unis et en Europe*, Dalloz 2008, p. 98.
213. *Ibid.*, p. 124.

**Tableau des contraventions à caractère raciste :**

| Infractions contraventionnelles | Injure non publique à caractère raciste | Diffamation non publique à caractère racial contre l'humanité | Provocation non publique à la haine raciste |
|---|---|---|---|
| Disposition législative | Article R624-4 du code pénal | Article R624-3 du code pénal | Article R625-7 du code pénal |
| Peine encourue * | Amende contravention-nelle de la 4e classe | Amende contravention-nelle de la 4e classe | Amende contravention-nelle de la 5e classe |

* Article 131-13 du code pénal : *« Constituent des contraventions les infractions que la loi punit d'une amende n'excédant pas 3 000 euros. Le montant de l'amende est le suivant : 1) 38 euros au plus pour les contraventions de la 1re classe ; 2) 150 euros au plus pour les contraventions de la 2e classe ; 3) 450 euros au plus pour les contraventions de la 3e classe ; 4) 750 euros au plus pour les contraventions de la 4e classe ; 5) 1 500 euros au plus pour les contraventions de la 5e classe, montant qui peut être porté à 3 000 euros en cas de récidive lorsque le règlement le prévoit, hors les cas où la loi prévoit que la récidive de la contravention constitue un délit ».*

Il ressort de ces tableaux qu'une partie substantielle des incriminations racistes et discriminatoires est dérogatoire au droit commun, en ce qu'elle obéit aux règles protectrices de la loi du 29 juillet 1881 *sur la liberté de la presse*, qui, par exemple, excluent la responsabilité pénale des personnes morales (article 43-1 de la loi du 29 juillet 1881)[214]. À cet égard, le droit français évoluera peut-être dans les prochaines années, dès lors que la jurisprudence récente de la Cour européenne des droits de l'homme semble évoluer dans le sens de la possibilité d'engager la responsabilité pénale des personnes morales[215].

Par ailleurs, il convient de rappeler que la loi n° 2003-88 du 3 février 2003 a érigé le mobile raciste de l'auteur en circonstance aggravante[216] de certains crimes et délits de droit commun tels que les homicides, viols et violences volontaires. Cela a eu pour conséquence d'accroître le quantum de la peine encourue, dès lors que la circonstance aggravante raciste était constituée[217]. Quant à la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004, elle a étendu la circonstance aggravante tenant au mobile raciste, xénophobe ou antisémite à de nouvelles infractions telles que les menaces, les vols et les extorsions. Le caractère dérogatoire de ces dispositions découle de ce que le mobile raciste, antisémite, *etc.* est au cœur de la caractérisation des éléments constitutifs ou des circonstances aggravantes des infractions concernées. En effet, en droit commun, le mobile des auteurs ou complices d'une infraction n'est en principe pas une condition de la responsabilité pénale[218], à moins que dans certains cas le législateur ne décide d'ériger

214. Voir Cass. crim. 10 septembre 2013, n° 12-83.672 qui a énoncé « *qu'il se déduit de l'article 43-1 de la loi du 29 juillet 1881 qu'en dehors des cas expressément prévus par les textes, les personnes morales ne sauraient encourir de responsabilité pénale à raison des contraventions de presse* ».
215. CEDH (Gde chbre) 16 juin 2015, *Delfi AS c. Estonie*, req. n° 64569/09.
216. Cette circonstance aggravante existait antérieurement en matière d'atteinte au respect dû aux morts. L'article 225-18 du code pénal aggrave les peines encourues prévues à l'article 225-17 dès lors que les faits sont commis à raison de l'appartenance ou de la non-appartenance, vraie ou supposée, de la victime à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée.
217. À titre d'illustration, la peine encourue de 30 ans pour le meurtre est portée à la réclusion criminelle à perpétuité lorsqu'il est commis « *à raison de l'appartenance ou de la non appartenance, vraie ou supposée, de la victime à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée* ».
218. Voir notamment J. Pradel, *Droit pénal général,* 18e éd., Cujas 2010, n° 504-505, p. 404-405.

un dessein déterminé en élément intentionnel[219]. Aussi, pour certains auteurs, le dol spécial ne serait-il rien d'autre qu'un mobile (raciste ou autre) érigé en intention[220]. En tout état de cause, pour établir la preuve de cette intention, le juge répressif devra se fonder sur des éléments objectifs[221].

L'article 33 alinéa 2 de la loi du 29 juillet 1881 exclut la responsabilité de l'auteur d'une injure publique commise envers un particulier, lorsqu'elle est « *précédée de provocations* ». Si les tribunaux admettent l'excuse de provocation en matière raciste, sa caractérisation est néanmoins soumise à des conditions très strictes, dès lors que doivent être établis, d'une part, un lien direct entre la provocation et l'injure – impliquant que l'une et l'autre se succèdent dans le temps de manière rapprochée si bien que l'on puisse admettre que la personne poursuivie a été privée de tout contrôle de ses actes – et, d'autre part, une proportionnalité entre l'attaque et la réplique[222]. À ce dernier propos, il ressort de l'examen de la jurisprudence de la cour de cassation[223] que l'exigence de proportionnalité vient rendre quasiment impossible l'admission de la provocation lorsque l'injure revêt un caractère raciste[224], et c'est là une nouvelle spécificité du régime juridique des infractions racistes.

De plus et surtout, l'on notera qu'en matière de diffamation à caractère raciste, eu égard à la spécificité de cette infraction prévue à l'article 32 de la loi du 29 juillet 1881, l'exception de vérité est exclue par la jurisprudence[225]. En effet, il n'y a de place ni pour la vérité ni pour la fausseté d'une assertion raciste, sous peine de légitimer implicitement l'existence de la race (voire des races) et celle d'une hiérarchie entre groupes humains[226]. A cela s'ajoute qu'admettre l'exception de vérité violerait la dignité humaine qui postule l'irréductibilité de tout homme à un groupe d'appartenance[227]. Le tribunal de grande instance de Paris a énoncé dans une affaire où une diffamation raciste a été établie que « *pour être exonératoire, le fait justificatif de la vérité du fait diffamatoire invoqué par les prévenus devait établir non seulement que les jeunes Maghrébins ont commis des actes de vandalisme et de violence dans des gîtes d'accueil et se sont livrés à des trafics de drogue et à des rackets, mais aussi que c'est en raison de leur appartenance à la communauté des immigrés maghrébins qu'ils ont eu ce comportement. Or un tel débat se révélerait à l'évidence contraire au but poursuivi par le législateur de 1972* »[228].

219. Voir X. Pin, *Droit pénal général,* 5e éd., Dalloz 2012, n° 179, p. 161.
220. Voir A. Decocq, *Droit pénal général*, Armand Colin 1971, p. 217 ; P. Conte et P. Maistre du Chambon, *Droit pénal général*, 7e éd., Armand Colin 2004, n° 384 ; X. Pin, *op. cit*., n° 177, p. 159-160.
221. Voir notamment Cass. crim. 25 juin 2013, n° 12-84.790.
222. TGI Paris 4 juillet 1997, *Legipresse* n° 153.
223. *Cf.* Cass. crim. 13 avril 1999, *Bull. crim*. n° 77.
224. Dans ce sens G. Calvès, *op. cit.,* p. 34.
225. Cass. crim. 16 mars 2004, *Bull. crim*. n° 67 ; Cass. crim. 28 mars 2006, *Bull. crim*. n° 90.
226. Comp. G. Calvès, *op. cit.*, p. 26-27.
227. Comp. G. Calvès, *op. cit.,* p. 27.
228. TGI Paris 4 juillet 1994, *Legipresse* n° 114, I., p. 96.

Enfin, comme pour toutes les infractions racistes, les imputations diffamatoires sont réputées faites avec l'intention de nuire [229]. Si certains estiment que la preuve contraire de la bonne foi est exclue [230], cela n'est cependant pas confirmé par la jurisprudence. Une telle option, aboutissant en pratique à consacrer une présomption irréfragable de constitution de l'élément moral, comporte un risque de violation de la présomption d'innocence [231]. Ce risque est d'autant plus à prendre au sérieux que l'exception de vérité est exclue en matière de diffamation raciste.

### *b. Des qualifications juridiques délicates à manier*

En premier lieu, si la cour de cassation [232] et le Conseil constitutionnel [233] estiment en général que les infractions relatives aux abus de la liberté d'expression sont définies dans des termes suffisamment clairs et précis pour exclure l'arbitraire par la loi du 29 juillet 1881 et l'interprétation qui en est faite, les qualifications juridiques sont néanmoins extrêmement délicates à manier. La frontière entre la diffamation et la provocation à la haine raciste peut s'avérer « *évanescente* » [234], alors qu'il est juridiquement possible de poursuivre des mêmes faits sous ces deux qualifications. En revanche, cela est rigoureusement interdit en matière d'injure et de diffamation. En effet, l'infraction d'injure, qui ne renferme aucun fait précis, et celle de diffamation, qui réprime l'imputation d'un fait déterminé et précis [235], imposent d'opérer un choix, compte tenu de l'impossibilité de poursuivre un même propos sous ces deux qualifications (article 53 de la loi du 29 juillet 1881) [236]. Pour une poursuite et un jugement efficace des faits infractionnels, il est donc primordial de choisir, *ab initio*, la qualification juridique adéquate, et en outre d'opérer ce choix rapidement compte tenu des délais de prescription. Cette opération s'avère extrêmement délicate, dès lors qu'en pratique, la distinction entre propos racistes et propos diffamatoires, qui dépend

229. Remarquons que l'exception de bonne foi est, en matière de diffamation, un fait justificatif prétorien (voir A. Lepage et H. Matsopoulou, *Droit pénal spécial,* PUF 2015, n° 595, p. 418-419).
La cour de cassation énonce que c'est au prévenu qu'il revient de prouver sa bonne foi, sans que les juges aient le pouvoir de se substituer à lui dans la recherche du fait justificatif (Cass. crim. 19 juin 2012, n° 11-86.611).
230. Voir G. Calvès, *op. cit.*, p. 34.
231. Voir Cass. crim. 16 mars 1993, *Bull. crim*. n° 115, qui a énoncé que l'article 35 bis de la loi du 29 juillet 1881, qui répute de « *mauvaise foi toute reproduction d'une imputation qui a été jugée diffamatoire* » tout en ménageant la preuve contraire, est compatible aux exigences de la CESDH (article 6-2).
Voir également Cons. const. 16 juin 1999, n° 99-411 DC, décidant que s'il résulte du principe de la présomption d'innocence « *qu'en principe le législateur ne saurait instituer de présomption de culpabilité en matière répressive; que toutefois, de telles présomptions peuvent être établies (…) dès lors qu'elles ne revêtent pas un caractère irréfragable, qu'est assuré le respect des droits de la défense et que les faits induisent raisonnablement la vraisemblance de l'imputabilité* ».
232. Cass. crim. 16 avril 2013, n° 13-90.008 (provocation à la discrimination, la haine ou à la violence racistes) ; Cass. crim. 20 janvier 2015, n° 14-87.279 (injure raciste).
233. Cons. const. 12 avril 2013, QPC n° 2013-302, qui énonce que le législateur a précisément défini tous les délits d'expression raciste prévus par la loi du 29 juillet 1881.
234. *Ibid*., pp. 27-32.
235. Sur cette question voir notamment J. Francillon, « Délits de presse. Distinction entre la diffamation et l'injure. Exigence de précision des faits », *RSC* 2011, p. 130.
236. Voir Cass. crim. 16 janvier 1990, *Bull. crim.* n° 26, énonçant que les allégations incriminées qui se réfèrent à un fait unique ne peuvent recevoir une qualification cumulative, sans que soit créée une incertitude dans l'esprit des prévenus quant à l'objet de la poursuite.

du contexte de leur verbalisation [237], souffre de « *porosité* » [238]. Compte tenu des délais de prescription, l'acte de poursuite, qui articule les faits et les textes répressifs applicables, cristallise le choix de la qualification retenue. Autrement dit, si les faits ont été mal qualifiés dans l'acte de poursuite, la procédure risque de s'écrouler sans reprise possible sous une qualification différente. En effet, les formalités prescrites par l'article 53 de la loi du 29 juillet 1881 sont consubstantielles aux droits de la défense et leur inobservation entraîne la nullité à la fois de la citation et de la poursuite elle-même [239].

De plus, et toujours en matière d'injure et de diffamation, les frontières entre les faits publics et ceux qui restent dans le domaine non public sont parfois difficiles à tracer, notamment quand des personnalités tiennent des propos sur le mode de la confidence faite à plusieurs individus dans une réunion ou un lieu publics, le cas échéant en présence d'une caméra [240]. De même, une diffusion opérée au sein d'une pluralité de personnes liées par une « *communauté d'intérêts* » ne saurait être poursuivie sous la qualification de diffamation ou d'injure publique, ce qui conduit à analyser *in concreto* la volonté de l'auteur de rendre publics les propos litigieux [241], c'est-à-dire celle de dépasser le cadre circonscrit de la « communauté d'intérêts ». Or cette volonté de rendre publics des propos à caractère raciste est parfois malaisée à apprécier [242].

En deuxième lieu, la répression des infractions racistes et discriminatoires présente, on l'a vu, un particularisme technique auquel se mêlent des spécificités proprement psychologiques. Les victimes, atteintes dans leur dignité et réduites à une appartenance, peuvent éprouver des difficultés à exprimer clairement leur perception des faits dénoncés, ce qui complique encore la caractérisation

237. Voir B. de Lamy, *La liberté d'expression et le droit pénal,* LGDJ 2000, pp. 181 et s. ; G. Calvès, *op. cit.*, pp. 24-26.
238. G. Calvès, *op. cit*., p. 31.
239. Cass. crim. 26 juin 1984, *Bull. crim.* n° 244.
240. Notons les difficultés soulevées lors de l'affaire ayant donné lieu à la condamnation puis à la relaxe d'une personnalité politique de l'UMP, ancien ministre. Ses propos à l'égard d'un militant d'origine maghrébine lors de l'université d'été 2009 de l'UMP, filmés par une équipe de Public Sénat et diffusés par Le Monde sur son site Internet, lui ont valu une condamnation en première instance le 4 juin 2010, par le tribunal correctionnel de Paris à 750 euros d'amende et 2 000 euros de dommages et intérêts, puis à une relaxe, le 15 septembre 2011, par la cour d'appel de Paris qui repousse la qualification d'injures publiques. Pour cette dernière juridiction, les paroles n'ont pas été « *proférées* » et n'avaient pas vocation à « *s'adresser au-delà du cercle restreint formé par les militants qui l'entourent* ».
241. Cass. crim. 27 novembre 2012, n° 11-86.982.
242. The Sun a publié une vidéo, tournée en décembre 2010, où l'on voit John Galliano, visiblement en état d'ébriété avancée, prendre à partie des personnes à une terrasse de café et s'écrier « *J'adore* Hitler *! Les gens comme vous devraient être morts !* », ajoutant que la famille de ses interlocuteurs aurait dû être « gazée ». Poursuivi, John Galliano a déclaré que son comportement a été causé par son état de détresse personnelle, à la suite des décès successifs de son père en 2006 et de son ami Steven Robinson en 2007. Il a en outre précisé qu'il souffrait d'une « *triple addiction* » à l'alcool, aux somnifères et au valium. L'avocat du couturier a déclaré que son client était alors malade, ses addictions l'ayant réduit à un état « *d'abandon total* » dans lequel il n'avait plus aucune conscience de ses propos. Le 8 septembre 2011, John Galliano a été condamné pour injures publiques à 6 000 euros d'amende assortie du sursis. Il n'a pas interjeté appel de ce jugement.

des éléments constitutifs, tant matériel que moral, de ces infractions[243]. C'est pourquoi la CNCDH ne saurait trop insister sur la nécessité de sensibiliser tout particulièrement les enquêteurs – policiers et gendarmes – à l'accueil des victimes, et de les former au maniement de ces qualifications juridiques. Pour leur part, les magistrats doivent aussi être mieux formés à l'emploi de ces qualifications juridiques, sensibilisés aux difficultés procédurales énoncées plus haut, et aidés par une documentation claire et complète tant sur ces aspects procéduraux que sur les éléments constitutifs des infractions[244]. Ces formations existent déjà dans le cadre de sessions de la formation continue offertes par l'ENM, la CNCDH en étant l'organisateur. Elles devraient également s'inscrire dans la formation initiale des magistrats[245].

En troisième lieu, le choix des qualifications juridiques retenues ne tient souvent pas compte de la pluralité des critères du racisme entendu au sens large[246]. En effet, une même personne peut faire l'objet d'une expression raciste qui entre dans la définition légale mais en cumulant plusieurs critères (origine, appartenance/non appartenance à une race, une ethnie, une nation ou une religion déterminée). Ces dernières distinctions (race, *etc.*) – familières aux sociologues et correspondant à une réalité criminologique[247] – sont plus difficiles à manier par les praticiens du droit. C'est pourquoi, il n'est pas rare que, face à un tel cumul de critères, pour des raisons de simplification et de célérité du traitement judiciaire, un seul d'entre eux soit finalement retenu au stade de la qualification juridique des faits. En matière d'injure par exemple, la plupart du temps, le juge pénal se garde bien de spécifier le mobile précis de l'infraction, préférant l'appréhender de manière globale comme une injure raciste, sans distinguer davantage[248]. Néanmoins, si ces critères multiples n'empêchent pas la poursuite pénale du comportement raciste, ils rendent plus incertaine la compréhension, par l'auteur des faits, du comportement qui lui est exactement reproché, partant celle du sens de la peine infligée. De plus, cela présente l'inconvénient de ne

243. La notion de victime a posé problème en matière d'appel au boycott contre des produits israéliens, la question étant de savoir si une telle action, à dimension politique, peut être poursuivie du chef de provocation à la discrimination au sens de l'article 24 alinéa 8 de la loi du 29 juillet 1881 (voir sur cette question, I. Nyström et P. Vendramin, *Le boycott*, Les Presses de SciencesPo 2015, p. 110-113), et plus largement si la répression des infractions racistes ne visait que la protection des personnes ou aussi celle des produits et des producteurs. Si certaines juridictions ont pu estimer que les appels citoyens au boycott ne relèvent pas de la provocation à la discrimination (CA Paris 24 mai 2012, n° 11/6623), la cour de cassation a récemment rejeté deux pourvois formés à l'encontre d'arrêts de condamnation rendus sur le fondement de l'article 24 alinéa 8 précité (Cass. crim. 20 octobre 2015, n° 14-80.020 ; Cass. crim. 20 octobre 2015, n° 14-80.021). L'avenir dira si ces récentes décisions mettront définitivement fin aux controverses – tant politiques que juridiques – suscitées par de tels appels au boycott (R. Médard, « Provocation à la discrimination et appel au boycott de produits étrangers : la cour de cassation tranche le débat », *La revue des droits de l'homme* (en ligne), Actualités Droits-Libertés, mis en ligne le 8 décembre 2015, http ://revdh. revues. org/1750).

244. La CNCDH salue l'actualisation en 2014 du guide méthodologique sur le droit pénal de la presse, rédigé par la Direction des affaires criminelles et des grâces.

245. Pour plus de détails sur la question de la formation des professionnels de justice, voir *infra.*

246. Notons qu'il est impossible de définir le racisme de façon rigoureuse (voir D. Lochak, « La race : une catégorie juridique ? », *Mots* n° 33 (décembre 1992), p. 291-303).

247. Voir D. Mayer, « L'appréhension du racisme par le code pénal », *Mots* n° 33 (décembre 1992), p. 332, qui s'interroge à juste titre : « *Que ferait dans ces conditions le juge pénal ? Il entrerait dans le jeu de la personne qu'il poursuit. Le conglomérat, voire l'amalgame évite cet écueil. À ce stade, il me semble donc que cette énumération correspond à une réalité criminologique et qu'il y a une unité criminologique de l'infraction* ».

248. Pour davantage de détails, voir G. Calvès, *op. cit.*, p. 21-22.

rendre compte ni du caractère complexe du fait infractionnel ni du ressenti de la victime, ainsi que celui de fausser les résultats statistiques et leur interprétation (voir *infra*).

### *2. Les spécificités des règles procédurales*

Le contentieux des abus de la liberté d'expression est, à maints égards, également dérogatoire. D'emblée, l'on mentionnera que la partie poursuivante, qu'il s'agisse de la partie civile ou du parquet agissant par voie de citation directe, doit, à peine de nullité, qualifier et articuler les faits déférés à la juridiction de jugement (articles 50, 53 alinéas 1 et 3 de la loi du 29 juillet 1881). A cela s'ajoute que, si la citation intervient à la requête du plaignant, elle contiendra, également à peine de nullité, « *élection de domicile dans la ville où siège la juridiction saisie et sera notifiée tant au prévenu qu'au ministère public* » (article 53 alinéas 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1881). Ces formalités, parfois qualifiées de « *chausse-trappes procédurales* »[249], sont destinées à protéger la liberté d'expression, en soumettant l'engagement des poursuites à des conditions voulues draconiennes.

Ensuite, pour ce qui est de la prescription, si le délai de droit commun d'extinction de l'action publique est de trois ans en matière délictuelle, il est raccourci à trois mois en droit de la presse (article 65 de la loi du 29 juillet 1881). Toutefois, en matière de contentieux raciste ou antisémite, la prescription des délits a été allongée à un an (article 65-3 de la loi du 29 juillet 1881)[250], afin de faciliter l'exercice des poursuites, et de faire reculer le sentiment d'impunité. À ce titre, ce contentieux est dérogatoire au droit – déjà lui-même dérogatoire – de la presse.

Plus particulièrement, la question de la détermination du point de départ de la prescription en matière de diffusion sur Internet est encore instable dans la jurisprudence. En droit de la presse, c'est la première mise en ligne du contenu raciste qui constitue le point de départ de la prescription[251], date qu'il n'est pas toujours aisé d'établir en pratique[252]. Toutefois, la mise en ligne d'un lien hypertexte renvoyant à un contenu raciste peut être assimilée à une nouvelle publication et, dans une telle hypothèse, elle permettrait de rouvrir les délais de prescription[253]. Il est essentiel de vérifier l'intention de l'auteur des propos racistes d'opérer cette diffusion, afin d'éviter que ces infractions mises en ligne ultérieurement par d'autres que lui, sans son consentement, ne deviennent

249. Voir C. Bigot, « Les règles de poursuite relatives aux infractions prévues par la loi du 29 juillet 1881 », *in : Pratique du droit de la presse*, Victoires Éditions 2013, pp. 211-293 ; N. Bonnal, « Les 'chausse-trappes' procédurales de la loi de 1881 : mythe ou réalité ? Essai d'étude statistique », *Legipresse*, décembre 2011, n° 289, p. 665-675 ; E. Derieux, « Faut-il abroger la loi de 1881 ? », *Legipresse*, septembre 1998, n° 154. II., p. 93-100.

250. L'allongement du délai de prescription résulte de l'article 45 de la loi précitée n° 2004-204 du 9 mars 2004.
Sur cette question, voir E. Dreyer, « L'allongement du délai de prescription pour la répression des propos racistes ou xénophobes. Commentaire de l'article 65-3 de la loi du 29 juillet 1881 », *LEGICOM* 2006/1, n° 35, p. 106-116.

251. Cass. crim. 27 novembre 2001, *Bull. crim*. n° 246 ; Cass. crim. 6 janvier 2009, *Bull. crim*. n° 4.

252. N. Mallet-Poujol, « La notion de publication sur Internet et son incidence concernant la prescription des délits en ligne », *LEGICOM* 2006/1, n° 35, p. 53.

253. Cour de cassation 26 mai 2014, *Avis n° 15008* (Demande n° 1470004) – ECLI : FR : CCASS : 2014 : AV15008. Voir déjà TGI Paris 18 mars 2013, *JurisData* n° 2013-007097.

imprescriptibles, ces nouvelles mises en ligne, indépendantes de sa volonté, faisant redémarrer le délai de prescription.

En matière d'abus de la liberté d'expression, la plainte de la victime est, en principe, un préalable nécessaire à la mise en mouvement de l'action publique. Ce n'est cependant pas le cas des infractions liées au racisme pour lesquelles le ministère public peut agir d'office (article 48, 6° de la loi du 29 juillet 1881), contrairement aux associations qui, elles, ont besoin de l'accord préalable de la victime directe des faits (article 48-1 de la loi du 29 juillet 1881) pour se constituer parties civiles. Cette dérogation accordée au parquet est salutaire, dès lors qu'elle rend compte de la spécificité de ce contentieux, eu égard au parcours des victimes qui, connaissant en général les auteurs des faits, peuvent légitimement craindre des représailles en cas de dépôt de plainte.

## B. Les évolutions souhaitables de la législation préconisées par la CNCDH

Dans sa contribution annexée au présent rapport, le ministère de la Justice évoque la préparation d'une réforme destinée à renforcer l'efficacité des dispositifs juridiques de lutte contre le racisme. À ce propos, la CNCDH se doit de formuler un certain nombre de recommandations, afin de permettre une amélioration des textes dans le sens d'une garantie effective des droits et libertés fondamentaux.

### *1. Mettre fin aux lacunes persistantes des textes répressifs*

#### *a. Compléter à la marge le droit pénal de fond*

##### Compléter à la marge les textes relatifs aux incriminations

Les dispositions relatives aux infractions à caractère raciste, antisémite et xénophobe sont suffisantes en ce qu'elles incriminent la presque totalité des comportements qui, en raison de leur gravité, sont susceptibles de relever du champ pénal. À cet égard, il est utile de rappeler que l'article 5 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen (DDHC) limite l'interventionnisme législatif en matière pénale aux seules « *actions nuisibles à la société* », formule interprétée par la doctrine comme impliquant nécessairement que le comportement incriminé cause un trouble *effectif* à l'ordre public[254].

Partant, quelques rares lacunes doivent être relevées. Il s'agit essentiellement de l'absence de prise en compte, dans les éléments constitutifs de l'infraction de provocation à la haine raciste, des gestes et de la mise en scène (*cf.* article 23 de la loi du 29 juillet 1881)[255]. En effet, le droit pénal étant d'interprétation

254. R. Merle et A. Vitu, *Traité de droit criminel. Tome I. Problèmes généraux de la science criminelle. Droit pénal général*, 7e éd., Cujas 1997, nos 479, 482 et 660.

255. Remarquons que les articles 433-5 et 433-24 du code pénal relatifs à l'outrage prennent en compte les gestes contrairement à l'article 23 de la loi de 1881, cette différence tenant au fait que l'outrage ne suppose pas l'expression d'une pensée clairement exprimée. Cette difficulté est notamment apparue dans l'affaire, amplement relayée dans les médias, mettant en cause Messieurs Dieudonné Mbala Mbala et Faurisson (la remise du « prix de l'infréquentabilité » lors d'une mise en scène).

stricte[256], ces gestes et mises en scènes échappent à ces dernières dispositions qui ne répriment que les paroles, les écrits, les images à caractère raciste[257]. Ainsi, le geste dit de la « quenelle »[258] ne peut en soi faire l'objet de poursuites pénales sur le fondement de l'article 23 précité ; seule sa représentation dans une vidéo diffusée sur Internet tombe sous le coup de la loi pénale[259]. Dans ces conditions, la CNCDH recommande une nouvelle fois d'élargir l'élément matériel de l'infraction de provocation à la haine raciste aux gestes outrageants[260].

La commission estime, comme dans la précédente édition de son *Rapport*, qu'il est également souhaitable d'entamer une réflexion sur l'extension de la répression au monde virtuel des jeux vidéo, et ce afin de prendre en considération une nouvelle tendance qui consiste en l'utilisation d'avatars chargés de la mission virtuelle de tuer des personnages de couleur noire[261]. Il n'est pas certain, compte tenu des textes actuels, que ce type de jeux puisse tomber sous le coup de la loi pénale incriminant l'incitation à la haine raciste, en raison du caractère virtuel de l'action.

En outre, la loi doit désormais tenir compte d'une nouvelle et importante difficulté apparue avec le Web 2.0 : la multiplication des discours anonymes ou sous pseudonyme, qui créent chez leurs auteurs un sentiment d'inhibition et d'impunité[262] et rendent leur identification difficile. L'article 93-3 de la loi du 29 juillet 1982 *sur la communication audiovisuelle* – qui exige, dans un délai très court, l'identification des auteurs, dans le cadre contraignant d'une liste limitative des responsabilités en cascade (directeur de publication, auteur, producteur[263]) – ne paraît pas toujours adaptée. Par exemple, lorsque des sites reposent sur l'anonymat du directeur de publication et des auteurs d'articles, il faudrait, ainsi que la CNCDH l'a déjà préconisé dans son *Avis sur la lutte contre les discours de haine sur Internet*, réfléchir à l'élargissement éventuel de la liste

256. Ce principe est régulièrement rappelé en matière d'infractions de presse par la cour de cassation qui énonce que les restrictions à la liberté d'expression sont d'interprétation étroite (Cass. crim. 12 novembre 2008, *Bull. crim*. n° 229).
257. À titre d'illustration, l'article 23 de la loi du 29 juillet 1881 réprime au titre de la provocation à la haine raciste les « *discours, cris ou menaces* » et les « *écrits, imprimés, dessins, gravures, peintures, emblèmes, images ou tout autre support de l'écrit, de la parole ou de l'image* ». L'énumération de l'article 23 n'est pas illustrative mais exhaustive.
258. Le geste de la quenelle popularisé par Dieudonné M'Bala M'Bala est largement interprété comme une provocation antisémite.
259. TGI Paris 12 mai 2015, *Legipresse* n° 328, p. 332 (condamnation pour injure raciale de Alain Soral pour la diffusion sur le net d'une photo de lui faisant le geste de la quenelle devant le mémorial de l'holocauste de Berlin).
260. CNCDH, *La lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie. Rapport 2014, op. cit.*, p. 97.
261. *Ibid.*, p. 97.
262. E. Dérieux, « Réseaux sociaux et responsabilité des atteintes aux droits de la personnalité », *RLDI* 2014, n° 100, p. 79.
263. Voir Cons. const. 16 septembre 2011, n° 2011-164 QPC. Le haut Conseil a formulé une réserve d'interprétation pour que l'article 93-3 de la loi du 29 janvier 1982 *sur la communication audiovisuelle* ne puisse pas être interprété comme permettant que le créateur ou l'animateur d'un site de communication au public en ligne mettant à la disposition du public des messages adressés par des internautes, voie sa responsabilité pénale engagée en qualité de producteur à raison du seul contenu d'un message dont il n'avait pas connaissance avant la mise en ligne.

des participants à l'infraction aux responsables de l'association ou de la structure sous-jacente au site Web éditeur[264].

Par ailleurs, le principe de la légalité criminelle consacré à l'article 7 de la DDHC exige que les infractions soient définies en des termes suffisamment clairs et précis pour exclure l'arbitraire dans leur interprétation[265]. La fusion des délits d'injure et de diffamation, notamment préconisée par le Plan national d'action contre le racisme et l'antisémitisme (action 11), serait, pour la CNCDH, source de confusion, dès lors que les comportements incriminés au titre de chacune de ces deux infractions sont, au moins en théorie, différents. Dans ces conditions, la Commission ne peut que se réjouir du fait que le ministère de la Justice n'envisage pas de modifier la définition légale des éléments constitutifs de ces deux infractions[266].

Enfin, plusieurs spécificités du droit pénal de fond de la presse sont, à ce jour, issues d'évolutions jurisprudentielles. Tel est, on l'a vu, le cas de l'exclusion de l'exception de vérité pour les diffamations à caractère raciste ou encore, de l'admission, à des conditions très strictes, de l'excuse de provocation en matière d'injures racistes publiques. Lors de son audition par la CNCDH, le ministère de la Justice a utilement indiqué qu'il avait pour ambition d'inscrire certaines de ces évolutions « *dans le marbre de la loi* »[267].

La Commission ne peut que s'en réjouir car une telle initiative aurait pour avantage d'accroître la sécurité juridique. Le principe de la légalité criminelle en sera lui aussi renforcé.

### Compléter à la marge les dispositions relatives à la répression

La CNCDH a constaté quelques rares lacunes dans plusieurs dispositions relatives à la répression des infractions racistes, antisémites et xénophobes. Dans sa contribution au présent rapport, le ministère de la Justice précise utilement que le Gouvernement envisage de généraliser dans le code pénal, la circonstance aggravante de racisme ou de motif discriminatoire, afin de la rendre applicable à l'ensemble des infractions et non, comme actuellement, à certaines d'entre elles. Pour la CNCDH, cette évolution du droit est souhaitable, dès lors qu'elle présente l'avantage de renforcer la cohérence du cadre normatif.

Par ailleurs, le ministère de la Justice a utilement indiqué, lors de son audition par la CNCDH dans le cadre de la préparation du présent rapport, qu'il est envisagé d'unifier le quantum des peines encourues en matière de diffamation, d'injure et de provocation à caractère raciste, en le fixant à un an d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende[268]. La CNCDH, très attachée au principe de cohérence de l'échelle des peines encourues, estime pour sa part que ces dernières doivent être proportionnées à la gravité de l'acte. Or, il est acquis en droit de la presse que la diffamation et la provocation sont plus graves que l'injure. Dans ces

264. Dans ce sens CNCDH 12 février 2015, *Avis précité sur la lutte contre les discours de haine sur Internet*, § 16.
265. Voir Cons. const. 19-20 janvier 1981, *Rec. Dalloz* 1982, jurisp., p. 441, note Dekeuwer.
266. C. Nisand (Adjointe au Directeur des affaires criminelles et de grâces*), Audition du 9 décembre 2015.*
267. C. Nisand (Adjointe au Directeur des affaires criminelles et de grâces*), Audition du 9 décembre 2015.*
268. C. Nisand (Adjointe au Directeur des affaires criminelles et de grâces*), Audition du 9 décembre 2015.*

conditions, la Commission ne peut que recommander le maintien de l'échelle des peines encourues telle qu'elle est à ce jour prévue par la loi du 29 juillet 1881. À défaut, la loi pénale perdrait en cohérence et en expressivité.

Enfin, il convient de préciser que les injures antifrançaises ou antiblancs tombent sous le coup de la loi[269]. En revanche, les propos tenus par un élu à l'encontre d'un groupe de Harkis n'ont pas été jugés constitutifs d'un délit[270], dès lors que ces derniers ne constituent pas une catégorie d'appartenance protégée par la loi du 29 juillet 1881 (origine, nation, ethnie, religion, race)[271]. À ce propos, l'article 5 de la loi n° 2005-158 du 23 février 2005 *portant reconnaissance de la Nation et contribution nationale en faveur des Français rapatriés* dispose : « *Sont interdites (…) toute injure ou diffamation commise envers une personne ou un groupe de personnes en raison de leur qualité vraie ou supposée de harki, d'ancien membre des formations supplétives ou assimilés (…) L'État assure le respect de ce principe dans le cadre des lois en vigueur* ». Mais cette interdiction n'étant assortie d'aucune sanction pénale et, en tout état de cause, le groupe harki n'entrant pas dans les prévisions de la loi de 1881, ces dispositions ont une portée plus symbolique qu'effective[272]. La loi n° 2012-326 du 7 mars 2012 *relative aux formations supplétives des forces armées* réprime les injures et diffamations envers les harkis au titre des injures et diffamations envers les forces armées (article 30 de la loi du 29 juillet 1881), a mis fin à la lacune évoquée plus haut. La CNCDH regrette néanmoins que subsistent des dispositions légales telles que celles de l'article 5 précité, qui, faute de prévoir une sanction pénale, sont dépourvues de normativité et confinent au « *bavardage législatif* », situation maintes fois dénoncée par la CNCDH[273].

### *b. Renforcer l'efficacité des investigations en cas d'infraction commise sur la Toile*

Dans sa contribution au présent rapport, le ministère de la Justice relève à raison que certains parquets déplorent « *les obstacles auxquels sont confrontés les enquêteurs pour mener à bien ces enquêtes relatives aux infractions commises par la voie électronique, notamment pour en identifier l'auteur lorsque l'infraction est commise à partir d'un site Internet hébergé à l'étranger, en*

269. Cass. crim. 16 avril 1991, n° 90-87.509 : « *le racisme (…) s'entend de toute discrimination fondée sur l'origine ou l'appartenance ou la non-appartenance soit à une race, soit à une ethnie, soit à une nation, soit à une religion, sans restriction ni exclusion* ».

270. Le 11 février 2006, à l'occasion d'un dépôt de gerbe devant la stèle de Jacques Roseau, porte-parole d'un mouvement pied-noir assassiné en 1993, l'ancien maire de Montpellier, Georges Frêche, pris à partie par un groupe de harkis, récemment passé à l'UMP a déclaré : « *vous êtes vraiment d'une incurie incroyable. Vous ne connaissez pas l'histoire. Ah, vous êtes allés avec les gaullistes… Vous faites partie des harkis qui ont vocation à être cocus toute leur vie… Faut-il vous rappeler que 80 000 harkis se sont fait égorger comme des porcs parce que l'armée française les a laissés ? Moi qui vous ai donné votre boulot de pompier, gardez-le et fermez votre gueule ! Je vous ai trouvé un toit et je suis bien remercié. Arrêtez-vous ! Arrêtez-vous ! Allez avec les gaullistes ! Allez avec les gaullistes à Palavas. Vous y serez très bien ! Ils ont massacré les vôtres en Algérie et vous allez leur lécher les bottes ! Mais vous n'avez rien du tout ! Vous êtes des sous-hommes ! Rien du tout ! Il faut que quelqu'un vous le dise ! Vous êtes sans honneur. Vous n'êtes pas capables de défendre les vôtres ! Voilà, voilà… Allez, dégagez !* » Poursuivi pour injures à caractère raciste, Georges Frêche a fait l'objet d'un relaxe le 13 septembre 2007 par le tribunal correctionnel de Montpellier.

271. Cass. crim. 31 mars 2009, n° 07-88.021.

272. Voir G. Calvès, *op. cit.*, p. 71, qui évoque un « *miroir aux alouettes* ».

273. CNCDH 15 avril 2010, *Avis sur l'élaboration des lois*, en ligne sur : www.cncdh.fr

*raison de l'absence régulière de réponse aux réquisitions adressées ou du délai de ces réponses. En outre, les hébergeurs imposent souvent de donner des renseignements précis sur le contenu d'une procédure, aux dépens du secret de l'enquête, pour apprécier l'opportunité de la réponse aux réquisitions. Par ailleurs, certaines juridictions signalent être dépourvues de moyens pour mener des enquêtes liées aux nouvelles technologies, soulignant l'absence d'enquêteurs aguerris à ces technologies dans ce domaine*».

Partant de ces constats, la CNCDH estime que la possibilité d'étendre l'enquête sous pseudonyme[274], déjà utilisée avec des résultats de qualité en matière de lutte contre le terrorisme ou de répression de la pédopornographie[275], devrait être explorée, en veillant à l'entourer de toutes les garanties de protection des droits fondamentaux. Cette modalité d'enquête permettrait aux enquêteurs de PHAROS d'aller rechercher les éléments d'identification des auteurs par des échanges noués avec ceux-ci.

### *2. Maintenir les délits relatifs aux abus de la liberté d'expression dans la loi du 29 juillet 1881*

Lors de son audition dans le cadre de la préparation du présent rapport, le ministère de la Justice a déclaré être défavorable au basculement dans le code pénal des abus de la liberté d'expression réprimés par la loi du 29 juillet 1881, en dépit de demandes répétées en ce sens de certains parquets[276] et des préconisations du Plan national d'action contre le racisme et l'antisémitisme, dont l'action 11 prévoit «*d'intégrer ces infractions au code pénal, tout en ménageant certaines spécificités*».

Dans son avis du 12 février 2015 *sur la lutte contre les discours de haine sur Internet*, la CNCDH a souligné que la loi du 29 juillet 1881 *sur la liberté de la presse* définit, de manière fine et évolutive, l'équilibre à maintenir entre la liberté d'expression, qu'elle protège, et ses limites. C'est pourquoi, les infractions incriminant les abus de la liberté d'expression, présentent une spécificité telle, qu'il n'est pas permis de les intégrer dans le code pénal. Elles ne peuvent être qu'une exception très encadrée au principe général de la liberté d'expression. Il importe donc qu'elles demeurent dans un texte général qui offre une protection et des garanties spécifiques à celui qui s'exprime. Ce n'est pas le cas du code pénal. De plus, le régime particulier aux délits de presse permet de convaincre la Cour de Strasbourg et les instances européennes que, même en l'absence de dépénalisation de notre droit de la communication – dépénalisation suggérée

274. Voir à cet égard la contribution de M. Quéméner, *in :* CNCDH, *Rapport 2014. La lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie,* La Documentation française 2015, p. 482-483. Voir également Groupe de travail interministériel sur la lutte contre la cybercriminalité, *Protéger les internautes. Rapport sur la cybercriminalité,* Paris 2014, p. 237-238.

275. Notons que la récente loi n° 2014-1353 du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions législatives relatives à la lutte contre le terrorisme a étendu, en son article 19, par l'insertion d'un article 706-87-1 au code de procédure pénale, le recours à l'enquête sous pseudonyme aux infractions relevant de la criminalité organisée.

276. C. Nisand (Adjointe au Directeur des affaires criminelles et des grâces), *Audition du 9 décembre 2015.*

notamment par le Conseil de l'Europe[277] –, le droit français en la matière est conforme à la lettre et à l'esprit de l'article 10 de la CESDH[278]. La CNCDH est donc par principe opposée à l'introduction dans le code pénal d'infractions visant à protéger la seule liberté d'expression. En revanche, lorsque le législateur veut incriminer et réprimer fermement certains comportements en rapport moins exclusif avec la communication et portant plus directement atteinte à d'autres intérêts ou valeurs (comme la vie ou l'intégrité des personnes), il est préférable qu'il le fasse dans le cadre du code pénal et non dans celui de la loi de 1881, sous peine que cette dernière y perde son âme[279].

Au regard des critères qui viennent d'être exposés, la CNCDH réitère son opposition au basculement dans le code pénal des infractions de provocation, d'injure ou de diffamation racistes et antisémites[280], ces incriminations ne recouvrant que des abus de la liberté d'expression. Plusieurs raisons expliquent cette position :

En premier lieu, intégrer ces infractions dans le code pénal conduirait logiquement à les soumettre au délai de prescription de droit commun de trois ans. Or, un allongement du délai de prescription est en la matière juridiquement inopportun, dès lors que remettre dans le débat public une injure ou une diffamation trois ans après sa commission éventuelle est contraire à la fonction pacificatrice du procès pénal.

En deuxième lieu, les procédures d'urgence, comme la comparution immédiate, sont, en ce domaine, particulièrement inadaptées. La difficile qualification juridique des actes à caractère raciste ou antisémite nécessite de pouvoir débattre dans des conditions apaisées[281], afin que la décision prise soit fondée, juste et proportionnée[282]. La brèche ouverte par la loi n° 2014-1353 du 13 novembre

277. Dans sa recommandation générale n° 35 *relative aux discours de haine raciale,* le CERD rappelle la nécessité d'une pénalisation de certains discours « *à titre préventif* », mais conseille de la réserver aux « *formes graves de discours racistes* ». De plus, il admet, s'agissant de la mise en œuvre de la clause de dissémination, que l'État, pour justifier une restriction à la liberté d'expression (y compris de l'expression raciste) « *doit démontrer de manière spécifique et individualisée la nature précise de la menace ainsi que la nécessité et la proportionnalité de la sanction pénale, en particulier en établissant un lien direct et immédiat entre l'expression et la menace* ».
Voir également M.-F. Bechtel, *Rapport n° 409 au nom de la Commission des lois (…) sur le projet de loi (…) relatif à la sécurité et à la lutte contre le terrorisme,* Assemblée nationale, 14 novembre 2012, p. 54.
278. CNCDH 20 décembre 2012, *Avis sur la loi relative à la sécurité et à la lutte contre le terrorisme,* en ligne sur : www.cncdh.fr
Dans une décision *Jersild c. Danemark* du 23 septembre 1994*,* la Cour européenne des droits de l'homme a énoncé que si les États doivent prendre des mesures effectives pour combattre les idéologies racistes, leur diffusion ne peut être pénalement réprimée que lorsqu'elle relève de la catégorie de l'incitation à la haine, la violence ou la discrimination (pour davantage de détails, voir G. Calvès, « Les discours de haine et les normes internationales », *Esprit* n° 418, octobre 2015, p. 60-61).
279. CNCDH 12 février 2015, *Avis précité sur la lutte contre les discours de haine sur Internet,* §§ 12-13*;* CNCDH, 25 septembre 2014, *Avis sur le projet de loi renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme*, *JORF* n° 0231 du 5 novembre 2014, texte n° 0231, §§ 23-25.
280. CNCDH 12 février 2015, *Avis précité sur la lutte contre les discours de haine sur Internet*, §§ 11-12. Dans ce sens voir également Commission de réflexion et de propositions sur le droit et les libertés à l'âge du numérique, *Numérique et libertés : un nouvel âge démocratique. Rapport n° 3119 présenté par Christian Paul et Christiane Féral-Schuhl,* Assemblée nationale 2015, p. 73-75.
281. C. Girard, « Pourquoi punir les discours de haine ? », *Esprit* n° 418, octobre 2015, p. 21.
282. Dans ce sens D. Liger (SAF), *Audition du 22 octobre 2015* ; K. Parrot (Professeur des Universités), *Audition du 22 octobre 2015.*
Voir également l'article du journal *Libération* du 20 janvier 2015, « Cent cinquante procédures en deux semaines », p. 5

2014 *renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme* (qui a « sorti » de la loi du 29 juillet 1881 les infractions de provocation publique aux actes de terrorisme et d'apologie publique de tels actes, pour les inscrire dans le code pénal [283]) a montré les dérives auxquelles expose l'abandon de l'équilibre procédural garanti par la loi sur la presse. Les attentats de janvier ont ainsi été suivis d'une vague de comparutions immédiates [284] ayant conduit à de lourdes condamnations parfois assorties d'incarcérations [285]. Cette expérience prouve à la fois que la justice peut, dans certaines circonstances, être rendue sous le coup de l'émotion et qu'il existe des risques réels de dérive inhérents au basculement des infractions racistes dans le code pénal [286].

En troisième lieu, l'intégration dans le code pénal des seules incriminations racistes et antisémites entraînerait la juxtaposition de régimes juridiques distincts, dès lors que les abus de la liberté d'expression, notamment sexistes et homophobes, demeureraient dans la loi de 1881. La complexité du droit qui en découlerait doit être absolument évitée. Au-delà, la CNCDH craint que le mouvement de « sortie » de la loi du 29 juillet 1881 d'un certain nombre d'infractions relatives aux abus de la liberté d'expression ne vide cette grande loi de sa substance en lui faisant perdre sa cohérence, au risque de la marginaliser et même, à terme, de la voir disparaître [287].

283. Article 421-2-5 du code pénal issu de l'article 5 de la loi n° 2014-1353 du 13 novembre 2014 *renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme* : « *Le fait de provoquer directement à des actes de terrorisme ou de faire publiquement l'apologie de ces actes est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 € d'amende.*
*Les peines sont portées à sept ans d'emprisonnement et à 100 000 € d'amende lorsque les faits ont été commis en utilisant un service de communication au public en ligne.*
*Lorsque les faits sont commis par la voie de la presse écrite ou audiovisuelle ou de la communication au public en ligne, les dispositions particulières des lois qui régissent ces matières sont applicables en ce qui concerne la détermination des personnes responsables* ».

284. Il ressort des chiffres du ministère de la Justice que lorsque seule une infraction d'apologie du terrorisme ou de provocation au terrorisme est retenue sans autre infraction, la proportion de comparution immédiate est de 38 %.

285. Il ressort de la contribution du ministère de la Justice annexée au présent rapport que pour les faits d'apologie du terrorisme ou provocation au terrorisme, lorsque c'est la seule infraction retenue, sur 130 auteurs (considérant ici uniquement les affaires ayant reçu une orientation pénale), 24 auteurs se sont vu infliger une peine de prison ferme et 41 auteurs au total ont été condamnés. Pour ces faits d'apologie du terrorisme ou provocation au terrorisme, 23 mandats de dépôts ont été prononcés dans ces 185 affaires signalées, dont 7 mandats de dépôt provisoires. Toutefois, ces données ne précisent rien quant à l'importance des condamnations prononcées plus spécifiquement dans le cadre de comparutions immédiates. Sur cette question, voir également D. Liger, « Analyse de la jurisprudence en construction », *Actes du colloque « Non à la société de surveillance ! Non aux lois d'exception ! » organisé par le Syndicat des Avocats de France à Bayonne le 12 juin 2015*, http ://0602. nccdn. net//000/000/0fc/89a/Actes-colloque-Bayonne-Surveillance-2015-version-web. pdf, p. 49-60.

286. Notons que la garde des Sceaux a, le 12 janvier 2015, envoyé une circulaire aux parquets, en leur demandant de sanctionner les propos ou les actes racistes ainsi que les actes d'apologie du terrorisme « *avec rigueur et fermeté* » (Circulaire 2015/0213/A13 *relative aux infractions commises à la suite des attentats terroristes commis les 7, 8 et 9 janvier 2015*). Elle énonce également que « *lorsque la gravité mesurée des faits et la personnalité de l'auteur rendront pertinente une réponse pédagogique, les procureurs de la République pourront recourir aux stages de citoyenneté à titre soit d'alternative aux poursuites, soit de mesure de composition pénale, soit de peine principale ou complémentaire* ».

287. Dans le même sens Commission de réflexion et de propositions sur le droit et les libertés à l'âge du numérique, *Rapport précité,* p. 73.

### *3. Améliorer le régime procédural de la loi du 29 juillet 1881*

Pour la CNCDH, la loi du 29 juillet 1881 est, depuis le 19e siècle, un pilier symbolique de la démocratie française et de sa norme fondamentale de protection de la liberté d'expression[288]. À travers le temps, elle a montré sa force, son rayonnement, son adaptabilité et sa capacité à maintenir un équilibre délicat entre le droit à la liberté d'expression et ses limites nécessaires.

Toutefois, comme ceci ressort de la contribution du ministère de la Justice annexée au présent rapport, plusieurs parquets déplorent que les spécificités procédurales de la loi du 29 juillet 1881 entravent considérablement la poursuite des infractions racistes. Il est indéniable que cette loi n'est aujourd'hui plus adaptée au contentieux de masse que la généralisation de l'expression publique, consécutive notamment à la révolution du Web 2.0, est de nature à engendrer. On l'a dit, il s'agit d'une loi complexe, au contenu difficilement accessible, faisant l'objet d'une interprétation jurisprudentielle très nuancée, que seuls des juristes spécialisés maîtrisent[289]. Elle est originellement destinée aux professionnels de la communication (presse, éditeurs, médias) pour encadrer leurs activités et donne lieu à un contentieux sophistiqué devant des magistrats eux-mêmes très spécialisés (notamment la 17e chambre correctionnelle du TGI de Paris). Autrement dit, la loi du 29 juillet 1881 n'a pas été conçue pour une expression publique généralisée, voire universalisée, qui n'est plus filtrée en amont par des médias professionnels responsabilisés et soumis à un encadrement déontologique. Partant de ce constat, la CNCDH a, dans son avis du 12 février 2015 *sur la lutte contre les discours de haine sur Internet*, recommandé certaines améliorations du cadre procédural de la loi du 29 juillet 1881, telles que :
– préciser et actualiser les notions d'espace public et d'espace privé dans le Web 2.0, au regard des nouvelles formes de communautés et de réseaux numériques ;
– envisager la numérisation des procédures (notamment des assignations et significations) ; simplifier et faciliter les procédures de référé par la création d'un référé numérique (plutôt que le maintien de différents référés en la matière) ; prévoir la possibilité de déposer plainte en ligne ;
– prévoir un droit de réponse effectif sur Internet au profit des associations antiracistes[290].

Ces préconisations ont été intégralement reprises dans le récent rapport de la Commission de réflexion et de propositions sur le droit et les libertés à l'âge du numérique, qui insiste sur l'absolue nécessité de renforcer l'effectivité de la loi du 29 juillet 1881[291].

288. Voir CNCDH 25 avril 2013, *Avis sur la réforme de la protection du secret des sources,* en ligne sur : www.cncdh.fr
289. Pour une présentation générale, voir N. Mallet-Poujol, « La liberté d'expression sur Internet : aspects de droit interne », *Rec. Dalloz* 2007, p. 591.
290. CNCDH 12 février 2015, *Avis précité sur la lutte contre les discours de haine sur Internet*, § 15.
291. Commission de réflexion et de propositions sur le droit et les libertés à l'âge du numérique, *Rapport précité*, p. 98-99.

Par ailleurs, le ministère de la Justice a relaté, lors de son audition par la CNCDH[292], que certains parquets renoncent à poursuivre des infractions racistes, en raison des difficultés qu'ils éprouvent à lever les obstacles procéduraux, notamment ceux relatifs à la prescription de l'action publique et à l'impossibilité de requalifier les faits en cours de procédure[293]. Ou encore, certains procureurs de la République focaliseraient leur politique d'action publique sur les alternatives aux poursuites, alors même que celles-ci peuvent s'avérer, dans certaines affaires, totalement inadaptées. Si la CNCDH peut, sans angélisme, comprendre ces difficultés qui entravent l'efficacité de la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie, elle craint néanmoins qu'elles ne soient révélatrices d'un manque de formation des magistrats aux spécificités procédurales de la loi du 29 juillet 1881.

D'une part, la Commission réitère sa recommandation visant à initier une réflexion sur la pertinence de l'allongement et de l'harmonisation des délais de prescription[294], étant précisé que le délai de prescription des infractions de presse doit impérativement demeurer bref, afin que le trouble à l'ordre public cesse le plus rapidement possible. En effet, remettre dans le débat public un abus de la liberté d'expression trop longtemps après sa commission éventuelle est, on l'a déjà précisé, contraire à la fonction pacificatrice du procès pénal.

D'autre part, la CNCDH a, à plusieurs reprises, exprimé son profond attachement à la cohérence de la loi du 29 juillet 1881, fruit d'un équilibre subtil entre le droit fondamental à la liberté d'expression et ses limites nécessaires. Supprimer, ou simplement modifier, l'un de ses piliers – comme notamment les obligations découlant de l'article 53 – comporte le risque de faire « *perdre à cette grande loi son âme* »[295]. En effet, ainsi que cela a déjà été souligné, ces obligations sont destinées à protéger la liberté d'expression, en soumettant l'engagement des poursuites à des conditions voulues draconiennes. De plus et surtout, la cristallisation de la qualification juridique permet au prévenu :
– d'être pleinement informé de l'objet des poursuites dès le début de la procédure ;
– et donc d'être mis à même de préparer une stratégie de défense, étant rappelé que les moyens de défense en matière d'injure raciste (l'excuse de provocation, par exemple) sont différents de ceux relatifs à la diffamation (la bonne foi, notamment).

En conséquence, la CNCDH considère que la possibilité de requalifier les faits en cours de procédure, pour les seules infractions racistes, est susceptible d'entraver considérablement l'exercice effectif des droits de la défense, et

292. C. Nisand (Adjointe au Directeur des affaires criminelles et de grâces), *Audition du 9 décembre 2015.*
293. Cela ressort du pourcentage particulièrement élevé de classements sans suite pour infraction insuffisamment caractérisée : 84 % des classements en 2014. En matière d'injure et de diffamation, 88 % des classements sont ordonnés pour ce même motif.
294. Dans ce sens CNCDH 12 février 2015, *Avis précité sur la lutte contre les discours de haine sur Internet*, § 15.
295. CNCDH 20 décembre 2012, *Avis sur la loi relative à la sécurité et à la lutte contre le terrorisme,* en ligne sur : www.cncdh.fr, §§ 8-11*;* CNCDH, 25 septembre 2014, *Avis précité sur le projet de loi renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme*, §§ 23-25 ; CNCDH 12 février 2015, *Avis précité sur la lutte contre les discours de haine sur internet*, §§ 12-13.

introduirait dans le droit de la presse une incohérence majeure, annonciatrice d'autres désordres menaçant la pérennité de la loi de 1881.

Enfin, la CNCDH entend rappeler avec force que la détention provisoire et les procédures d'urgence (comme la comparution immédiate) sont inappropriées au contentieux relatif aux délits de presse. Par voie de conséquence, il est pour elle exclu de revenir sur l'interdiction d'y recourir en droit commun de la presse.

### *4. Consacrer une action de groupe au profit des victimes de racisme et de discrimination*

Le projet de loi *portant application des mesures relatives à la justice du XXIe siècle,* actuellement en cours de discussion au Parlement, crée une action de groupe dans le domaine de la lutte contre les discriminations. À ce propos, la CNCDH estime que l'introduction d'une telle action constitue une réelle avancée, en ce qu'elle participe au renforcement de l'accès effectif au juge, condition de l'accès au droit, lui-même rattaché au droit à un procès équitable (article 6-1 de la CESDH). En effet, l'enjeu principal de la consécration en droit d'une telle action de groupe est, au-delà de la logique indemnitaire, social : il s'agit de favoriser l'accès à la justice à des citoyens confrontés à un contentieux commun, dont la valeur pécuniaire peut être modique, et qui, en raison de circonstances personnelles particulières, n'oseraient ou ne pourraient recourir efficacement à la justice. Autre avantage de cette nouvelle action, son effet préventif, les professionnels et les administrations étant incités à respecter la loi. C'est donc la protection de chaque citoyen qui est ici en jeu. Pour la CNCDH, cela impose que les modalités procédurales de la nouvelle action de groupe la rendent pleinement effective. À défaut, elle ne serait « qu'affichage politique ».

De plus, la Commission tient à ce que cette procédure s'applique à toutes les formes de discrimination. Et même au-delà, pourquoi ne pas introduire de manière générale la procédure d'action de groupe dans le droit français sans la limiter à tel ou tel domaine (discriminations, consommation *etc.*) ? La CNCDH estime que s'agissant d'une action en justice, le législateur devrait prévoir sa codification dans le code de procédure civile, afin de faciliter son appropriation tant par les praticiens que par les justiciables, notamment dans des contentieux qui la réclament (environnement, santé publique *etc.*).

### *5. Prévenir les atteintes aux droits fondamentaux des étrangers, notamment du fait de la race, de l'origine ou de l'ethnie, dans le cadre de l'exécution des mesures d'éloignement*

Dans sa contribution au présent rapport, le ministère de la Justice évoque assez longuement les évolutions souhaitables du régime des obligations de quitter le territoire français (OQTF) dans le cadre de la réforme du droit des étrangers en cours de discussion au Parlement. À cet égard, la CNCDH a, le 21 mai 2015, adopté un avis très étayé comprenant pas moins de 36 recommandations[296].

296. CNCDH 21 mai 2015, *Avis sur la réforme du droit des étrangers*, *JORF* n° 0159 du 11 juillet 2015, texte n° 94.

S'agissant plus spécifiquement de la mise en œuvre des mesures d'éloignement la CNCDH s'interroge depuis plusieurs années « *quant aux conséquences d'un retour forcé au regard du respect des droits fondamentaux des étrangers* »[297]. Ces craintes de la CNCDH sont d'autant plus fondées que la loi n'impose pas à l'autorité administrative prononçant une OQTF de s'assurer que l'étranger ne subira pas dans le pays de renvoi des atteintes graves à ses droits et libertés fondamentaux, notamment du fait de sa nationalité, de sa race, de sa religion ou de son ethnie. À ce propos, l'on notera que dans les affaires *A. A. contre France*[298] et *A. F. contre France*[299] jugées le 15 janvier 2015, la Cour européenne des droits de l'homme a jugé que « *dans l'éventualité de la mise à exécution de la décision de renvoi vers le Soudan, il y aurait violation de l'article 3 de la Convention* », et ce notamment en raison de l'appartenance des requérants à une ethnie non arabe du Darfour.

Certes, le Conseil d'État a pu énoncer que la préfecture reste tenue, dans chaque procédure d'éloignement, de « *vérifier que les mesures qu'elle prend ne méconnaissent pas les dispositions de l'article 27bis de l'ordonnance de 1945 modifiée qui interdit qu'un étranger soit reconduit à destination d'un pays dans lequel il serait exposé à des risques sérieux pour sa liberté et son intégrité physique* »[300]. Mais cette jurisprudence protectrice de la plus haute juridiction administrative, souvent rappelée par la CNCDH[301], n'aura jamais le même impact que la consécration législative d'une telle obligation : non seulement la sécurité juridique sera considérablement renforcée, mais encore et surtout, elle scellera, au plan symbolique, un engagement fort des pouvoirs publics en faveur de la mise en œuvre d'une politique d'éloignement respectueuse des droits de l'homme.

L'article 14 du *projet de loi relatif au droit des étrangers en France* prévoit la possibilité de prononcer une obligation de quitter le territoire français contre un ressortissant d'un pays tiers à l'UE qui s'est vu définitivement refuser la qualité de réfugié ou le bénéfice de la protection subsidiaire, à moins qu'il ne soit titulaire d'un titre de séjour en cours de validité (article L. 511-1, 6° nouveau du CESEDA). À cet égard, la CNCDH regrette le silence du nouveau texte sur l'interdiction de prononcer une telle mesure d'éloignement en cas de risque sérieux d'atteinte aux droits de l'homme dans le pays de renvoi, résultant notamment d'un risque de mauvais traitements, notamment du fait de la race, de l'origine ou de la religion de l'intéressé, contraires à l'article 3 de la CESDH[302].

297. CNCDH 1er juin 2006, *Avis sur le projet de loi sur l'immigration et l'intégration*, en ligne sur : www.cncdh.fr, § 29.
298. Cour EDH 15 janvier 2015, *A. A. c. France*, req. n° 18039/11.
299. Cour EDH 15 janvier 2015, *A. F. c. France*, req. n° 80086/13.
300. CE 23 novembre 2005, n° 274313 et 274314.
301. CNCDH 20 septembre 2007, *Avis sur le projet de loi relatif à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile,* en ligne sur www.cncdh.fr, § 29.
*Adde* A. Castagnos-Sen, *Les conditions d'exercice du droit d'asile en France. Etude de la CNCDH*, La Documentation française, p. 222.
302. La Cour européenne des droits de l'homme a énoncé que la protection apportée par l'article 3 de la CESDH revêt un caractère absolu « *quels que soient les agissements de la personne concernée, aussi indésirables et dangereux soient-ils* » (Cour EDH 28 février 2008, *Saadi c. Italie, AJDA* 2008, p. 978).

Au regard de ce qui précède, la CNCDH recommande une amélioration du CESEDA en rappelant utilement que :
– l'autorité administrative est tenue de procéder à un examen particulier de la situation de la personne faisant l'objet d'une mesure d'éloignement[303], au regard des risques sérieux d'atteinte(s) à ses droits et libertés fondamentaux.
– l'autorité administrative en charge de l'édiction et de l'exécution de l'OQTF, n'est en aucun cas liée par l'appréciation portée par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides ou par la Cour nationale du droit d'asile sur les craintes de persécution invoquées par le demandeur lors de sa demande de protection internationale[304].

En l'absence de consécration dans la loi d'une obligation de vérification par l'administration des risques sérieux d'atteinte aux droits de l'homme dans le pays de renvoi, la CNCDH craint que l'application du droit français ne soit pas suffisamment protectrice, au regard des exigences découlant de l'article 3 de la CESDH.

## II. Une spécialisation des professionnels de justice bienvenue mais à renforcer

### A. Valoriser et dynamiser le rôle des magistrats et pôles spécialisés

#### *1. Associer la CNCDH aux réunions des magistrats référents*

Le ministère de la Justice a incité les procureurs de la République à désigner au sein de leur parquet des magistrats référents en matière de lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie. Il a confirmé que cette désignation avait eu lieu dans tous les parquets généraux et les parquets de tribunaux de grande instance. Si la CNCDH a dressé dans ses précédents rapports annuels un bilan très mitigé de cette désignation, peu de magistrats ayant été véritablement formés sur ces sujets et sur l'appréhension des qualifications, elle relève avec satisfaction une initiative récente. Le 20 mai 2015 a été organisé, sous l'égide du garde des Sceaux, une réunion de l'ensemble des magistrats référents aux fins de présentation de la politique pénale définie en la matière. Étaient notamment présents le Défenseur des droits, le DILCRA et le Président du mémorial de la Shoah. Toutefois, la CNCDH s'étonne de ne pas y avoir été conviée, alors même qu'elle est rapporteur national sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie. Elle souhaite vivement en conséquence être associée aux prochaines réunions des magistrats référents. Plus généralement, la CNCDH encourage le ministère de la Justice à multiplier les mesures concrètes destinées à valoriser et à (re) dynamiser la mission essentielle de ces magistrats.

303. Dans ce sens, voir CE 4 juin 2012, n° 365505.
304. CE 23 novembre 2005, *précité*.

### *2. Activer ou réactiver les pôles anti-discriminations*

La circulaire du 11 juillet 2007 du ministère de Justice impose que soit créé au sein de chaque parquet un pôle anti-discriminations[305] réunissant tous les acteurs intervenant dans ce domaine. Les associations de lutte contre le racisme et les discriminations devraient y trouver toute leur place et devraient pouvoir saisir directement les magistrats des pôles anti-discriminations de certains faits. Toutefois, le bilan est décevant, l'activité des pôles étant assez inégale, voire, dans certains ressorts, inexistante.

Le ministère de la Justice ne procède, dans sa contribution au présent rapport, ni à un recensement des pôles anti-discriminations ni à une présentation exhaustive de leurs composition et fonctionnement. L'on perçoit des pratiques assez inégales et disparates. De ce fait, il est à craindre que leur activité ne demeure assez éclatée, et parfois très limitée, voire plus symbolique qu'effective, en particulier dans les ressorts de petite taille[306]. Certains pôles sont créés mais restent inactifs, quand d'autres parquets n'ont tout simplement pas jugé opportun de créer un pôle anti-discriminations. En effet, de l'aveu même du ministère de la Justice, l'efficacité d'une telle structure dépend largement de l'étendue et de l'implication des associations, ainsi que de leur volonté de collaborer avec l'autorité judiciaire[307].

Pourtant, quand ils sont actifs, les pôles anti-discriminations développent très souvent des pratiques extrêmement innovantes, par exemple en éditant et diffusant des supports d'information à destination du public[308]. Il est à noter qu'à Évry, la cellule de veille du pôle anti-discriminations a établi un modèle de plainte-type, et a organisé une formation des intervenants associatifs dans ce domaine. En articulation avec le parquet de Créteil, l'association « Justice et ville » a mis en place un atelier intitulé « *Discriminations, c'est non !* » réunissant 288 jeunes lycéens et collégiens, destiné à les faire réfléchir sur les préjugés

305. Par dépêche du 23 octobre 2012, la garde des Sceaux a demandé aux parquets généraux la communication d'un état des lieux des pôles anti-discriminations et de dresser le bilan de leur action. La DACG a indiqué que tous les parquets généraux et les parquets des tribunaux de grande instance ont procédé à la désignation d'un magistrat référent.

306. C'est du moins ce qui ressortait de la contribution du ministère de la Justice, en annexe du précédent rapport de la CNCDH.

307. Voir la contribution du ministère de la Justice (DACG), en annexe du présent rapport.

308. Le ministère de la Justice a indiqué qu'à Valence, afin de faire connaître au public ce que recouvre la notion juridique de discrimination, et en quoi consiste le pôle anti-discriminations, il a été décidé d'éditer, avec l'aide d'associations, une plaquette dont de très nombreux exemplaires ont été diffusés. Un site Internet consacré aux discriminations a été créé. À Ajaccio, le pôle anti-discriminations a diffusé des supports d'information à destination du public, notamment sous forme d'affiches et de plaquettes dans les établissements scolaires, de supports téléchargeables sur le site Internet du CDAD. Il a également organisé des réunions et ateliers d'information à destination du public et créé un outil de signalement pour les administrations et le secteur privé. À Toulouse, dans le cadre de l'activité du pôle anti-discriminations, ont été mis en œuvre un dispositif d'échange entre les professionnels et acteurs associatifs confrontés aux victimes de discriminations ainsi qu'un dispositif d'information en direction du public, sous l'impulsion du CDAD1 et de la mairie. Un site Internet et un observatoire des discriminations ont été créés pour faciliter le travail en réseau des acteurs engagés dans la lutte contre les discriminations. Ce site est également accessible au public qui peut obtenir des informations ainsi que des orientations générales en fonction de leur situation. La déléguée du procureur en charge des discriminations tient une permanence hebdomadaire à la MJD et participe au plan territorial de prévention et de lutte contre les discriminations sur le marché du travail toulousain, outre des séances d'information et de sensibilisation auprès des personnes détenues.

et la définition légale de la discrimination pénale, au moyen de cas pratiques et de jeux de rôle.

Au-delà du caractère plus ou moins prégnant du contentieux raciste selon les spécificités locales, qui explique les différences d'implication dans le travail collaboratif effectué au sein des ressorts, ce bilan, après plusieurs années d'exercice, interroge. Une réflexion doit ainsi être menée sur le rôle de ces pôles et leur développement, et ce d'autant plus qu'il ressort de la contribution du ministère de la Justice que les magistrats eux-mêmes soulignent la difficulté persistante à faire émerger les plaintes ou à caractériser les infractions. Les pôles devraient ainsi veiller à développer les compétences des magistrats et des enquêteurs en la matière, et à améliorer, en lien avec le tissu associatif local, l'information des victimes [309]. La CNCDH ne peut qu'encourager l'activation, voire la réactivation, des pôles déjà créés et le déploiement des autres dans les ressorts où le développement du contentieux raciste l'exige.

## B. Diversifier la formation de tous les professionnels de justice

La création, au sein des parquets, de magistrats référents en matière de contentieux raciste et discriminatoire est une avancée qui pourrait avoir davantage d'impact si ces professionnels, sensibilisés à ces questions, recevaient une formation systématique aux spécificités juridiques de ce contentieux et ce d'autant qu'ils sont susceptibles de jouer un rôle d'impulsion et de conseil au sein des tribunaux. En effet, la CNCDH continue à s'interroger sur le nombre de magistrats réellement formés à ces thématiques.

Au stade de leur formation initiale, les auditeurs de justice sont sensibilisés aux questions de racisme, d'antisémitisme et de xénophobie dans le seul cadre de conférences ponctuelles et de dossiers, ne touchant qu'accessoirement à ces thématiques, abordés dans le cadre des directions d'études.

Toutefois, l'on notera avec satisfaction l'effort fourni par l'École nationale de la magistrature, dès lors que la session de formation continue des magistrats intitulée « *Le racisme en France* », organisée par la CNCDH, attire, d'année en année, un public de plus en plus large. La CNCDH ne peut qu'encourager l'ENM à poursuivre ses efforts pour faire connaître cette session de formation et inciter tout particulièrement les magistrats référents à y participer. Sont également à saluer :
– l'ouverture, deux fois par an, à 10 magistrats d'un stage collectif auprès du Défenseur des droits abordant, entre autres choses, les questions de discriminations ;
– la création projetée en 2016, d'une nouvelle session de formation continue s'intitulant « *Le juge face aux enjeux de la société : justice et discours de haine* ». Ouverte à 55 participants, dont 40 magistrats, cette session abordera la question

309. L'enjeu de l'amélioration de la qualité de l'information des victimes d'infractions à caractère raciste tient évidemment à l'importance du maillage institutionnel et associatif qui s'avère, là encore, très inégal d'un ressort à l'autre. Ainsi, les parquets de Béthune, Cherbourg, Coutances, Mulhouse, ou encore Colmar ont souligné le fait que peu d'associations étaient implantées localement, ce qui pose difficulté pour le traitement pénal des faits racistes.

de la répression des discours de haine dans le contexte du développement des nouvelles technologies.

Une autre initiative mérite particulièrement d'être relevée, celle de l'actualisation et de la mise en ligne (intranet DACG) en 2014 du *Guide méthodologique. Droit pénal de la presse*, rédigé par la Direction des affaires criminelles et des grâces. Les magistrats, et plus largement les praticiens du droit qui s'intéressent à ces questions, peuvent y accéder aisément. La CNCDH appelle de ses vœux :
– la plus grande diffusion de ce guide non seulement aux magistrats mais encore aux enquêteurs accueillant les victimes dans le cadre d'investigations menées en matière d'infractions à caractère raciste ;
– son actualisation régulière.

Nul doute que ce guide pourra aider les praticiens travaillant sur ces questions à identifier les écueils tenant aux spécificités procédurales de ce droit dérogatoire. Il importe surtout d'aider les juridictions de jugement à clairement percevoir les degrés de l'échelle des peines encourues qui, en matière de répression d'abus de la liberté d'expression, sont loin de se limiter à l'amende.

Au-delà de la formation toujours utile des magistrats, il convient de rappeler que ce sont les enquêteurs (policiers et gendarmes) qui accueillent les victimes, reçoivent leur plainte, réalisent les actes d'enquête sous la direction du parquet ou sur commission rogatoire du juge d'instruction. Or, comme on l'a rappelé plus haut, ce contentieux est difficile à traiter, en raison non seulement des écueils procéduraux, mais aussi des difficultés à rapporter la preuve de propos oraux ou encore à déterminer l'imputation de ceux-ci lorsqu'ils sont exprimés puis diffusés sur Internet, notamment en raison du « pseudonymat » ou de l'absence de coopération des prestataires avec les autorités judiciaires.

Pour la CNCDH, les enquêteurs doivent avoir accès aux actions de formation en matière de techniques juridiques et d'enquête mais aussi à celles développant une approche psychologique de l'accueil des victimes. À cet égard, elle note avec satisfaction que, dans certains ressorts de TGI, le magistrat référent organise des journées de formation à destination des agents de la police nationale[310]. Dans ces conditions, la Commission ne peut qu'encourager le développement de telles initiatives en matière de formation des enquêteurs et de diffusion de formulaires de plainte propres à faciliter la constitution de procédures complètes.

Enfin, les formations initiale et continue des greffiers et greffiers en chef abordent spécifiquement la lutte contre les discriminations. Les services administratifs régionaux (SAR) organisent pour leur part de nombreuses formations portant sur la prévention et la lutte contre le racisme et les discriminations dans le cadre de thématiques telles que l'accueil du public en situation interculturelle, la sensibilisation aux enjeux de la diversité ou encore la lutte contre les préjugés et les stéréotypes au quotidien.

310. Le ministère de la Justice a fait état du fait qu'à Bordeaux, le magistrat référent a organisé des journées de formation au bénéfice des agents de la police nationale chargés de l'accueil du public et de l'enregistrement des plaintes, pour les sensibiliser à la lutte contre les discriminations.

# III. Une politique participative en progrès mais perfectible

## A. Promouvoir la participation des associations à la prévention comme à la répression

Les associations, partenaires incontournables du processus pénal, présentent aujourd'hui « *une certaine permanence comme rouage du système* »[311], dans un objectif tant de prévention que de répression. Cela permet la diffusion d'une « *culture nouvelle et plus raffinée, comportant des structures mixtes et diverses formes de cohabitation entre le public et le privé où se manifeste un plus grand sens de la responsabilité collective* »[312]. De cette distribution innovante des rôles entre l'État et la société civile émerge une politique pénale « participative », dont l'objet est de « *promouvoir une pédagogie de la responsabilité et de favoriser la démocratie, notamment locale* »[313].

Au niveau national, la LICRA et SOS Racisme ont été choisis pour concourir à l'efficacité de l'action de la justice sur le terrain. En 2010, une convention a été signée par le SADJAV avec la LICRA pour la permanence d'accueil des victimes. Cette convention a été renouvelée chaque année, y compris en 2014, en vue d'améliorer la prise en charge des victimes de discriminations. En outre, la LICRA est intervenue en 2013 et 2014 dans différents établissements scolaires afin de sensibiliser le jeune public au racisme et à l'antisémitisme. Elle a également participé à l'organisation de stages de citoyenneté, en lien avec la protection judiciaire de la jeunesse, essentiellement dans les ressorts de Châlons-en-Champagne, Lyon, Villefranche-sur-Saône et Grenoble.

En outre, deux conventions ont été signées en 2014 avec SOS Racisme : l'une en vue de l'organisation de débats visant à promouvoir le vivre ensemble et les valeurs de la République au cœur des quartiers populaires, et à réaliser un documentaire portant sur ces échanges ; l'autre en vue de la tenue de permanences juridiques au siège de l'association et dans les différents comités locaux de l'association en France afin de fournir une aide aux victimes de racisme, d'antisémitisme et de discriminations racistes. Il s'agit également d'organiser des *testings* pour mettre en évidence les pratiques discriminatoires. Ces deux conventions doivent être renouvelées en 2015.

Par ailleurs, le ministère de la Justice, par ses instructions de politique pénale, est en mesure de donner des impulsions salutaires et de nouer des partenariats qui sont autant d'éléments ayant vocation à se décliner de façon déconcentrée. Compte tenu des disparités entre les territoires, l'efficacité de l'action judiciaire se traduit essentiellement par de bonnes pratiques, imaginées puis mises en œuvre au niveau local. Certains parquets ont fait preuve d'inventivité en identifiant les

311. M. Delmas-Marty, *Les grands systèmes de politique criminelle,* PUF 1992, p.112.
312. H. Jung, « Introductory Report. Privatisation of Crime Control », *in :* European Committee on Crime Problems, *Collected Studies in Criminological Research*, Vol. XXVII, Strasbourg 1990, pp. 5-14 ; H. Jung, « General Report of the Conference. Privatisation of Crime Control », *in :* European Committee on Crime Problems, *Collected Studies in Criminological Research*, Vol. XXVII Strasbourg 1990, p. 109-124.
313. Voir C. Lazerges, *La politique criminelle*, PUF 1987.

besoins spécifiques de leurs ressorts afin de mieux y répondre : ici, favoriser la réception des plaintes et le suivi des dossiers[314] ; là, sensibiliser les élèves et les acteurs de la lutte contre le racisme[315]. À cet égard, les magistrats référents et les pôles anti-discriminations (voir *supra*) devraient être conçus comme des structures innovantes et souples destinées à servir d'interface entre l'autorité judiciaire, les pouvoirs publics et la société civile.

Certaines initiatives locales financées par le SADJAV témoignent de l'intérêt de conclure des partenariats avec les associations, tant pour l'aide aux victimes que pour la réalisation d'interventions ciblées dans les écoles destinées à sensibiliser les futurs citoyens sur les comportements susceptibles de relever du champ pénal[316]. Il s'agit ainsi de faire œuvre de prévention par la prise de conscience des limites qu'impose le code pénal.

À cela s'ajoute la mise en place d'actions de sensibilisation à la lutte contre les discriminations par les conseils départementaux d'accès au droit. Il s'agit par-là de permettre aux citoyens, et plus particulièrement aux jeunes, de mieux identifier les comportements discriminatoires et de leur faire connaître les sanctions encourues, ainsi que les droits des victimes.

Les parquets veillent également à nouer des relations de qualité avec les délégués du Défenseur des droits[317] et de les associer aux travaux des pôles anti-discriminations. À ce jour, 16 protocoles ou conventions de coopération ont été signés par le Défenseur des droits et les parquets généraux. Ces initiatives sont vouées à se développer encore. Cette déclinaison des partenariats et des actions dans les ressorts où le contentieux raciste constitue un sujet de préoccupation a notamment pour objet d'induire une adaptation aux spécificités locales, d'autant plus nécessaire que les populations victimes de racisme ou de discriminations ne sont pas tout à fait les mêmes selon les territoires, pas plus que le profil de leurs auteurs n'est identique. Selon le ministère de la Justice, les échanges ainsi opérés dans le cadre de ces partenariats amènent certains parquets à constater un décalage important entre le nombre de plaintes déposées, très faible, et celui des signalements que déclarent recevoir les institutions et associations[318].

314. Le ministère de la Justice a mentionné le fait qu'à Bordeaux, le parquet a signé la convention dite « de *partenariat d'objectifs* », conclue avec le préfet de région, le Défenseur des droits, le maire de Bordeaux et diverses associations luttant contre les discriminations qui prévoit, à titre expérimental, que les associations signataires renseignent une fiche de signalement des faits de discrimination et la transmettent, à la fois, aux services compétents pour les traiter (police, gendarmerie, inspection du travail, défenseurs des droits, parquet) et au secrétariat de la COPEC, qui centralise ces fiches, assure le suivi des dossiers puis informe les associations signataires des suites données.

315. Le ministère de la Justice a indiqué qu'à Béthune, une action commune au parquet, à l'Éducation nationale, à la sous-préfecture de Lens, à la PJJ, au SPIP et aux services de police et de gendarmerie est en cours d'expérimentation. Un programme éducatif, comportant des saynètes filmées, dont les acteurs sont des élèves, présentant divers comportements discriminatoires, les conséquences pénales de ces comportements mais également des moyens d'obtenir du secours, a été établi pour constituer la base d'une réflexion par les élèves des établissements qui l'expérimentent.

316. Pour plus de détails, voir la contribution du ministère de la Justice, en annexe du présent rapport.

317. Le ministère de la Justice soulignait en 2014 que les délégués du Défenseur des droits exercent leur activité dans 98 Maisons de Justice et du Droit (soit 77 % de l'ensemble des Maisons de Justice et du Droit). C'est le cas notamment à Senlis et à Bergerac.

318. Voir la contribution du ministère de la Justice, en annexe du présent rapport.

En conclusion, le développement de partenariats entre la société civile, grâce aux associations locales, et les instances judiciaires afférentes à un territoire, est l'une des clefs essentielles de la réussite de la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie. La CNCDH ne peut que se réjouir de la diversité des actions entreprises sur le terrain, qui révèle une véritable réflexion en adéquation avec les spécificités locales et les visées éducatives, informatives, voire répressives des réponses qu'il convient d'apporter. Elle invite le ministère de la Justice à diffuser ces bonnes pratiques afin qu'elles se partagent puis se pérennisent au sein de tous les ressorts dans lesquels le contentieux raciste est prégnant.

## B. Promouvoir la participation de tous à l'avènement d'une « citoyenneté numérique »

La CNCDH se doit de prendre acte d'une évolution sociétale majeure déjà relevée par le Conseil constitutionnel et la Cour européenne des droits de l'homme : « *Internet est aujourd'hui devenu l'un des principaux moyens d'exercice par les individus de leur droit à la liberté d'expression et d'information* »[319]. Plus généralement, le Web accroît considérablement les « *capabilités* » des individus, pour reprendre la terminologie d'Amartya Sen, c'est-à-dire leur capacité effective à jouir de leurs libertés[320]. Mais avec l'Internet nous sommes également entrés dans l'ère des « *solitudes interactives* »[321] où nombre d'individus, libérés de toutes règles et contraintes, manifestent une indifférence exacerbée au sort de leur prochain[322]. C'est ainsi que les nouvelles technologies du Web 2.0 sont devenues, malgré elles, le vecteur de la diffusion de discours qui n'avaient auparavant pas de place dans les médias traditionnels[323], et dont la visibilité est nécessairement accrue par l'effet démultiplicateur du Net[324]. Il n'est donc pas surprenant que ces dix dernières années aient été marquées par une prolifération inquiétante des discours de haine[325] et donc par une banalisation en ligne des abus de la liberté d'expression qu'ils soient racistes, antisémites, xénophobes, islamophobes ou encore homophobes[326].

Pour autant, une société de l'information réellement inclusive devrait permettre à chacun d'acquérir les compétences nécessaires pour comprendre et interagir

319. Voir Cons. const. 10 juin 2009, n° 2009-580 DC, considérant n° 12 ; CEDH 18 décembre 2012, *Ahmet Yildirim c. Turquie*, req. n° 3111/10, § 54.
320. A. Sen, *L'idée de justice*, Flammarion 2012, p. 277 et s. et p. 309 et s.
321. D. Wolton, *Penser la communication,* Flammarion 1997, chapitre XIV.
322. B. Teyssié, « L'homme et la fourmi. Variations sur l'empire du numérique », *in :* B. Teyssié (dir.)*, La communication numérique, un droit, des droits*, Éditions Panthéon-Assas 2012, p. 61.
323. M. Quéméner, *Cybersociété. Entre espoirs et risques*, L'Harmattan 2013, p. 170 et s.
324. La Cour de Strasbourg a constaté que « *les moyens modernes de diffusion d'information et le fait que le site était accessible à tous, y compris aux mineurs, auraient démultiplié l'impact d'une campagne d'affichage* » (Cour EDH, Gde chbre, 13 juillet 2012, *Mouvement raëllien suisse c. Suisse*, req. n° 16354/06).
325. Voir I. Falque-Pierrotin, *Rapport au Premier ministre. Lutter contre le racisme sur Internet*, Paris 2010 ; M. Knobel, *L'Internet de la haine. Racistes, antisémites, néonazis, intégristes, islamistes, terroristes et homophobes à l'assaut du web,* Berg international éditeurs 2012. Voir déjà A. Lepage, *Libertés et droits fondamentaux à l'épreuve de l'Internet,* Litec 2002, p. 91 et s. Sur la situation aux États-Unis, voir J. Bell, « Pour faire barrage à ceux qui n'ont pas de cœur : expressions racistes et droits des minorités », *in :* E. Zoller (dir.), *La liberté d'expression aux États-Unis et en Europe.* Dalloz 2008*,* p. 52 et s.
326. Gilles Clavreul (DILCRA) a déclaré le 29 janvier 2015, lors d'une intervention à la CNCDH, que le nombre de signalements de contenus haineux en ligne s'est élevé à 15 000 en 2014.

sur la Toile, ainsi que cela découle des exigences du droit fondamental à l'éducation, reconnu notamment par l'article 13 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels[327]. Communiquer sur Internet est une liberté fondamentale, mais également une responsabilité qui nécessite un apprentissage. Pour la CNCDH, un plan d'action national[328], portant sur la « citoyenneté numérique », doit être impérativement engagé en réunissant, outre le ministère de la Justice, les principaux ministères concernés (secrétariat d'État chargé du numérique, ministère de l'Éducation nationale, ministère de l'Intérieur, secrétariat d'État chargé de la famille), le Conseil national du numérique, les représentants du monde enseignant et de la famille, le secteur associatif, les acteurs du Web et les usagers de la Toile. Ce plan d'action pourrait porter sur :

– la promotion des « *digital humanities* » par le soutien de l'innovation dans le sens de la création de nouvelles procédures de participation et de délibération pour renforcer la citoyenneté ;

– la valorisation d'une parole libre et responsable par la définition de codes de bonnes conduites à destination des usagers du Web ;

– la réalisation de campagnes d'informations généralistes (TV/Internet) sur la prévention des discours de haine ;

– la réalisation d'actions de sensibilisation et d'information à l'égard des parents afin de les rendre vigilants quant à leur mission éducative en matière de citoyenneté numérique et quant à leur propre responsabilité pour les usages que font leurs enfants de l'Internet. La CNCDH est d'autant plus attachée à cette recommandation que les jeunes générations maîtrisent souvent bien mieux l'outil informatique et les nouvelles technologies que les anciennes générations[329] ;

– l'intégration dans les programmes de l'Éducation nationale d'une formation spécifique à l'Internet et à son usage civique, et, plus généralement, aux codes de bonnes conduites à adopter ;

– la mobilisation de l'Éducation nationale et des acteurs de la société civile dans le sens d'un usage éclairé de l'Internet de manière à permettre aux jeunes et aux moins jeunes de faire le tri entre les bonnes et les mauvaises informations et ce afin qu'ils puissent se forger, en toute indépendance, leur propre conviction ;

– la réalisation d'outils pédagogiques destinés à tous les publics concernés (usagers, parents, enfants, enseignants, *etc.*) ;

– le renforcement des capacités d'action et des synergies entre les associations mobilisées dans la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie, notamment par l'octroi d'une subvention spécifique ;

– la définition et le développement avec la société civile de « contre-discours » à l'égard des jeunes et des moins jeunes. À cet égard, la CNCDH se doit de saluer les initiatives dynamiques et innovantes telles que la campagne « *Pousse ton cri* » où un collectif d'associations (la LICRA, le MRAP, SOS Racisme et l'UEJF)

327. P. Achilléas, « Une société mondiale de l'information inclusive comme préalable à la formation des opinions publiques », *in :* A. Lepage (dir.), *L'opinion numérique. Internet : un nouvel esprit public*, Dalloz 2006, p. 121.

328. Voir Conseil économique, social et environnemental (CESE) 13 janvier 2015, *Données numériques, un enjeu d'éducation et de citoyenneté* (rapporteur : E. Peres), p. 72 qui appelle le Gouvernement à faire de l'éducation au numérique la « *grande cause nationale de 2016* ».

329. Voir à ce sujet S. Octobre (ministère de la Culture et de la Communication / Secrétariat général / Département des études, de la prospective et des statistiques), *Deux pouces et des neurones. Les cultures juvéniles de l'ère médiatique à l'ère numérique,* La Documentation française 2014.

a invité les internautes, jeunes et moins jeunes, à exprimer spontanément leur rejet de la haine dans des vidéos mises en ligne.

## IV. Des statistiques parlantes mais partielles

Les données statistiques fournies par le ministère de la Justice ont pour finalité de dresser un tableau tant de la nature de la délinquance raciste que de son traitement pénal. Plus précisément, l'examen des statistiques du ministère de la Justice permet d'évaluer l'activité des juridictions pénales en matière de lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie. Il constitue également un outil politique important de la Chancellerie pour orienter les modalités de la réponse pénale. En effet, les parquets s'appuient sur ces éléments pour adapter les dispositifs et moyens de lutte aux spécificités locales.

### A. Les observations de la CNCDH sur le recueil des statistiques

#### *1. Renforcer les dispositifs techniques du recueil des statistiques*

Jusqu'à ces dernières années, le traitement statistique s'articulait autour de plusieurs sources de données : celles issues de la remontée mensuelle des parquets[330], celles extraites du casier judiciaire national informatisé[331], mais surtout celles issues de l'infocentre CASSIOPÉE[332], devaient conférer de la solidité aux résultats statistiques. Pourtant ces différentes sources se sont avérées en pratique d'une fiabilité variable. C'est ainsi que le ministère de la Justice a eu pour ambition, dans le cadre du *Plan national d'action contre le racisme et l'antisémitisme*, de rénover son système statistique pour mieux appréhender la criminalité légale[333] des actes à caractère raciste.

330. Le suivi statistique mensuel (dispositif DACG), réalisé à partir de données renseignées mensuellement par les parquets concernant le traitement des plaintes, fournit un certain nombre d'informations sur les évolutions du racisme, de l'antisémitisme et de la xénophobie, puisqu'il prend en compte l'ensemble des réponses pénales, contrairement au casier judiciaire national informatisé. La fiabilité de ce dispositif statistique est toutefois extrêmement dépendante du taux de réponse des parquets, qui tend à baisser au fur et à mesure de la pérennisation de l'outil, rendant peu exploitable les données recueillies.

331. Le casier judiciaire national informatisé regroupe l'ensemble des condamnations inscrites au casier judiciaire national. Malgré un délai d'enregistrement parfois très long, l'intérêt de cet outil statistique réside dans le fait que l'enregistrement est systématique. Cependant, cet outil ne prend en compte que les condamnations, alors que le contentieux raciste est largement orienté vers des alternatives aux poursuites, qui échappent à l'inscription au casier judiciaire.

332. CASSIOPÉE est une application couvrant quasiment toutes les juridictions et intégrant tout le processus pénal. Cet outil est destiné à remplacer et absorber les applications des tribunaux français, à rationaliser et centraliser le processus pénal, à s'interconnecter avec les fichiers de police et de gendarmerie, à produire des statistiques. Les données issues de l'infocentre CASSIOPÉE se trouvent retravaillées par le ministère de la Justice au moyen des données extraites du SID.

333. La criminalité légale recouvre les infractions portées à la connaissance de l'autorité judiciaire.

La CNCDH ne peut que se réjouir du déploiement[334] du logiciel CASSIOPÉE qui permet d'identifier chaque infraction en fonction de son code NATINF[335] et de la suivre du début à la fin du processus pénal, offrant ainsi une vision complète du traitement par l'institution judicaire des faits infractionnels liés au racisme[336]. À cet égard, un point très positif doit être tout particulièrement souligné. Le ministère de la Justice a, au cours de l'année 2015, considérablement amélioré la qualité du processus d'extraction des statistiques. Désormais réalisé par le Système d'information décisionnel (SID), il permet de disposer de données détaillées sur les condamnations prononcées pour chaque infraction avec l'indication du mobile (racial, religieux, *etc.*) lorsque celui-ci ne pose pas de difficulté d'interprétation. De plus, cette évolution permet techniquement de mettre en évidence l'importance des violences dans ce type de contentieux, de mieux comprendre les modes opératoires et les types de passage à l'acte. Toutefois, l'on notera que, ces améliorations notables de l'outil statistique étant extrêmement récentes, on manque à ce jour de recul pour en apprécier objectivement la pertinence et la fiabilité. En conséquence, la CNCDH estime que ces nouvelles méthodes de recueil des statistiques devront faire l'objet d'une évaluation qualitative, à laquelle elle souhaiterait être associée, ou sur laquelle elle souhaiterait au moins être consultée. En tant que rapporteur national sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie, elle dispose d'une expertise approfondie en la matière.

Par ailleurs, la CNCDH note avec satisfaction la mise en place, en mai 2015, d'un groupe de travail interministériel consacré à l'interconnexion des données statistiques du ministère de la Justice avec celles du ministère de l'Intérieur. Cette tâche est peu aisée, dès lors que les services concernés ne travaillent absolument pas sur les mêmes bases, non seulement en raison de l'inclusion par les enquêteurs du ministère de l'Intérieur des mains courantes qui, n'étant pas portées à la connaissance des procureurs, ne font pas l'objet de poursuites, mais également parce qu'ils ne comptabilisent pas les mêmes données. Le ministère de l'Intérieur comptabilise des faits et des personnes se disant victimes, tandis que le ministère de la Justice comptabilise des dossiers qui peuvent renfermer plusieurs faits et plusieurs victimes. Eu égard à ces difficultés, le groupe de travail interministériel devra définir le champ commun des infractions concernées (celles commises en raison de la race, l'ethnie, la nationalité et la religion) et les méthodes communes de comptage. L'objectif étant de rendre techniquement possible une approche « longitudinale » permettant de suivre une affaire de son début (c'est-à-dire la plainte déposée devant les services de police ou de gendarmerie) jusqu'à l'issue de son traitement par l'autorité judiciaire. Comme

334. La période d'implantation du logiciel CASSIOPÉE a été longue mais le logiciel CASSIOPÉE se révèle être un outil précieux pour l'analyse de la réponse pénale en matière de racisme. Les données présentées par le ministère et issues de CASSIOPÉE semblent bien plus fiables et exhaustives que celles présentées les années précédentes grâce au seul suivi statistique mensuel.

335. Numéro codifiant la nature de l'infraction. Cette codification étant très avancée, le ministère de l'Intérieur dénombre actuellement environ 40 000 codes NATINF.

336. Sur le déploiement de CASSIOPÉE, voir A. Lenoir, J.-N. Retière et C. Trémeau, « La politique des nombres de la justice pénale », *in :* J. Danet (dir.), *La réponse pénale. Dix ans de traitement des délits*, PUR 2013, pp. 497-522, qui estiment toutefois que ce logiciel est plus un outil de gestion qu'un instrument de connaissance.

précédemment, la CNCDH exprime le souhait d'être associée, ou au moins consultée, par le groupe de travail interministériel.

### *2. Financer une étude dédiée*

Depuis plusieurs années, la CNCDH appelle de ses vœux une analyse statistique plus fine et exigeante. Au vu du nombre de procédures pénales concernées[337], une analyse manuelle, éventuellement par le biais d'échantillonnages, semble faisable. Elle permettrait tout d'abord d'identifier les différents types de haine de l'autre manifestés par les faits infractionnels. Cette analyse aurait ainsi le mérite de distinguer les différentes composantes du racisme en France, ajoutant à une logique comptable, une analyse qualitative, géographique et dynamique. Un tel travail permettrait aussi de rendre compte du cumul des motifs racistes visant certaines victimes, ce qui conduirait à une identification des personnes les plus vulnérables. À cet égard, les statistiques du ministère de la Justice ne révèlent aucune information sur le profil des victimes. En revanche, elles contiennent quelques indications sur celui des auteurs.

En 2014, les auteurs d'infractions commises en raison de la religion ou de l'origine de la victime sont majeurs à hauteur de 88 % et mineurs à hauteur de 8 %. Selon le type de faits, la part des mineurs varie assez fortement : ils représentent en 2012 14 % des auteurs de violences et 12 % en 2013 et 2014. À l'inverse, ils ne représentent en 2012 et 2013 que 6 % des auteurs de menaces et chantage, cette part étant, en 2014, de 5 %. Pour la CNCDH il serait utile de pouvoir disposer de davantage d'informations notamment sur l'âge, le sexe, l'origine sociale, la nationalité, la situation économique et professionnelle, familiale, le niveau d'étude, le parcours pénal des auteurs d'actes racistes, les liens avec la ou les victimes, la nature de ces liens.

Quant aux personnes morales, elles représentent, en 2014, 4 % de l'ensemble des auteurs d'infractions commises en raison de la religion ou de l'origine de la victime, mais 9 % des auteurs de discrimination raciste ou religieuse et 8 % des auteurs d'injures et de diffamations. Comme précédemment, la CNCDH souhaiterait disposer de connaissances plus fines sur le profil de ces personnes morales (nature de l'activité, raison sociale, statut juridique, *etc.*).

En dessinant plus précisément le profil des auteurs, l'étude dédiée préconisée permettrait de définir des actions ciblées de lutte contre le racisme, et de mobiliser de façon pragmatique les autres partenaires institutionnels, ainsi que la société civile, autour d'actions pluridisciplinaires pertinentes.

Au regard de ce qui précède, en révélant le contexte des passages à l'acte, en établissant le profil des personnes les plus vulnérables et celui des auteurs, une telle étude scientifique apporterait une véritable plus-value. Elle constituerait un outil de compréhension des mécanismes gouvernant la commission des infractions racistes, par le croisement des données du ministère de la Justice avec celles des enquêtes de victimation menées sous l'égide du ministère de l'Éducation nationale, et avec les recensements des faits racistes opérés par le ministère de l'Intérieur. Les éléments recueillis pourraient ainsi utilement nourrir

337. Voir *infra*.

les actions ciblées qu'il conviendrait de décliner au niveau local, en fonction des spécificités des territoires et des publics concernés, par une approche pédagogique et /ou répressive adaptée.

À cet égard, il convient de saluer l'annonce faite par le ministère de la Justice d'un appel à projet pour la réalisation d'une étude scientifique portant sur « *le traitement judiciaire des infractions à caractère raciste* » dans le cadre de la programmation scientifique pour l'année 2016 de la mission de recherche Droit et Justice. Pour les mêmes raisons que précédemment, la CNCDH souhaiterait être associée à la préparation qualitative de l'étude scientifique.

## B. Les observations de la CNCDH sur les statistiques recueillies

Les avancées législatives consécutives aux lois précitées du 3 février 2003 et du 9 mars 2004 ont conduit à une meilleure identification des faits répréhensibles commis, que l'infraction soit raciste ou discriminatoire dans sa matérialité [338] ou que l'élément raciste apparaisse au travers du mobile d'un autre fait infractionnel, constituant l'une des circonstances aggravantes nouvellement créées (voir *supra*). L'effet statistique en témoigne pleinement, dès lors qu'après une stabilité dans les années précédant l'adoption de ces deux lois essentielles, il a été observé, entre 2003 et 2008, un accroissement significatif des condamnations prononcées pour des infractions liées au racisme ou aux discriminations. Cet accroissement sur la période 2003-2008 témoigne non pas d'une augmentation des actes racistes et discriminatoires mais plutôt d'une amélioration de leur appréhension par le droit pénal. Ces évolutions législatives permettent au cadre juridique français d'être presque satisfaisant en ce qu'il autorise la répression des infractions racistes, rejoignant ainsi les attentes formulées par les instances internationales en la matière [339].

Pour saisir les enjeux de politique pénale à travers l'étude des statistiques, il faut revenir au cheminement de la procédure depuis la commission du fait infractionnel jusqu'à l'exécution de l'éventuelle condamnation pénale prononcée. Ce n'est qu'ainsi que l'on peut appréhender les difficultés de mise en œuvre d'une politique pénale par le ministère de la Justice.

### *1. Maintenir un taux élevé de réponse pénale*

Sur l'année 2014, le taux de réponse pénale est de 83 % en matière de contentieux raciste et discriminatoire [340], étant précisé qu'il s'élève à 88,9 % tous contentieux

338. Ces infractions sont la diffamation ou l'injure publique ou non publique envers un particulier à raison de son origine ou de son appartenance religieuse, raciale, ethnique, de son sexe ou de son handicap, la discrimination, la provocation publique ou non publique à la discrimination ou à la haine raciste, à la commission de crimes ou délits.
339. Voir à ce sujet G. Calves, *article précité*.
340. Ce taux s'élevait à 83, 8 % en 2012 et à 85 % en 2013.

confondus (hors infractions au code de la route)[341]. Ce pourcentage élevé[342] s'explique par la diffusion d'instructions générales définissant les grandes orientations de la politique pénale conduite en matière de contentieux raciste.

Les premières dépêches et/ou circulaires d'envergure datent certes de 2002 et 2003 notamment, mais leurs recommandations – toujours d'actualité – sont régulièrement reprises par les ministres successifs de la Justice[343].

Ces instructions, et notamment les dépêches des 30 mars et 27 juin 2012, visent en particulier à encourager les procureurs de la République à engager des poursuites fermes et rapides sous la qualification la plus haute, à recourir à la comparution immédiate et à prendre des réquisitions de mandat de dépôt pour les faits les plus graves. Quant aux instructions données en matière de lutte contre l'antisémitisme, elles ont été progressivement étendues à la lutte contre l'ensemble des formes de racisme et contre la discrimination[344].

Au cours des années 2013 et 2014, aucune nouvelle circulaire, aucune nouvelle dépêche n'a été émise par le ministère de la Justice. La seule nouveauté réside dans la dépêche du 4 août 2014 relative aux réponses judiciaires apportées aux actes et propos à caractère raciste, xénophobe et antisémite, qui se bornait à confirmer des orientations pénales préalablement définies, en appelant l'attention des parquets généraux sur l'actualité de la dépêche de la garde des Sceaux du 27 juin 2012 ainsi que sur certaines spécificités procédurales du droit de la presse en matière de prescription et d'engagement des poursuites.

À la suite des attentats terroristes survenus début 2015, une circulaire du 12 janvier 2015 puis une dépêche du 14 novembre 2015 organisent le recensement des infractions commises dans ce contexte particulier, afin de pouvoir disposer d'une connaissance plus fine de cette délinquance. À cela s'ajoute une circulaire du 4 décembre 2015 consacrée à la lutte contre le racisme et les discriminations dans le cadre des stages de citoyenneté (voir *infra*).

Enfin, les procureurs généraux ont adressé des instructions de politique pénale aux parquets, qui portent principalement sur la diffusion des prescriptions de la dépêche du 27 juin 2012 et en particulier sur la nécessité de favoriser l'émergence

341. Il ne peut être tiré aucune conclusion de la différence de ces taux, en raison de la faiblesse de l'effectif des affaires intéressant le contentieux raciste et discriminatoire par rapport au contentieux général (4,3 millions d'affaires nouvelles traitées par les parquets en 2014). En effet, plus l'effectif est faible, plus une variation de quelques affaires aura un impact sur le taux de réponse pénale.

342. En l'état, il ne peut être tiré aucune conséquence de cette différence de près de 5 %, étant donné le faible nombre d'affaires relatives au contentieux raciste par rapport au nombre d'affaires relatives au contentieux général. En effet, plus l'effectif est faible, plus une variation de quelques affaires aura un impact sur le taux de réponse pénale.

343. Voir par exemple : la dépêche du 15 mai 2012 relative aux procédures faisant suite à des appels au boycott de produits israéliens, confirmant les orientations de la dépêche du 12 février 2010 ; la dépêche du 30 mars et du 27 juin 2012 appelant la nécessité d'une réponse pénale ferme et adaptée aux actes à caractère raciste, antisémite ou xénophobe.

344. Nous pouvons ainsi citer quelques exemples : la dépêche du 21 mars 2003 portant réponses judiciaires aux actes à caractère raciste, antisémite ou xénophobe ; la circulaire du 13 août 2004 relative aux dégradations, violations et profanations de sépultures ou de monuments édifiés à la mémoire des morts à raison de l'ethnie, de la race ou de la religion des défunts ; la dépêche du 11 juillet 2007, relative à la lutte contre les discriminations ; la dépêche du 8 janvier 2009 portant réponses judiciaires face à la recrudescence des actes à caractère antisémite ; la dépêche du 6 mai 2011 relative à la répression des infractions dont étaient susceptibles d'être victimes les membres de la communauté arménienne résidant en France, etc.

des plaintes, d'assurer une réponse pénale adaptée et individualisée, de retenir systématiquement les circonstances aggravantes.

Au regard de ce qui précède, la CNCDH recommande au ministre de la Justice et aux procureurs généraux de poursuivre leurs efforts dans le sens de la définition et de la mise en œuvre, par la diffusion d'instructions générales, d'une politique pénale ambitieuse de lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie.

### *2. Améliorer l'efficacité des dispositifs de signalement et de notification des contenus illégaux*

Ainsi que cela a déjà été évoqué, ces dernières années ont été marquées par une prolifération inquiétante des abus de la liberté d'expression sur la Toile, qu'ils soient racistes, antisémites ou xénophobes. Les associations présentes sur le terrain (la LICRA, le MRAP, la LDH, SOS Racisme, *etc.*) déplorent de manière récurrente la hausse importante de tels comportements.

Dans ces conditions, le nombre annuel des signalements faits aux autorités à partir de la plateforme PHAROS[345] apparaît d'emblée bien dérisoire. Sans aller ici plus loin dans le détail[346], le ministère de la Justice indique que cette plateforme a été, s'agissant de contenus susceptibles d'être constitutifs d'une infraction à caractère xénophobe ou discriminatoire, destinataire de :
– 9 431 signalements en 2012 (soit environ 8 % du total des signalements) ;
– 12 916 signalements en 2013 (soit environ 10 % du total des signalements) ;
– 13 295 signalements en 2014 (soit environ 10 % du total des signalements) ;
– 15 583 signalements au premier semestre de l'année 2015 (soit environ 15 % du total des signalements pour la période considérée).

Sur la période 2012-2014, la hausse enregistrée du nombre de signalements pour ce dernier type de contenu est très forte : +41 % en deux ans. Entre 2014 et 2015, l'augmentation est de +45 % ; elle serait en grande partie liée aux attentats du mois de janvier.

Cette dernière hausse ne doit cependant pas occulter la faiblesse du nombre de signalements au regard de l'importance du phénomène constaté notamment par le tissu associatif. Afin d'y remédier, la CNCDH estime qu'il convient de renforcer, dans les plus brefs délais, l'effectivité du dispositif de signalement PHAROS. Elle recommande dans ce sens :
– d'augmenter les moyens matériels, techniques et humains de la plateforme de signalement PHAROS[347] ;
– de donner plus de visibilité à la plateforme PHAROS auprès des particuliers, notamment dans les interfaces des plateformes ;

345. La plateforme d'harmonisation, d'analyse, de recoupement et d'orientation des signalements PHAROS a été élaborée par le ministère de la Justice en partenariat avec le ministère de l'Intérieur. Elle permet aux internautes, aux fournisseurs d'accès à Internet, aux portails de veille étatique, de signaler des sites aux contenus contraires à la loi sur Internet. Ces signalements sont ensuite orientés vers les services d'enquête compétents.
346. Pour une analyse détaillée de l'activité de la plateforme PHAROS, voir la partie « action du ministère de l'Intérieur », chapitre 2, section 2, du présent rapport.
347. Conseil national du numérique, *Ambition numérique. Pour une politique française et européenne de la transition numérique,* juin 2015, p. 84 ; Commission de réflexion et de propositions sur le droit et les libertés à l'âge du numérique, *Rapport précité,* p. 100-101.

– de renforcer et généraliser les dispositifs de *fast track* accordés aux associations qui doivent disposer d'un accès privilégié aux outils de signalement.

Par ailleurs, dans sa contribution au présent rapport, le ministère de la Justice mentionne le lancement, le 9 septembre 2015, du site « *stop-discrimination.gouv.fr* » délivrant aux personnes victimes de discrimination, et aux témoins d'une situation discriminatoire des informations sur les lois applicables, les actions à entreprendre et les structures pouvant les aider dans leurs démarches. À cet égard, la CNCDH regrette que l'élaboration de cette plateforme en ligne destinée au grand public n'ait pas été coordonnée avec la plateforme « *Égalité contre racisme* » initiée par le Défenseur des droits[348]. Il aurait été préférable, dans un souci tant d'efficacité que d'économie, de mutualiser les moyens humains et matériels investis.

Au regard de ce qui précède, on peut craindre que l'internaute ne se perde dans le maquis des dispositifs de signalement et/ou de notification mis à sa disposition, et ce d'autant que chacun d'eux a un régime juridique différent. L'on rappellera utilement qu'en matière d'abus de la liberté d'expression, les prestataires d'hébergement et les fournisseurs d'accès ont l'obligation de mettre en place un dispositif de signalement « *facilement accessible et visible* » pour les internautes (article 6 I., 7 alinéa 3 de la LCEN), mais qu'en pratique, ce n'est pas toujours le cas[349]. De plus, à ce jour, la violation de cette obligation, qui est sanctionnée pénalement[350], ne donne guère lieu à des poursuites pénales[351]. Lorsque l'obligation légale est néanmoins respectée, les dispositifs de signalement mis en place par les plateformes le sont de manière totalement hétérogène et désordonnée, quand ils ne sont pas difficilement accessibles[352]. Pour la CNCDH, il conviendrait donc de simplifier et de standardiser les différents dispositifs de signalement.

Au-delà du signalement, les usagers ont également la faculté de notifier à l'hébergeur les faits litigieux. Ce n'est d'ailleurs que dans l'hypothèse d'une notification régulière que les contenus illicites, présumés connus de l'hébergeur, permettent d'engager sa responsabilité (article 6 I., 5 de la LCEN)[353]. Cette formalité, qui requiert notamment une qualification juridique des faits litigieux et l'identification précise dudit hébergeur, est difficile à réaliser par des non-juristes fréquemment très démunis. Ce sont donc trop souvent les associations qui prennent le relais, alors que chaque citoyen devrait être mis en mesure de procéder seul et facilement à une « notification LCEN ». Pour la CNCDH, il est donc urgent de procéder à une simplification et à une standardisation de cette

348. La plateforme « Égalité contre racisme », initiée par le Défenseur des droits, propose des outils permettant de s'informer, d'alerter ou d'agir contre les phénomènes de racisme.
349. La cour d'appel de Paris a jugé que le dispositif mis en place pour porter à la connaissance de Twitter les contenus illicites n'est pas suffisamment visible et accessible (CA Paris 12 juin 2013, *UEJF c. Twitter Inc. (Sté),* n° 13/06106, *Rec. Dalloz* 2013, p. 1614, note Manara ; *RSC* 2013, p. 566, obs. Francillon).
350. Aux termes de l'article 6 VI., 1 de la LCEN, la peine encourue est d'un an d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende.
351. Voir J. Huet et E. Dreyer, *Droit de la communication numérique,* LGDJ 2011, p. 130.
352. Groupe de travail interministériel sur la lutte contre la cybercriminalité, *op. cit.,* p. 186 ; Commission de réflexion et de propositions sur le droit et les libertés à l'âge du numérique, *Rapport précité,* p. 100-101.
353. Voir Cass. 1ère civ. 17 février 2011, *Rec. Dalloz* 2011, p. 1113, note Manara.

procédure de notification[354], qui doit non seulement organiser un mécanisme « d'accusé-réception », mais encore impérativement mettre en relation les usagers avec les associations mandatées.

### *3. Faciliter et encourager les dépôts de plainte*

Le nombre d'auteurs mis en cause dans les affaires comportant une ou plusieurs infractions commises en raison de la religion ou de l'origine de la victime était de 5 287 en 2012, 5 087 en 2013 et 5 568 en 2014. En 2014, 32 % des auteurs étaient impliqués dans des affaires d'injures et de diffamation. Ici encore, ces chiffres sont dérisoires au regard des constats faits par les associations présentes sur le terrain, sans doute parce que le dépôt de plainte est malaisé en matière de contentieux à caractère raciste. Il ressort ainsi des auditions conduites à la CNCDH que de nombreuses raisons peuvent expliquer que bien des victimes soient dissuadées d'accomplir une telle démarche, notamment :
– les pressions ou le risque de représailles ;
– la crainte d'être mal comprises, ou de se voir inciter à préférer la rédaction d'une main courante[355] ;
– l'absence de réponse à la suite d'un signalement (PHAROS ou autre) ;
– le découragement à la suite de leur orientation par les services de police vers les associations, alors même que celles-ci les avaient préalablement orientées vers les services de police[356] ;
– le refus d'enregistrement des plaintes par les services de police et/ou de gendarmerie.

Dans son précédent rapport, la CNCDH relevait que « *l'un des enseignements majeurs de l'étude statistique est que, parmi ces plaintes classées, la proportion des motifs de classement sans suite est très différente de celle observée pour les affaires générales, non racistes. En effet, alors que dans les affaires non racistes la première cause des classements sans suite, soit 80 %, tient au fait que l'auteur n'est pas identifié ou identifiable, dans les affaires à caractère raciste, ce motif ne représente que 20 % environ. Cet élément interpersonnel explique à lui seul l'existence de réticences chez les victimes à déposer plainte* »[357]. La Commission regrette de ne pas avoir d'éléments à jour sur cette question pourtant essentielle. Il est néanmoins intéressant de relever que, même lorsqu'elles ont déposé plainte, les victimes de racisme éprouvent souvent des difficultés à persévérer dans leurs démarches devant les autorités judiciaires. En effet, plus de la moitié des classements décidés par les parquets pour inopportunité des poursuites sont fondés sur la carence ou le désistement du plaignant.

354. Dans ce sens Conseil national du numérique 17 décembre 2013, *Avis n° 2013-6 sur les contenus et les comportements illicites en ligne,* en ligne sur : www.cnumerique.fr
355. Il importe de souligner la différence majeure résidant entre la plainte et la main courante, la seconde n'ayant pas vocation à être portée à la connaissance de l'autorité judiciaire. Seules les plaintes sont reçues par les parquets qui déterminent ensuite si les poursuites sont opportunes. Les faits objets des mains courantes ne sont pas poursuivis. Voir le chapitre 2, section 2 relative à l'action du ministère de l'Intérieur.
356. Cela a été notamment porté à la connaissance de la CNCDH par Madame Charlotte Lefranc, responsable du service juridique de la LICRA.
357. CNCDH, *La lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie. Rapport 2014,* La Documentation française 2015, p. 108.

Par ailleurs, on notera qu'une faible part des auteurs a fait l'objet de poursuites pénales[358], à savoir 999 en 2014, soit environ 18 %. L'importance de cet « écrémage » ne peut se comprendre qu'en analysant les motifs des classements sans suite. S'agissant des infractions racistes, les classements tiennent, à hauteur d'environ 85 %, aux difficultés de caractérisation de l'infraction au regard de ses éléments constitutifs, les qualifications juridiques étant, on l'a vu, difficiles à manier.

### *4. Promouvoir les alternatives aux poursuites*

Dans sa contribution au présent rapport, le ministère de la Justice précise que les alternatives aux poursuites sont privilégiées pour le traitement des infractions commises en raison de la religion ou de l'origine. Chaque année ce sont près de six auteurs sur dix ayant fait l'objet d'une réponse pénale qui sont orientés vers de telles procédures dites de la troisième voie (articles 41-1 et suivants du code de procédure pénale).

La CNCDH a déjà insisté sur leur fonction première, à savoir permettre un traitement pénal rapide et proportionné à certains faits constitutifs d'une infraction, qui, autrement, ne donneraient lieu à aucune réponse de l'autorité judiciaire[359] : « *les mesures alternatives aux poursuites comportent certains avantages en termes de prévention de la récidive et de crédibilisation de la justice, en particulier auprès des victimes. Néanmoins, le risque de confusion s'accroît lorsque ces mesures ressemblent à s'y méprendre à des peines, prononcées le plus souvent par des délégués du procureur qui ne sont ni des magistrats ni des professionnels de la justice* »[360]. A cela s'ajoute que les alternatives aux poursuites n'étant pas prononcées par un magistrat du siège à l'issue d'un débat contradictoire, elles ne peuvent être considérées comme parfaitement respectueuses de l'ensemble des droits du mis en cause, en particulier des droits de la défense[361].

À ce dernier propos, afin de renforcer les droits de la défense et le contradictoire lors du prononcé de ces alternatives, la CNCDH recommande de compléter l'article 393 du code de procédure pénale, tel que réformé par la loi n° 2014-535 du 27 mai 2014. Le défèrement, en tant que marqueur de la gravité de la procédure[362], devrait pouvoir être décidé par le procureur de la République avant le choix d'une alternative.

Par ailleurs, le contentieux raciste, antisémite et xénophobe relevant de plus en plus, notamment sur Internet, d'un contentieux de masse, le recours aux alternatives aux poursuites est pour les parquets une nécessité impérieuse pour maintenir un taux de réponse pénale élevé (83, 8 % en 2012, 85 % en 2013, 83 %

358. Les affaires poursuivables sont celles qui correspondent aux procès-verbaux et aux plaintes traités par les parquets des juridictions du premier degré au cours de l'année (qui peuvent concerner aussi bien des procès-verbaux reçus dans l'année que des affaires antérieures), déduction faite du volume d'affaires pour lesquelles aucune autre décision qu'un classement ne peut être envisagée.
359. Commission nationale consultative des droits de l'homme, *Sanctionner dans le respect des droits de l'homme Volume II. Les alternatives à la détention*, La Documentation Française 2007, p. 18.
360. *Ibid.*, p. 18.
361. Voir C. Saas, « Droits de la défense et alternatives aux poursuites : des (r) apports réciproques au soutien d'une politique criminelle pragmatique », *APC* n° 37 (2015), p. 69-81.
362. C. Saas, *article précité*, p. 79.

en 2014). Or, la loi du 29 juillet 1881 *sur la liberté de la presse* étant inadaptée à ce type de contentieux, il est indispensable de mieux articuler les dispositions de cette loi avec celles du code de procédure pénale relatives aux modalités d'application de ces alternatives. Autrement dit, les procédures ne devraient être orientées vers les juridictions de jugement que dans l'hypothèse où aucune autre réponse pénale ne permet d'aboutir à un résultat équivalent.

Cela se constate amplement en pratique, la part des poursuites devant les juridictions de jugement étant nettement plus faible en matière de contentieux raciste et discriminatoire que pour tous les contentieux pris dans leur ensemble. Pour en percevoir clairement l'importance, il convient de mesurer la part des affaires portées devant les juridictions, ces dernières années, suivant la nature du contentieux. C'est l'objet du tableau suivant :

| **Nature du contentieux** | **Part des poursuites devant les juridictions de jugement** | | |
|---|---|---|---|
| Année | 2012 | 2013 | 2014 |
| Contentieux raciste et discriminatoire | 18 % | 19 % | 18 % |
| Contentieux général * | 44 % | 46 % | 45 % |

** Les données, tous contentieux réunis, proviennent des Chiffres clés de la justice 2013 et 2014 accessibles sur http://www.justice.gouv.fr/art_pix/1_stat_Chiffres_cles_2013.pdf*

La part des alternatives aux poursuites dans la réponse pénale apportée aux infractions racistes ne cesse de croître, réduisant d'autant la part des infractions poursuivies devant la juridiction de jugement par un « jeu de vases communicants ». Cela montre que le ministère public est, en pratique, devenu un « juge avant le juge »[363]. Autrement dit, cette évolution – principalement due à la volonté politique d'augmenter le taux de réponse pénale par la diversification des alternatives aux poursuites[364] – marque le passage d'une réponse juridictionnelle donnée à la délinquance au « traitement » alternatif de celle-ci par les parquets[365].

Selon le ministère de la Justice, cette tendance nette à la baisse du nombre de poursuites engagées s'expliquerait, en partie, par les difficultés éprouvées par les parquets pour établir la preuve des délits de presse en raison des obstacles procéduraux, exposés plus haut, propres à la loi du 29 juillet 1881. Cela résulte en creux du taux particulièrement élevé d'affaires non poursuivables relatives à des injures et/ou des diffamations, au motif de l'insuffisance de caractérisation de l'infraction (87 % en 2012, 87 % en 2013, 88 % en 2014). Cela étant, il est indéniable que le choix des parquets de recourir aux alternatives aux poursuites répond surtout à un souci pédagogique dans le cadre de ce contentieux très particulier.

363. Sur cette question, voir J. Alix, « Quels visages pour le parquet en France ? », *in* : C. Lazerges, *Figures du parquet,* PUF 2006, p. 73 ; S. Grunwald, « Les choix et schémas d'orientation », *in* : J. Danet (dir.), *op. cit.*, p. 88.

364. Voir J. Danet, « Bref commentaire de l'annuaire statistique 2009-2010 en matière pénale », *AJ Pénal* 2011, p. 122 ; P. Pouget, « La mise en place de la diversification du traitement des délits à travers la législation », *in :* J. Danet (dir.), *op. cit.*, p. 49-81.

365. Voir J. Danet et C. Saas, « Traiter versus juger ? Quel rituel ? », *in :* J. Danet (dir.), *op. cit.,* p. 343-361.

À cet égard, la CNCDH souhaite vivement que les alternatives aux poursuites soient utilisées pour des faits infractionnels de faible, voire de moyenne, gravité et qu'elles soient toujours adaptées à la personnalité, ainsi qu'à la situation (personnelle, sociale, économique, *etc.*) des auteurs d'infractions à caractère raciste. Elle estime que l'État doit impérativement définir une politique pénale volontariste et ambitieuse de lutte contre les abus de la liberté d'expression, à connotation raciste *lato sensu*, en y consacrant des moyens suffisants ; cela suppose la mobilisation des parquets par le biais d'instructions générales et de circulaires fixant une stratégie claire d'action publique en la matière, donnant ainsi une nouvelle impulsion aux alternatives aux poursuites.

En ce qui concerne plus spécifiquement les mesures alternatives, il est très majoritairement recouru au rappel à la loi (61 % des alternatives ordonnées en 2014). Si ce dernier est tout particulièrement adapté au traitement d'infractions de faible gravité commises par des primo-délinquants, la CNCDH espère que son taux ne révèle pas en creux une insuffisante diversification des mesures de la troisième voie. En effet, les chiffres relatifs à d'autres mesures alternatives, pourtant adaptées au traitement du contentieux raciste et discriminatoire, sont extrêmement faibles.

S'agissant des stages de citoyenneté (article 41-1, 2° du code de procédure pénale), la CNCDH ne peut que regretter qu'il y soit recouru de manière extrêmement marginale : à l'échelle nationale 12 mesures de ce type sont ordonnées par an en matière de contentieux raciste et discriminatoire sur la période 2012-2014. Cela représente 1 % des procédures alternatives. Cette situation va peut-être évoluer dans les prochains mois, dès lors que la circulaire déjà mentionnée du ministère de la Justice du 4 décembre 2015 adressée aux parquets constitue, en ce sens, une avancée positive. Elle prévoit d'une part d'intégrer un module spécifique consacré au racisme et à l'antisémitisme au sein des stages de citoyenneté de droit commun, et, d'autre part, de créer des stages de citoyenneté spécifiquement dédiés au racisme[366]. Ces réponses pédagogiques sont destinées à être développées en lien avec la Fédération Citoyens et Justice. L'on notera que le parquet de Paris a déjà signé une convention avec le Mémorial de la Shoah pour organiser un stage de citoyenneté consacré à la lutte contre le racisme et l'antisémitisme. À la suite de la diffusion de la circulaire précitée, ce type de bonne pratique est voué à se multiplier[367], ce que la CNCDH ne peut qu'encourager.

Si quelques parquets recourent à la médiation pénale (41-1, 5° du code de procédure pénale)[368], il doit être relevé que la mise en œuvre de cette troisième voie, peu fréquente en pratique (en 2014 : 104 médiations pénales en matière de contentieux raciste et discriminatoire)[369], tend même à diminuer

366. C. Nisand (Adjointe au Directeur des affaires criminelles et des grâces), *Audition du 9 décembre 2015.*
367. Dans sa contribution au présent rapport, le ministère de la Justice relève que les parquets généraux d'Aix-en-Provence et de Lyon sont engagés dans des discussions avancées avec le Mémorial de la Shoah pour étendre l'expérience parisienne de stages de citoyenneté portant spécifiquement sur la lutte contre le racisme et les discriminations autour d'un lieu de mémoire (mémorial national de la prison de Montluc sur le ressort de la cour d'appel de Lyon et camp des Milles sur le ressort de la Cour d'appel d'Aix-en-Provence).
368. Le ministère de la Justice souligne que dans le ressort du tribunal de grande instance de Montpellier, des médiations pénales sont systématiquement engagées pour les injures racistes dans le cadre de troubles de voisinage, lorsque les faits sont commis par des primo délinquants.
369. Violences : 38 ; menaces et chantages : 15 ; discriminations : 28 ; injures et diffamations : 21 ; autres : 2.

(194 médiations pénales ordonnées en 2012 puis 127 en 2013). Pourtant, la médiation pénale offre, au moins en théorie, à la régulation des conflits « *une autre justice, plus humaine, plus consensuelle, plus flexible. Par le dialogue instauré entre les parties au conflit, par la recherche commune de solutions, la justice que la médiation pénale peut promouvoir est naturellement moins violente, moins traumatisante et surtout clairement participative. La justice pénale est rendue plus crédible, ensuite et cumulativement, par la réparation réelle, directe ou indirecte, du dommage causé par l'infracteur. La médiation pénale invite la justice pénale à être plus pédagogique, au travers de la réponse effective, qui est apportée au comportement litigieux (…) La responsabilisation de l'infracteur (…) donne un sens à l'intervention socio-pénale* »[370]. La faiblesse des chiffres relatifs à cette troisième voie s'explique vraisemblablement par le fait que cette mesure paye au prix fort son « *impertinence* », dès lors qu'il lui est souvent reproché de heurter les principes fondamentaux du procès pénal, comme la présomption d'innocence, la séparation des fonctions de justice ou encore les droits de la défense[371]. Mais les chiffres montrent surtout qu'elle est très vraisemblablement peu ou mal connue des magistrats du parquet, qui, de ce fait, appréhendent difficilement les avantages qu'ils pourraient retirer de sa grande souplesse. Dans ces conditions, la CNCDH préconise l'accroissement du recours à la médiation pénale, en soutenant et en promouvant le développement de pratiques innovantes par les associations antiracistes ayant acquis une expérience éprouvée dans ce domaine. Un retour de bonnes pratiques à destination de tous les parquets est souhaitable. L'élaboration d'une circulaire spécifique est ici préconisée.

Quant aux mesures de réparation (article 41-1, 4° du code de procédure pénale), elles sont également presque insignifiantes : 36 mesures prononcées en 2014, soit 3 % du total des alternatives en matière de contentieux raciste et discriminatoire. Pour la CNCDH, il convient de réfléchir aux conditions et modalités de leur développement. L'élaboration d'une circulaire est, là encore, souhaitable.

En outre, la CNCDH relève le recours à la composition pénale (article 41-2 du code de procédure pénale) en matière d'injures et de diffamation, alors même que cette troisième voie n'est pas applicable aux délits de presse (article 41-2 avant dernier alinéa). Dans ces conditions, il est, pour la CNCDH, difficile de se prononcer sur les chiffres fournis par le ministère de la Justice. Afin, d'en éviter une interprétation inexacte, il conviendrait de distinguer plus spécifiquement les délits de presse dans l'élaboration des statistiques.

Pour finir, le recours aux mesures de troisième voie est certes pleinement justifié pour certaines infractions et certains profils de délinquants, mais il faut néanmoins garder à l'esprit qu'elles ne revêtent pas le caractère symbolique d'une procédure judiciaire, qui, parfois, est mieux à même de permettre au prévenu de percevoir la gravité de son passage à l'acte (par exemple dans l'hypothèse d'un abus de la liberté d'expression d'une particulière gravité ou de violences aggravées à mobile raciste *lato sensu*).

370. R. Cario, *Justice restaurative. Principes et promesses*, 2e éd., L'Harmattan 2010, p. 155-156.
371. Pour plus de détails, voir C. Lazerges, « Médiation pénale, justice pénale et politique criminelle », *RSC* 1997, p. 186.

### *5. Mieux orienter les poursuites*

L'orientation peut se définir comme le choix opéré par le procureur de la République d'envoyer au juge le dossier dont il est saisi en usant de « *l'une des voies procédurales possibles, en fonction des paramètres légaux et factuels* »[372].

Le recours massif à la citation directe (en moyenne 30 % sur la période 2012-2014) s'explique en grande partie par le fait qu'il s'agit d'un mode usuel de poursuite en matière de délits de presse (article 53 de la loi du 29 juillet 1881).

Sur la période 2012-2014, le recours à la convocation par officier de police judiciaire (COPJ, article 390-1 du code de procédure pénale) ou par procès-verbal du procureur de la République (CPPV, article 394 du code de procédure pénale) correspond à environ 50 % des auteurs ayant fait l'objet de poursuites pénales, cette proportion n'étant que de 36 % tous contentieux confondus. L'on notera que le recours à ce type de poursuite est particulièrement important pour les auteurs impliqués dans les affaires de violences et de menaces ou de chantage (environ 70 %). Pour la CNCDH, il serait utile de connaître la proportion exacte des CPPV en matière de discriminations, d'injures et de diffamation, dès lors que cette procédure est, contrairement à la COPJ, interdite en matière de délits de presse (article 397-6 du code de procédure pénale). Il se pourrait que certaines procédures soient mal orientées.

En outre, il est parfois recouru à la procédure d'ordonnance pénale (article 495 du code de procédure pénale) dans le cadre d'affaires poursuivies du chef d'injure et/ou de diffamation (3 cas en 2014). Dans ces conditions, la CNCDH se doit de rappeler son opposition à une telle pratique en matière de propos racistes. L'ordonnance pénale répond en effet au besoin de désengorger les tribunaux et d'absorber le contentieux de masse (type sécurité routière) au mépris des droits de la défense (absence de débat contradictoire). C'est pour cette raison que le législateur a circonscrit cette procédure simplifiée à des faits simples, sans gravité, commis par des majeurs. Le choix de cette procédure risque d'envoyer un mauvais signal en laissant penser que l'injure raciste recouvre un comportement dépourvu de gravité.

La CNCDH s'étonne également du recours, certes marginal, à la comparution immédiate (article 395 du code de procédure pénale) et à la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (article 495-7 du code de procédure pénale) en matière d'injure de diffamation et de discrimination (environ 10 cas pour chacune de ces deux procédures). En effet, la mise en œuvre de ces deux types de procédure est interdite pour les délits de presse (voir respectivement les articles 397-6 et 495-16 du code de procédure pénale) car ils sont totalement inadaptés à ce type de contentieux. Par voie de conséquence, la Commission souhaiterait pouvoir disposer d'éléments d'explication à ce sujet.

372. S. Guinchard et J. Buisson, *Procédure pénale,* 9e éd., LexisNexis 2013, n° 1471, p. 961.

### *6. Affiner les données statistiques relatives aux infractions sanctionnées par les juridictions de jugement*

Les infractions sanctionnées par la juridiction de jugement se ventilent de la façon suivante : près de 80 % d'entre elles relèvent des provocations, discriminations, injures, diffamation. Quant aux infractions constituant des atteintes aux personnes et des atteintes aux biens, elles représentent respectivement 18 % et 3 % des infractions sanctionnées. Cette ventilation statistique témoigne du fait que le contentieux raciste est pour l'essentiel un contentieux verbal, même si les atteintes aux personnes ont augmenté de près de 70 % en 2014. En l'état, il est impossible de savoir si l'importance de cette dernière hausse est due à des facteurs structurels ou purement conjoncturels. Cela étant, la CNCDH avait déjà noté dans son précédent *Rapport annuel* une recrudescence des atteintes aux personnes à caractère raciste (17 %) s'agissant des infractions ayant donné lieu en 2013 à condamnation, recrudescence pourtant stable en valeur absolue (67 condamnations en 2013 contre 65 en 2012)[373]. Dans ces conditions, la Commission ne peut que recommander une évaluation et une étude qualitative sur cette question spécifique.

Le nombre d'infractions sanctionnées en matière de racisme (445 en 2014 contre 416 en 2013) marque une baisse relative par rapport à 2012 (496 infractions sanctionnées). Le ministère de la Justice n'a, pas plus que l'année précédente, apporté d'éléments d'explication sur cette baisse. Il doit néanmoins être observé que le nombre d'infractions en matière de racisme ayant donné lieu à condamnation a largement progressé[374] entre 2003 et 2008, consécutivement à l'adoption de lois modifiant les règles de la prescription et introduisant des circonstances aggravantes tenant au mobile raciste pour un certain nombre d'infractions de droit commun. Depuis cette hausse, que l'on peut qualifier de mécanique, le nombre de condamnations s'est normalisé avec une tendance à la baisse entre 2008 et 2011, avant de remonter légèrement en 2012. Les chiffres sont en baisse en 2013, avant une légère augmentation en 2014 (+7 %) si bien que ces données peuvent être interprétées comme révélatrices qu'une sorte de palier aurait été atteint, sans pour autant qu'on puisse pousser plus loin l'analyse.

### *7. Diversifier le prononcé des peines*

Si la nature des peines prononcées est susceptible d'apporter quelques éclairages – mêmes limités – le *quantum* des peines ne permet de formuler des observations critiques qu'à la marge, et ce pour deux raisons essentielles qu'il convient de rappeler à titre liminaire[375]. D'une part, l'analyse sentencielle ne peut porter que sur des affaires dans lesquelles les infractions à caractère raciste constituent l'objet unique de la condamnation, dès lors que, dans le cas de pluralité de faits dont certains sont dénués de caractère raciste, les peines

373. CNCDH, *La lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie. Rapport 2014*, La Documentation française 2015, p. 110.
374. La DACG indique qu'en 2003, on dénombrait 208 infractions en matière de racisme dans les condamnations prononcées, 345 en 2004, 573 en 2005, 682 en 2008. À titre comparatif, le ministère recense 395 infractions en matière de racisme dans les condamnations prononcées en 2013.
375. Voir déjà CNCDH, *La lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie. Rapport 2014, op. cit.,* p. 111-112.

prononcées, en raison de leur globalité, ne sauraient rendre compte de la réponse précisément apportée par l'autorité judiciaire aux infractions racistes. Il s'ensuit que le volume des condamnations pour infractions racistes uniques est trop faible pour permettre une analyse par type d'infraction (atteintes aux biens, atteintes aux personnes, provocations, injures, diffamation, violations de sépulture, discrimination), par nature de peine prononcée (emprisonnement, amende, autres) et au regard du *quantum* de la peine d'emprisonnement, quand celle-ci est prononcée. D'autre part, le *quantum* des peines ne traduit pas seulement la gravité du fait infractionnel telle qu'appréciée par l'autorité judiciaire, mais aussi le regard porté par elle sur la personnalité de l'auteur. Ainsi un même fait infractionnel reçoit nécessairement un traitement sentenciel différencié selon les antécédents judiciaires de la personne condamnée. Dans les affaires concernant les coauteurs d'un même fait, l'un des éléments de la légitimité des peines prononcées repose d'ailleurs sur cette différenciation du traitement sentenciel au regard des éléments de la personnalité de chacun des coauteurs.

Eu égard à ces observations liminaires, la CNCDH se contentera de formuler quelques hypothèses et recommandations.

En 2014, la quasi-totalité des discriminations a donné lieu au prononcé d'une peine d'amende. Dans deux tiers des cas, la peine est assortie du sursis. Lorsque l'amende est ferme, son montant moyen avoisine les 3000 euros.

Les condamnations pour provocation à la discrimination, à la haine ou à la violence, ainsi que pour injure et diffamation à caractère raciste, ont, en 2014, majoritairement donné lieu au prononcé d'une peine d'amende (53,4 % des condamnations). On remarquera que la proportion d'amendes fermes est en hausse, passant de 37,5 % en 2012 à 46,6 % en 2014 ; leur quantum moyen, en hausse, est de 880 euros (contre 806 euros en 2013 et 566 euros en 2012). Les magistrats prononcent donc en priorité des peines pécuniaires en les assortissant de moins en moins du sursis.

Quant au taux de peines d'emprisonnement prononcées pour ces mêmes infractions, il reste à peu près stable, autour de 30 % (plus exactement : 29,9 % en 2014, 32,7 % en 2013). Si près de 70 % de celles-ci sont assorties du sursis total (en 2014 : 45 sur les 66 peines privatives de liberté prononcées), la part du prononcé de peines d'emprisonnement ferme est néanmoins en hausse (9,5 % en 2014 contre 8 % en 2012). Le tabou de l'incarcération pour les délits racistes relevant du droit de la presse a donc indéniablement été levé, comme cela avait déjà été souligné dans le précédent *Rapport*[376]. En 2014, la moyenne de l'emprisonnement ferme prononcé pour ces mêmes infractions s'élève à 3,6 mois (contre 2,5 mois en 2013). Ces chiffres témoignent d'une volonté répressive des juridictions devant des faits de provocation à la haine raciste ou d'injure publique raciste.

S'agissant des menaces, la proportion du prononcé de peines d'emprisonnement est extrêmement forte, soit 78,2 % en 2014. Dans la moitié des cas, la

376. CNCDH, *Rapport 2014, op. cit.*, p. 112, qui évoquait à ce propos quelques affaires amplement relayées dans les médias.

peine est ferme, la durée moyenne étant de 5,6 mois. Pour les atteintes aux personnes et violences, une peine privative de liberté est prononcée dans 55 % des condamnations. Dans 36,3 % de ces dernières, la peine est ferme et d'une durée moyenne de 6 mois.

L'absence de données statistiques relatives aux aménagements de peines ne permet pas de connaître la proportion des emprisonnements fermes donnant lieu à une incarcération. La CNCDH souhaiterait disposer d'indications plus précises sur ces questions essentielles (part des incarcérations, part des aménagements de peine, nature de ceux-ci par catégorie d'infraction, *etc.*). En tout état de cause, la Commission se doit surtout de rappeler qu'elle conteste la pertinence des courtes peines d'emprisonnement qui ne sont ni adaptées à la lutte contre la récidive ni efficaces pour permettre l'insertion et/ou la réinsertion de la personne condamnée[377]. Dans ces conditions, elle ne peut que réitérer son opposition au prononcé de peines d'emprisonnement ferme inférieures à 6 mois qu'il conviendrait d'interdire dans la loi[378].

La part croissante accordée au prononcé de l'emprisonnement – et surtout à celui de l'emprisonnement ferme – est inversement proportionnelle à celle du recours aux mesures de substitution et à la contrainte pénale (en 2014 : 13,57 % pour les provocations, injures et diffamations ; 0 % pour les discriminations ; 8,69 % pour les menaces ; 25 % pour les atteintes aux personnes et violences). Pour la CNCDH, le recueil des statistiques devrait séparer les mesures de substitution de la contrainte pénale, celle-ci étant une peine à part entière déconnectée de l'emprisonnement. Cela permettrait également d'avoir une connaissance plus fine de la proportion du recours aux alternatives à l'emprisonnement. Des indications sur la nature de ces dernières seraient également bienvenues (TIG, *etc.*).

Enfin, en ce qui concerne la contrainte pénale issue de la loi n° 2014-896 du 15 août 2014 *relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales*, il est indéniable que les magistrats ont du mal à s'approprier cette nouvelle peine[379] qui se distingue mal du sursis avec mise à l'épreuve et des alternatives à l'emprisonnement[380]. De manière à en faire la peine de référence du milieu ouvert en matière de lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie, la CNCDH recommande la mise en place de programmes spécifiques de suivi.

377. CNCDH 21 février 2013, *Avis sur la prévention de la récidive*, en ligne sur : www.cncdh.fr §§ 18-19 ; CNCDH 27 mars 2014, *Avis sur le projet de loi relatif à la prévention de la récidive et à l'individualisation des peines, JORF* n° 0087 du 12 avril 2014, texte n° 48, § 81.

378. *Ibid.*

379. Voir P. V. Tournier, *Naissance de la contrainte pénale. Sanctionner sans emprisonner. Volume 1. Genèse*, L'Harmattan 2015, pp. 159-170.

380. Voir CNCDH 27 mars 2014, *Avis précité sur le projet de loi relatif à la prévention de la récidive et à l'individualisation des peines,* §§ 43-51.
Voir également H. Matsopoulou, « Réforme pénale. – La nouvelle peine de « contrainte pénale » est-elle nécessaire ? », *JCP, éd. gén.* n° 44-45, 28 octobre 2013, p. 1153 ; L. Griffon-Yarza, « La contrainte pénale : premiers éléments d'analyse pratique », *Droit pénal* 2014 (n° 10), étude n° 18 ; J.-H. Robert, « Réforme pénale. – Punir dehors. Commentaire de la loi n° 2014-896 du 15 août 2014 », *Droit pénal* 2014 (n° 9), étude n° 16.

### *8. Mieux garantir les droits et libertés fondamentaux au stade de l'exécution des peines*

En aval de la condamnation, l'exécution de la peine prononcée constitue un véritable enjeu. Enjeu de crédibilité pour l'autorité judiciaire, enjeu pédagogique pour les condamnés, enjeu compassionnel pour les victimes. Ces enjeux sont particulièrement prégnants dans le cadre des condamnations pour des infractions liées au racisme, en ce qu'ils revêtent aussi une symbolique forte pour nombre de personnes ayant la même appartenance à une ethnie, une nation ou une religion déterminée que celle de la victime.

En premier lieu, la CNCDH rappelle l'importance de la mise à exécution des décisions de justice, mais aussi le sens de l'action des juges de l'application des peines dont la mission est d'aménager les peines privatives de liberté, de fixer les modalités d'exécution de certaines peines restrictives de liberté, ou encore de suivre les obligations mises à la charge du condamné dans le cadre d'une peine d'emprisonnement assortie du sursis avec mise à l'épreuve, et ce en fonction, notamment, de la situation personnelle et professionnelle des auteurs. À cet égard, la CNCDH souhaiterait disposer d'informations, statistiques et autres, sur ces questions essentielles.

En deuxième lieu, les contributions du Contrôleur général des lieux de privation de liberté et de l'Observatoire international des prisons annexées au présent *Rapport* ont permis d'attirer l'attention de la Commission sur les discriminations constatées au sein des établissements pénitentiaires, qu'elles soient relatives à l'origine ou encore à la religion. À cet égard, la CNCDH sera extrêmement vigilante sur les modalités de prise en charge et le régime de détention appliqué aux personnes détenues radicalisées. Par ailleurs, les étrangers ne sont certes pas seuls à être victimes de discriminations, mais comme les difficultés propres au milieu carcéral concernent plus particulièrement cette catégorie de détenus, les discriminations qu'ils subissent ont tendance à se multiplier. Certaines ont d'ailleurs déjà été évoquées dans une *Étude de la CNCDH*[381], à savoir : les difficultés d'accès des personnes étrangères détenues au travail, l'absence d'accès effectif au droit découlant de la mauvaise connaissance de la langue française, les obstacles à l'exercice du culte en prison, ou encore l'absence de garantie du respect du droit à une vie privée et familiale normale. Dans ces conditions, la CNCDH appelle les pouvoirs publics à accorder une extrême attention aux avis et recommandations du Contrôleur général des lieux de privation de liberté, afin de garantir le plus strict respect des droits et libertés fondamentaux des personnes détenues, ainsi que de prévenir et de mettre fin aux discriminations.

En troisième lieu, lors de son audition[382], le CFCM a souligné le rôle de médiateur et de modérateur des aumôniers musulmans dans les lieux de privation de liberté, susceptibles d'intervenir auprès des détenus de confession musulmane et de jouer un rôle dans la lutte contre le phénomène de radicalisation religieuse.

381. CNCDH, *Sanctionner dans le respect des droits de l'homme, I. Les droits de l'homme dans la prison*, La Documentation française 2007.

382. Audition du CFCM, le 13 janvier 2016. Voir la contribution du CFCM, mais aussi de l'OIP et du CGLPL en annexe de ce rapport. Voir également Mohamed Loueslati, *l'islam en prison « moi, aumônier musulman des prisons françaises »*, Bayard, mars 2015.

L'absence d'un aumônier désigné dans une prison peut en effet renforcer l'influence d'un détenu autoproclamé imam, qui ne connaît pas forcément bien l'islam, et qui peut prêcher un discours entraînant certains dans des pensées négatives et extrémistes. L'État pourrait agir sur plusieurs problèmes bien identifiés : la carence d'aumôniers musulmans (186 pour 188 établissements pénitentiaires en France[383]) [384], le besoin de financements (environ 600 000 euros par an sont accordés aux aumôniers musulmans, trois fois plus pour les aumôniers chrétiens[385]) pour leur assurer un traitement convenable, le manque de formation[386].

En quatrième et dernier lieu, la CNCDH rappelle que, si le droit pénal et la procédure pénale n'ont pas pour but d'apporter une satisfaction à la victime en punissant d'autant plus fortement le coupable, l'autorité judiciaire doit néanmoins veiller à l'information et à la garantie des droits de la victime au cours de la procédure pénale (article préliminaire II. du code de procédure pénale), afin qu'elle soit en mesure de saisir l'ensemble des enjeux du procès[387]. En ce sens, les spécificités de la délinquance à caractère raciste, antisémite ou xénophobe, nécessiteraient que soit conduite une enquête de satisfaction à l'usage de ces victimes, afin que leurs attentes, importantes en la matière, soient mieux prises en compte.

### *Conclusion*

La loi du 29 juillet 1881 *sur la liberté de la presse* est l'un des piliers de notre démocratie. L'article 11 de la DDHC énonce en effet que « *La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'Homme : tout Citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la Loi* ». Bouleverser l'équilibre subtil de la loi de 1881 comporte le risque de lui faire « perdre son âme », ce qui serait un recul considérable en matière de protection des droits et libertés fondamentaux. Dans ces conditions, la CNCDH recommande une extrême vigilance dans l'élaboration du projet de loi annoncé par la DACG visant à modifier le régime juridique des infractions racistes. Le manque de moyens (matériels

383. La France compte 188 établissements pénitentiaires et 103 services pénitentiaires d'insertion et de probation.

384. Voir Mohamed Loueslati, *op. cit*. A noter que les aumôniers dépendent de deux ministères, celui de la Justice, qui les nomme et sous l'administration de laquelle ils interviennent dans un établissement, et celui de l'Intérieur car le bureau du culte y est rattaché. Le ministère de l'Intérieur doit donner son accord pour qu'un aumônier soit nommé.

385. *Ibidem*. À noter que l'État ne subventionne plus le culte depuis la loi du 9 décembre 1905 portant sur la séparation des Églises et de l'État, sauf pour les milieux fermés, comme les casernes militaires, les hôpitaux, les pensionnats d'école et les prisons.

386. D'après Mohamed Loueslati, *ibidem,* l'État octroierait un maximum de 1 000 heures par an pour un aumônier alors que, en réalité, un aumônier à temps plein travaillerait au moins 2 000 heures. L'Église prend en charge la différence pour les aumôniers catholiques. En l'absence de clergé, la question est plus épineuse s'agissant du culte musulman. À noter que les aumôniers musulmans, lorsqu'ils ne sont pas bénévoles, toucheraient au mieux 900 euros par mois. Les sommes versées seraient considérées comme des défraiements et ne donneraient ainsi pas droits à la retraite. À l'inverse, les aumôniers des casernes militaires ou encore des hôpitaux disposent d'un statut professionnel, de travail à temps plein et de droits sociaux.

387. Pour une analyse critique de ces questions, voir notamment P. Bonfils, « La participation de la victime au procès pénal. Une action innomée », Mélanges Pradel, Cujas 2006, pp. 179-191 ; A. d'Hauteville, « Le point de vue des victimes dans le procès pénal : quel équilibre ? », Mélanges Lazerges, Dalloz 2014, pp. 649-661.

et autres) et/ou le manque de professionnalisation des acteurs de la justice ne sauraient à eux seuls justifier la suppression de garanties découlant du droit fondamental à la liberté d'expression ou inhérentes aux droits de la défense.

Les spécificités du contentieux, les contours protéiformes du racisme en France et les disparités locales, majeures en la matière, montrent que les véritables enjeux de la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie se situent essentiellement à l'échelon local. À cet égard, les bonnes pratiques recensées par le ministère de la Justice témoignent d'une créativité et d'un dynamisme des magistrats œuvrant dans des territoires aux prises avec ces questions. Celles-ci révèlent, avec une acuité particulière, que le traitement de ce contentieux n'a de sens et d'efficacité qu'à travers des approches pluridisciplinaires, confrontant les particularismes des phénomènes racistes et les spécificités locales. Il convient néanmoins de continuer à donner de l'élan à toutes les formes de participation de la société civile à la lutte contre le racisme. À l'heure où prolifèrent toutes sortes d'extrémismes[388], on ne saurait lésiner sur les moyens humains et matériels qui doivent y être consacrés.

Enfin et surtout, la CNCDH note avec satisfaction les efforts déployés par le ministère de la Justice pour définir et mettre en œuvre une politique pénale cohérente en matière de lutte contre le racisme. L'emprisonnement et l'amende n'étant pas toujours la réponse adéquate, il devient absolument indispensable de développer des solutions plus pédagogiques, plus innovantes, re-tissant autant que possible le lien social en mettant fin au rejet de l'Autre. Si la part des alternatives aux poursuites est extrêmement importante dans le traitement de cette délinquance par les parquets, la part du recours aux mesures de réparation, aux médiations pénales ou encore aux stages de citoyenneté devrait être plus importante. Au stade du prononcé de la peine, le recours à la contrainte pénale pourrait également s'avérer un atout non négligeable pour l'avenir.

388. Voir P. Muzny (dir.), *Les démocraties face à l'extrémisme,* Institut Universitaire Varenne 2014.

CHAPITRE 3

# DEUX ÉTUDES THÉMATIQUES : LE PLAN NATIONAL DE LUTTE CONTRE LE RACISME ET L'ANTISÉMITISME (2015 – 2017) ET LES DISCOURS DE HAINE SUR INTERNET

Poursuivant l'approche retenue en 2013 et en 2014, notre Commission a estimé utile d'explorer cette année deux thématiques particulièrement d'actualité. Du fait de leur caractère transversal, les deux études peuvent comprendre des éléments déjà développés dans les sections précédentes dans les sections dédiées à l'action des ministères de l'Éducation nationale, de l'Intérieur et de la Justice.

En premier lieu, la CNCDH, ayant largement contribué à l'élaboration du premier plan national d'action contre le racisme et l'antisémitisme (2012-2014) ou PNACRA, porte un intérêt tout particulier au nouveau Plan national de lutte 2015-2017 (ci-après « le Plan »), présenté par le Premier ministre le 17 avril dernier à Créteil, et coordonné par la Délégation interministérielle de la lutte contre le racisme et l'antisémitisme (DLCRA). La première partie vise ainsi à apporter quelques éléments de réflexion sur les mesures proposées, ou au contraire omises dans le Plan, de manière à identifier des marges d'amélioration possibles (**section 1**).

En second lieu, la CNCDH a souhaité compléter son étude sur la prolifération des discours de haine sur Internet figurant dans l'édition 2014 du rapport annuel, ainsi que son avis sur la lutte contre les discours de haine sur Internet adopté le 12 février 2015. À l'aune de l'arrêt *Delfi AS contre Estonie* rendu le 16 juin 2015 par la Grande chambre de la Cour européenne des droits de l'homme, la CNCDH met l'accent sur la nécessité de responsabiliser davantage les prestataires du Web, en définissant clairement le champ d'application territorial de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 sur *la confiance dans l'économie numérique* (LCEN), et en améliorant le régime de responsabilité qui leur est applicable (**section 2**).

Section I

# Le plan national de lutte contre le racisme et l'antisémitisme (2015 - 2017)

Conformément à ses textes constitutifs et aux « Principes de Paris »[1], la CNCDH est attentive aux moyens mis en place par les pouvoirs publics pour lutter contre le racisme. À ce titre, elle a accueilli favorablement l'approbation par le Gouvernement d'un premier plan d'action le 15 février 2012. Ce dernier répondait à l'engagement pris par la France devant le Conseil des droits de l'Homme (2008) et le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale des Nations unies (2010)[2], d'élaborer un plan national afin de rendre sa politique plus cohérente et plus conforme à la Déclaration adoptée par la Conférence mondiale de Durban en 2001[3].

Ayant largement contribué à l'élaboration du premier plan national de lutte contre le racisme et l'antisémitisme (2012-2014)[4], la CNCDH porte un intérêt tout particulier au nouveau Plan (2015-2017)[5], présenté par le Premier ministre le 17 avril dernier à Créteil (Val-de-Marne), coordonné par la DILCRA, et pour l'établissement duquel elle regrette de ne pas avoir été consultée formellement, par une saisine pour avis ou une demande de contribution.

La Commission note avec satisfaction que le Plan, qui s'inscrit dans la suite logique du précédent, manifeste à bien des égards un volontarisme accru et s'appuie sur des moyens renforcés. Elle espère de ce fait qu'il pourra donner une impulsion profonde et durable à l'action publique en matière de lutte contre toutes les formes de racisme. Dans ce cadre, elle souhaite apporter quelques éléments de réflexion sur les mesures proposées (I) ou au contraire omises (II) afin d'identifier les marges d'amélioration méritant de faire l'objet d'une attention particulière de la part des pouvoirs publics.

1. Décret n° 2007-1137 du 26 juillet 2007 relatif à la composition et au fonctionnement de la Commission nationale consultative des droits de l'homme, article 1er.
Principes concernant le statut des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme (20 décembre 1993) A/RES/48/134, Compétences et attributions, paragraphe 3-F.
2. CERD, Observations finales du comité pour l'élimination de la discrimination raciale, France, 27 août 2010, CERD/C/FRA/CO/17-19.
3. Lors de la Conférence mondiale des Nations unies contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui s'est tenue du 31 août au 8 septembre 2001 à Durban, en Afrique du Sud, les États avaient en effet convenu d'une Déclaration et d'un Programme d'action qui « *engage vivement les États à établir et mettre en œuvre sans tarder des politiques et des plans d'action nationaux pour lutter contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie, et l'intolérance qui y est associée, y compris leurs manifestations sexospécifiques*. » (Nations unies, Rapport de la Conférence mondiale contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée. Durban, 31 août-8 septembre 2001, A/CONF.189/12, Programme d'action, §66).
4. Plan national d'action contre le racisme et l'antisémitisme 2012-2014 (http://urlz.fr/2zu6).
5. Plan d'action 2015-2017 : La République mobilisée contre le racisme et l'antisémitisme (http://urlz.fr/2zu4).

# I. Sur le contenu du plan

Cette partie vise à apporter quelques éléments de réflexion sur les mesures proposées dans le cadre des quatre axes et des quarante actions prioritaires dégagés par le Gouvernement, actuellement en phase de déploiement territorial.

## Axe n° 1 : mobiliser la société entière pour lutter efficacement contre toutes les formes de racisme (actions 1 à 8)

### Action 1. **Une campagne de communication gouvernementale offensive à la mi-2015**

La désignation de la lutte contre le racisme et l'antisémitisme comme « Grande cause nationale » permet d'engager sur les grands médias nationaux et locaux, dans l'Hexagone comme dans les Outre-mer, une campagne de sensibilisation grand public. Celle-ci sera engagée à la mi-2015. Elle devra exprimer l'engagement de l'État et lancer l'appel à la mobilisation de toutes les couches de la société française.

**A l'instar de ce qui a été accompli en matière de communication sur la sécurité routière, un changement de paradigme doit s'opérer : une communication offensive, réaliste, de nature à faire réagir** et à provoquer une prise de conscience. Plus qu'un message général et abstrait sur les bienfaits du vivre-ensemble, cette campagne de communication insistera sur les conséquences de la violence, verbale et physique, sur les victimes.

### Action 2. **Une campagne participative et virale au second semestre 2015**

Pour prolonger dans le temps cette campagne gouvernementale, un appel d'offres auprès des associations sera lancé au second semestre 2015 ; la campagne placée sous leur maîtrise d'ouvrage aura vocation à s'étendre sur l'année 2016.

Afin de favoriser la prise d'initiative par la société civile et de toucher un public jeune, davantage adepte d'internet et des réseaux sociaux que des médias traditionnels, une campagne de communication participative, misant sur la viralité et le recours à des formats courts (vidéos, photos, textes), sera également lancée. Des artistes, des créateurs et des influenceurs du web seront sollicités pour s'associer à cette démarche.

### Action 3. **Mobiliser des « grands parrains » de la lutte contre le racisme et l'antisémitisme**

L'engagement des artistes, des sportifs, des intellectuels pour la défense d'une grande cause est un indéniable facteur de mobilisation collective : par leur charisme, leur créativité, l'influence positive qu'elles exercent dans des milieux très divers de la société française, ces personnalités sont à même de porter des messages et d'engager des initiatives médiatiques, artistiques, culturelles ou associatives.

Nombre des personnalités préférées des Français sont susceptibles et désireuses, d'apporter leur contribution. Ils pourront donc recevoir le titre de « grands parrains de la lutte contre le racisme et l'antisémitisme » et bénéficieront de l'appui logistique des pouvoirs publics pour conduire des actions de sensibilisation, de formation ou de création.

Afin de mobiliser plus largement encore, il faut aller au-delà :

- Solliciter les jeunes influenceurs de l'Internet et des réseaux sociaux, qui sont suivis par des millions d'adolescents. Leur voix, aujourd'hui, compte autant sinon plus auprès du public jeune, que celle des personnalités apparaissant dans les médias traditionnels.
- Identifier des grands parrains par corps de métiers **afin de mettre en avant, dans les milieux les plus divers, la question du vivre-ensemble, les phénomènes de discrimination, mais aussi les figures positives de l'intégration qui n'accèdent pas forcément au vedettariat** : enseignants, policiers, militaires, métiers de la restauration et de l'hôtellerie, journalistes, professions médicales, professions du secours, artisans …

### Action 4. **Fédérer un club des mécènes de la citoyenneté.**

Parrainé par une personnalité reconnue pour son engagement dans la lutte contre le racisme et l'antisémitisme, il pourra être mis en place pour fédérer les initiatives des fondations d'entreprise et des donateurs privés. Ces financements permettront de soutenir les projets associatifs ou les actions de communication.

Action 5. **Créer dans chaque département une instance opérationnelle de lutte contre le racisme et l'antisémitisme**

La conduite des politiques territoriales de citoyenneté et de lutte contre le racisme et l'antisémitisme souffre de priorités peu lisibles, de moyens faibles et d'un pilotage dispersé. Il faut donc **revoir complètement ce dispositif, recentrer ses priorités, rendre son pilotage beaucoup plus opérationnel et, enfin, le doter des moyens humains et budgétaires nécessaires à la mise en œuvre d'une politique de citoyenneté ambitieuse**, en concentrant l'essentiel des efforts sur les 1300 territoires de la nouvelle géographie prioritaire de la politique de la ville.

L'actuelle instance de définition et d'impulsion des politiques locales de citoyenneté, la COPEC, compte plus d'une centaine de membres. Elle ne peut donc être le lieu de la prise de décision ni de l'évocation de situations concrètes. Peu efficaces et dépourvues de moyens, les COPEC ne sont pas régulièrement convoquées dans bon nombre de départements.

Il faut donc **remplacer les COPEC par des Comités Opérationnels de lutte contre le Racisme et l'Antisémitisme (CORA)**, autour du préfet, du procureur, du directeur des services académiques, du président du Conseil général et des maires.

Afin de limiter la « comitologie » départementale, le CORA deviendra une formation restreinte du comité départemental de prévention de la délinquance. Il se réunira au moins deux fois l'an en formation pleine (présence non délégable) autour du préfet, du procureur de la République, du directeur des services de l'Education nationale (DASEN), du président du Conseil général et des maires des territoires en contrat de ville. Sont associés en tant que de besoin les services de l'Etat. Dans les départements les plus peuplés, un CORA d'arrondissement pourra être institué.

À cette instance opérationnelle et décisionnelle sera associé un **comité d'orientation** largement ouvert aux partenaires publics, privés et associatifs (élus, associations, CESER, fédérations professionnelles, syndicats…).

Action 6. **Des plans territoriaux de lutte contre le racisme et l'antisémitisme et pour la promotion de la citoyenneté**

Ce plan territorial devra dorénavant figurer obligatoirement dans les futurs contrats de ville et faire l'objet d'avenants opérationnels des Conseils locaux sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD).

Défini au plus près des réalités et des spécificités propres à chaque territoire, **ce volet local permettra de mettre en avant le rôle central des maires dans la promotion de la citoyenneté, la lutte contre les discriminations et contre le racisme et l'antisémitisme**, y compris en matière de pédagogie de la sanction.

Il **est proposé d'abonder de 5 M€ de mesures nouvelles les plans territoriaux de lutte contre le racisme et l'antisémitisme**, insérés principalement dans les contrats de ville, pour financer de nouvelles actions. Au total, l'enveloppe financière déconcentrée pour la lutte contre le racisme et l'antisémitisme sera, compte tenu des mesures nouvelles et des regroupements de crédits existants, de **25 M€ par an**.

Action 7. **Constituer de véritables missions citoyenneté auprès des préfets**

La RGPP a contribué à l'attrition des moyens humains et budgétaires dédiés à la politique de la ville. C'est tout particulièrement vrai au niveau départemental qui est pourtant l'échelon de mise en œuvre des politiques de proximité. Le dispositif des délégués du préfet dans les quartiers prioritaires donne en pratique des résultats variables.

Il faut donc **recréer une capacité d'impulsion et d'animation autour des préfets** et de leurs collaborateurs que sont les préfets délégués à l'égalité des chances et les sous-préfets chargés de mission pour la politique de la ville. Il est donc proposé de :

- **renforcer les capacités de l'État au niveau du département**, dans le cadre de la réforme de l'administration territoriale de l'État ;;
- **recruter**, auprès des préfets et en qualité de délégués dans les quartiers, des personnels qualifiés, de niveau master 2, afin de créer des « missions citoyenneté » et disposer ainsi, au plan local, d'une capacité de conception et d'impulsion.

Action 8. **Instituer un label pour valoriser les associations engagées dans la promotion des valeurs républicaines**

Pertinente en elle-même, la démarche partenariale propre à la politique de la ville possède pour inconvénient de diluer les responsabilités de chaque financeur. Tenu par un engagement global, l'État via son représentant n'est plus suffisamment en situation de faire valoir ses priorités ni surtout de s'assurer, en cours d'exécution, que les engagements pris par l'association, qui reçoit ses financements, sont tenus.

La DILCRA établira un cahier des charges des valeurs citoyennes que chaque association bénéficiant de fonds d'État devra s'engager à respecter. La satisfaction de ces critères entraînera la délivrance d'un label « association citoyenne ». A contrario, l'État pourra retirer son engagement dès lors que le cahier des charges n'aura pas été respecté.

La CNCDH note avec satisfaction que l'appel du Président de la République a été entendu et que le Plan a reçu un accueil plutôt favorable de la part de l'ensemble des acteurs de la lutte antiraciste. Dans ce cadre, elle appelle à pérenniser les subventions publiques dont la baisse ces dernières années n'a pu que fragiliser l'action des associations sur le terrain ; elle espère que la mise en œuvre des actions 2, 4, 6 et 8 du Plan permettra de revaloriser les financements qui leur sont accordés. Par ailleurs, il faudrait veiller à ce que la mise en place du label « association citoyenne » et la délivrance des fonds d'État aux associations (action 8) n'établissent pas de discrimination entre les organisations aux moyens financiers et humains importants et celles plus modestes. L'organisme chargé de délivrer ce label devrait être indépendant et impartial pour renforcer sa légitimité. L'affectation des volontaires du Service civique auprès des associations (action 35), et les financements alloués aux projets associatifs ou aux actions de communication par le club de mécènes actuellement en cours de fondation (action 4) devraient répondre aux mêmes précautions.

La Commission salue l'effort déployé par le Gouvernement en matière de communication (actions 1, 2 et 3 notamment)[6]. La campagne associative #DeboutContreLeRacisme, menée par quatre associations antiracistes (LICRA, SOS Racisme, LDH, MRAP), soutenue par la DILCRA et le Service d'information du Gouvernement (SIG), a bénéficié de bons relais médias du 28 novembre au 21 décembre 2015. La campagne est solide, bien construite et percutante. Elle comporte plusieurs témoignages qui interpellent et invitent les citoyens à agir, en donnant des conseils simples et directs, articulés autour de la citation d'Alphonse de Lamartine, « *Je suis de la couleur de ceux qu'on persécute* ». La campagne gouvernementale devrait démarrer au début de l'année 2016, après les élections régionales et la COP21, afin de lui assurer le plus large impact médiatique possible.

À la lumière de la résolution 68/237 de l'Assemblée générale de l'ONU proclamant la Décennie internationale pour les personnes d'ascendance africaine (2015-2024), pourraient également être mises en place des mesures ciblées sur la base de la résolution 69/16 du CERD relative au programme d'activités pour la mise en œuvre de la Décennie.

Par ailleurs, pour s'assurer du succès de la stratégie gouvernementale à tous les échelons, les efforts et les moyens mobilisés sur le terrain devraient être mutualisés dans la mesure du possible. En effet, la diversité et la dispersion des luttes antiracistes, si elles constituent à certains égards une richesse, peuvent aussi nuire à l'efficacité générale du combat mené. À ce titre, les tentatives de rapprochement menées par quatre grandes associations (LDH, LICRA, SOS Racisme, MRAP)[7] ou encore par plusieurs organisations syndicales (CGT, CFDT,

6. Audition de la DILCRA, le 13 novembre 2015.

7. Face à la montée des extrémismes, des racismes et de l'antisémitisme, les présidents de quatre associations antiracistes, Françoise Dumont (LDH), Alain Jakubowicz (LICRA), Pierre Mairat (MRAP) et Dominique Sopot (SOS Racisme) ont lancé conjointement un appel national réaffirmant « *l'intangibilité et l'urgence des principes républicains face à la montée du racisme et de l'antisémitisme* » en France, en Europe et dans le monde. Cet appel a été lancé le 20 septembre 2015 devant plus de 250 personnes à l'occasion du premier Forum annuel « Démocratie, mémoires et vigilance » organisé par la Fondation du Camp des Milles-Mémoire et Education, à Aix-en-Provence, avec le soutien de la DILCRA. Voir le communiqué de presse : http://urlz.fr/2ztZ

CTFC, CFE-CGC, UNSA, FSU et Solidaires)[8] doivent être encouragées. En la matière, le rôle de la DILCRA devrait être d'assurer la coordination des différentes actions entreprises sur le terrain, de conforter et de favoriser la mise en réseau des différents acteurs ainsi que l'émergence d'initiatives communes. Aussi, la Commission regrette par exemple que l'élaboration des deux plateformes en ligne destinées au grand public, à savoir le site stop-discrimination.gouv.fr[9] et la plateforme « Égalité contre racisme »[10], bien que de grande qualité, n'ait pas été coordonnée en lien avec la DILCRA de manière à mutualiser les moyens humains et matériels investis.

Dans le même ordre d'idées, la refonte en cours des politiques locales de citoyenneté (instance opérationnelle dans chaque département, plans territoriaux de lutte contre le racisme et pour la promotion de la citoyenneté, constitution de missions de citoyenneté auprès des préfets, etc.) devrait reposer, d'une part, sur l'attribution de compétences précises aux différentes instances suivant une logique de subsidiarité, d'autre part, sur l'articulation concrète de leur action. La Commission regrette que le Plan reste très imprécis à ce propos et suggère que la DILCRA veille particulièrement à la coordination d'ensemble de cette nouvelle organisation locale de lutte contre le racisme[11].

L'action 5 vise à redéfinir une stratégie de lutte appropriée à chaque département en « *recentr [ant] [les] priorités* », en « *rend [ant] [le] pilotage beaucoup plus opérationnel* » et en s'appuyant sur « *des moyens humains et budgétaires nécessaires à la mise en œuvre d'une politique de citoyenneté ambitieuse* ». Pour ce faire, les CORA (Comités opérationnels de lutte contre le racisme et l'antisémitisme) doivent remplacer les COPEC (Commission pour la promotion de l'egalité des chances et la citoyenneté), qui avait eux-mêmes succédé aux CODAC (Commission départementale d'accès à la citoyenneté). Alors que les COPEC étaient des instances peu opérationnelles qui fonctionnaient de manière très inégale suivant les différents départements, on peut s'interroger sur le fonctionnement et la plus-value réelle des CORA. À cet égard, la CNCDH souhaite émettre quelques observations d'ensemble.

En premier lieu, la concentration des efforts sur les 1300 territoires de la nouvelle géographie prioritaire de la politique de la ville ne doit pas conduire à délaisser le reste du territoire qui n'est pas épargné, lui non plus, par le racisme, l'antisémitisme et les phénomènes de discrimination.

En second lieu, elle invite les pouvoirs publics à préciser le champ d'action des CORA, en évitant les deux écueils suivants : d'une part, celui d'une trop grande

8. Les syndicats ont décidé d'engager un travail commun après les événements de janvier dont le texte intitulé « *Après le 11 janvier : vivre ensemble, travailler ensemble…* » en est la première traduction. Il exprime les valeurs et les pratiques sur lesquelles ils se rejoignent et doivent s'engager l'ensemble des militants et militantes. Voir l'article de l'*Humanité*, « *Après le 11 janvier : vivre ensemble, travailler ensemble… (Texte syndical commun)* », 5 juin 2015 (http://urlz.fr/2ztX).

9. Le site stop-discrimination.gouv.fr, mis en place par le ministère de la Justice, délivre aux personnes victimes de discrimination ou témoins d'une situation discriminatoire des informations sur les lois applicables, les actions à entreprendre et les structures pouvant les aider dans leurs démarches.

10. La plateforme « Égalité contre racisme », initiée par le Défenseur des droits, propose des outils permettant de s'informer, d'alerter ou d'agir contre les phénomènes de racisme.

11. Voir le chapitre 2, section 2 « action du ministère de l'Intérieur ».

transversalité de l'action publique, susceptible de diluer le dispositif de lutte contre le racisme au sein d'une politique générale de promotion de la citoyenneté et de lutte contre les exclusions ; d'autre part, celui d'une spécialisation à outrance qui ne prendrait pas assez en compte la complexité du phénomène raciste.

Sans exprimer une opposition formelle au rapprochement des COPEC (et maintenant des CORA) avec d'autres commissions [12], la CNCDH attire l'attention sur un double risque : d'une part, celui d'une perte de visibilité de la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et les discriminations, d'autre part, celui d'une approche réductrice – en termes d'affichage – de la lutte contre le racisme qui ne viserait que certains publics en difficulté.

La première mission des CORA sera l'élaboration des plans territoriaux de lutte contre le racisme et l'antisémitisme, afin de décliner localement les mesures du Plan national d'action. La CNCDH préconise que les plans territoriaux ne se limitent pas aux mesures développées dans le Plan national, mais s'élargissent à de nouvelles thématiques comme la lutte contre les discriminations à raison de l'origine ou de la religion, ou des actions visant à améliorer les relations – parfois tendues – entre les fortes de l'ordre et les personnes issues des minorités visibles. Ces problématiques sont évoquées, sans être développées, dans l'action 6 du Plan.

En troisième lieu, la refonte des politiques locales de citoyenneté devrait s'opérer dans une démarche véritablement partenariale. Le Plan stipule que les CORA ont vocation à se réunir au moins deux fois par an en formation pleine autour du préfet, du procureur de la République, du directeur académique des services de l'Éducation nationale, du président du conseil général et des maires des territoires en contrat de ville (et que les services de l'État seront « *associés en tant que de besoin* »). A cette instance opérationnelle et décisionnelle, devrait être associé un comité d'orientation ouvert aux acteurs publics, privés et associatifs.

Pour éviter que les CORA deviennent des lieux déconnectés des réalités du terrain, où seule la voix institutionnelle serait véritablement audible, la CNCDH recommande de préciser, comme c'est le cas pour l'instance décisionnelle, le rythme des convocations du comité d'orientation. Il devrait se réunir au moins deux fois par an, voire davantage, pour véritablement « orienter » les décisions qui seront prises par l'instance décisionnelle à la composition resserrée. Par ailleurs, il serait utile de prévoir d'associer les acteurs non institutionnels (syndicats, associations, etc.) à la prise de décision, en permettant, par exemple, aux membres réguliers du comité d'orientation d'élire un ou deux représentants qui pourraient assister et rendre compte, en toute transparence, des décisions prises par l'instance décisionnelle.

De manière générale, pour éviter que ce dispositif ne se résume à un simple changement de dénomination, il aurait été utile que sa mise en œuvre s'appuie sur une évaluation précise de l'action des COPEC afin de mieux cerner, une

12. Deux récents rapports de l'IGA recommandent la fusion des COPEC l'un avec la commission départementale de la cohésion sociale (CDCS), l'autre avec les conseils départementaux de la jeunesse, des sports et de la vie associative. V. IGA, *rapport relatif à la réforme des commissions consultatives locales*, n° 14102, janvier 2015 ; IGA, *rapport relatif au dialogue interreligieux et à la laïcité républicaine*, n° 15-060/15-028/01, juin 2015.

fois les points d'achoppement mis en évidence, les axes qu'il conviendrait de développer. En ce sens, il conviendrait de préciser les missions, l'organisation et le financement des CORA. La CNCDH préconise l'élaboration, d'ici la fin de l'année 2016, d'un rapport d'évaluation sur la mise en place de la nouvelle organisation locale de lutte contre le racisme, en s'attachant notamment à étudier la transition entre les COPEC et les CORA, ainsi que les premières actions mises en œuvre par les CORA.

## Axe n° 2 : sanctionner plus fermement et plus efficacement racisme, antisémitisme et discriminations, et mieux protéger les victimes (actions 9 à 16)

La CNCDH se réjouit que la répression des infractions racistes et la protection des victimes figurent une nouvelle fois au cœur du Plan de lutte contre le racisme car, même si l'arsenal juridique en la matière est satisfaisant, la mise en œuvre concrète de la législation pose question[13].

Action 9. **Compléter la connaissance du racisme et de l'antisémitisme par une enquête annuelle de victimation confiée à l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP)**

Comme en matière de délinquance générale, la connaissance des actes et des paroles racistes et antisémites repose sur l'enregistrement qui en est fait par les services de police et de gendarmerie. Si ce système constitue un bon instrument de mesure et permet notamment d'apprécier les évolutions dans le temps, il serait utile de développer également une approche par enquête de victimation, afin notamment de réduire le phénomène de sous-déclaration, particulièrement prégnant en matière de discriminations ou d'insultes, ainsi que celui, plus dommageable, de refus de plaintes.

Action 10. **Publier chaque année le bilan des condamnations prononcées par les juridictions pour les différentes incriminations relevant du racisme, de l'antisémitisme, de la discrimination raciale ou de la négation/apologie de crimes contre l'humanité**

Aujourd'hui, les faits enregistrés par la police et la gendarmerie sont connus et recoupés tant pour les actes antisémites que pour ceux visant les musulmans. Un même bilan doit être établi et largement diffusé s'agissant des plaintes déposées, des procédures diligentées et des peines prononcées par l'autorité judiciaire, en distinguant chaque catégorie d'actes racistes et antisémites. Cette transparence sera de nature à améliorer la visibilité de l'action de la justice, et à renforcer la confiance du citoyen dans la détermination des juridictions à poursuivre et sanctionner ces infractions.

Action 11. **Intégrer la répression des discours de haine au droit pénal général pour simplifier les règles d'enquête et de jugement**

Certaines spécificités du droit de la presse prévues par la loi de 1881 génèrent des lourdeurs procédurales ainsi que d'importants obstacles à un jugement effectif des personnes poursuivies. Elles sont devenues inadaptées à la poursuite des faits de provocations, d'injures ou de diffamations racistes et antisémites. Il convient donc soit d'intégrer ces infractions au code pénal, tout en ménageant certaines spécificités, soit d'écarter, pour ces infractions, les dispositions de la loi de 1881 qui ne paraissent plus adaptées. Dans les deux cas, les délits d'injure et de diffamation racistes devront être fusionnés en un seul délit, afin de supprimer les difficultés de qualification des faits.

Action 12. **Faire du racisme et de l'antisémitisme une circonstance aggravante généralisée à tous les crimes et délits**

Plusieurs affaires récentes l'ont illustré : des actes de délinquance ordinaire s'accompagnent désormais, voire sont inspirés, par des stéréotypes racistes et antisémites. C'est le cas dans des violences crapuleuses de type vol à l'arraché, vol de portable ou séquestration, où le préjugé « les Juifs ont de l'argent » est brutalement apparu comme mobile du délit ou du crime. Or la circonstance aggravante de racisme – comme celle d'homophobie – n'est pas prévue pour toutes les infractions, ou n'est pas prévue lorsque certaines infractions sont déjà aggravées à un autre titre.

13. Voir également chapitre 2, sections 2 et 3 « action du ministère de l'Intérieur » et « action du ministère de la Justice ».

Action 13. **Développer les mesures alternatives et les peines à valeur pédagogique**

La peine de travail d'intérêt général a pour objet de faire travailler une personne condamnée qui en a accepté le principe auprès d'une structure publique ou associative. Elle permet souvent une prise de conscience de la gravité des faits tout en évitant la désocialisation du condamné. Il convient donc que, dans un but pédagogique, les procureurs de la République et les services pénitentiaires d'insertion et de probation se mobilisent afin de développer les postes de travail d'intérêt général auprès d'associations promouvant le travail de mémoire, la remise en état d'édifices cultuels ou culturels endommagés, etc.

Une autre peine mérite d'être davantage utilisée : **les stages de citoyenneté**. Ces stages doivent rappeler de manière générale au condamné les valeurs républicaines de tolérance et de respect de la dignité humaine sur lesquelles est fondée la société et lui faire prendre conscience de sa responsabilité pénale et civile ainsi que des devoirs qu'implique la vie en société. De plus, le code prévoit que « lorsque [le stage de citoyenneté] concerne une personne condamnée pour une infraction commise avec la circonstance aggravante prévue par l'article 132-76, il rappelle en outre à l'intéressé l'existence des crimes contre l'humanité, notamment

Action 14. **Garantir la sécurité des lieux de culte, des écoles et des points de rassemblement juifs et musulmans**

Immédiatement après les attentats de janvier, le ministre de l'Intérieur a mis en œuvre une série de mesures destinées à protéger tous les lieux de culte et toutes les écoles juives, et déployé un plan de protection des lieux de culte musulmans, cibles d'attaques en réaction en grand nombre (autant d'actes commis en janvier 2015 que pour toute l'année 2014).

Ce plan de sécurisation continuera de se déployer et d'être adapté en fonction de l'évolution de la menace tout au long de l'année 2015. Il s'appuiera sur un financement exceptionnel du fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD) complémenté, le cas échéant, de moyens municipaux et privés.

Action 15. **Autoriser par la loi les actions de groupe pour mieux lutter contre les discriminations**

Le faible nombre de plaintes déposées et donc d'affaires portées devant les tribunaux en matière de discriminations mettant en cause les origines, réelles ou supposées, des victimes, s'explique en partie par la lourdeur et le coût des procédures à engager. La mise en place des actions de groupe donnerait une meilleure capacité de représentation aux victimes et serait ainsi de nature à assurer une plus grande répression des attitudes et des pratiques discriminatoires, en particulier en matière d'embauche et d'accès au logement.

Action 16. **Spécialiser l'aide aux victimes d'actes racistes et antisémites**

Dans une logique de mise en cohérence et de regroupement de moyens, les différentes plateformes nationales d'aide aux victimes ont peu à peu été regroupées sous un numéro unique, le « 08 Victimes », dont la maîtrise d'œuvre est assurée par l'INAVEM, sous maîtrise d'ouvrage du ministère de la Justice.

Sans remettre en cause ce portail unique, il convient d'améliorer la lisibilité de ce dispositif pour les victimes d'actes racistes, antisémites ou discriminatoires et surtout de permettre une meilleure adaptation de la réponse donnée en aval à la spécificité du traitement des victimes de tels actes.

Il est donc proposé de travailler, en lien étroit avec l'INAVEM, à la mise en charge d'une réponse dédiée aux actes racistes et antisémites.

## *1. Améliorer les outils permettant une meilleure compréhension du phénomène raciste*

La CNCDH note avec satisfaction que le Plan projette de « *compléter la connaissance du racisme et de l'antisémitisme par une enquête de victimation* » (action 9), faisant ainsi écho à la proposition émise par la Commission dans ses rapports successifs.

De même, la publication annuelle du bilan des condamnations prononcées par les juridictions pour les différentes incriminations relevant du racisme, de l'antisémitisme, de la discrimination raciale ou de la négation/apologie de crimes contre l'humanité (action 10) permettra d'améliorer la visibilité de l'action judiciaire en la matière. Pour que cette mesure soit utile, il faudrait s'assurer qu'elle permette une prise de conscience et une implication renforcée des différentes juridictions en matière de contentieux raciste.

Dans l'ensemble cependant, ces deux mesures sont insuffisantes pour mieux appréhender le phénomène raciste, dès lors que, notamment, elles renvoient à la seule appréhension pénale du racisme en France. Plusieurs dispositifs prévus par le plan d'action 2012-2014, qui n'ont pas été consolidés ou qui n'ont pas encore été suivis d'effet, n'ont pas été repris par le nouveau. Ainsi, il conviendrait de :
– moderniser le système statistique des ministères de la Justice, de l'Intérieur et de l'Éducation nationale[14]. Le système statistique du ministère de la Justice notamment ne permet pas de relever les infractions à caractère multiple, à la différence du dispositif DACG abandonné en raison de l'insuffisance du taux de répondants[15]. La CNCDH s'est prononcée en faveur de la réalisation d'une étude statistique plus fine des procédures pénales concernées, sur la base d'un échantillonnage suffisant et rigoureux. Cette dernière permettrait d'établir le profil des personnes les plus vulnérables[16] ainsi que celui des auteurs des infractions, ce qui aurait pour avantage de mener des actions ciblées à décliner au niveau local. Le récent appel à projet lancé par la DACG pour réaliser une étude scientifique sur « le traitement judiciaire des infractions racistes » est en ce sens très encourageante[17] ;
– élaborer un dispositif de recueil des données statistiques concernant les condamnations prononcées par les juridictions civiles, et notamment prud'homales, ainsi que par celles de l'ordre administratif ;
– encourager les ministères concernés à poursuivre l'harmonisation et l'interconnexion du fichier TAJ (fichier de recensement du ministère de l'Intérieur) avec CASSIOPÉE (fichier de recensement du ministère de la Justice) qui pourrait permettre d'évaluer les suites données et les éventuelles requalifications des actes signalés. Le groupe de travail mis en place à cet effet par les ministères de l'Intérieur et de la Justice en mai 2015 devrait permettre d'apporter des améliorations substantielle ;
– inciter les ministères en charge de l'Emploi et du Logement à mettre en œuvre des outils permettant de mesurer de manière plus systématique les discriminations sévissant dans leur champ d'action respectif ;
– encourager, de manière générale, l'ensemble des ministères à fournir des données exhaustives concernant les mesures de lutte et les initiatives engagées pour lutter contre toutes les formes de racisme, et à les rendre publiques.

14. Concernant les systèmes statistiques des trois ministères cités, se référer au chapitre 2, sections 1 à 3 du présent rapport.
15. En effet, le code NATINF utilisé par CASSIOPÉE regroupe tous les mobiles racistes par infraction, alors que le dispositif DACG, qui correspond au suivi statistique mensuel de l'activité des parquets, permettait de distinguer les différents mobiles racistes (religieux, ethnique, etc.).
16. Il ne s'agit pas ici de l'acception pénale extensive du terme pouvant faire référence à l'âge, à une maladie, à une infirmité, à une déficience physique ou psychique ou à un état de grossesse notamment (ex : article 223-15-2 du code pénal). Est fait ici référence aux personnes particulièrement vulnérables au racisme, à l'antisémitisme et aux discriminations liées à l'origine.
17. Audition du ministère de la Justice le 9 décembre 2015 et contribution du ministère au rapport 2015 sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie.

Il convient de rappeler que les organes internationaux, CERD et ECRI notamment, continuent à demander la mise en œuvre de statistiques ethniques en France[18]. Conformément à son avis du 22 mars 2012[19], la CNCDH réitère son opposition à un recueil de statistiques ventilées par « ethnie » ou par « race » sur le modèle anglo-saxon, au motif qu'il serait en contradiction avec la Constitution du 4 octobre 1958 dont l'article 1er proclame : « *la France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion* ».

En revanche, et conformément au souhait réitéré par le CERD en mai 2015[20], la Commission est favorable au développement de statistiques portant sur l'« origine » des personnes, dès lors qu'elles reposent sur des éléments juridiques objectifs liés à la filiation : lieu de naissance et nationalité de la personne, lieu de naissance et nationalité des parents. D'ailleurs, dans le cadre des principes républicains et des dispositions de la loi « informatique et libertés » du 6 janvier 1978[21], des données relatives à l'origine peuvent être recueillies afin d'aider à la décision des pouvoirs publics dans le cadre d'une politique de promotion de l'égalité, ou encore pour faciliter la preuve de l'existence de discriminations, notamment indirectes, ou bien sûr lors du recensement de la population. Dans tous les cas, les réponses sont facultatives, fondées sur l'auto-déclaration, confidentielles, puis anonymisées.

Ces données étant insuffisamment recueillies, exploitées et connues, la CNCDH appelle le Gouvernement à multiplier les grandes enquêtes[22] qui, en améliorant la connaissance du parcours des personnes selon leur origine, permettront d'adapter au mieux les politiques publiques aux réalités du terrain. Les personnes qui se sentent discriminées doivent pouvoir, dans le cadre des grandes enquêtes, révéler, si elles le souhaitent, le ou les critères sur lesquels se fondent, selon elles, cette discrimination. En ce sens, elle recommande la réalisation d'une nouvelle génération d'enquêtes inspirées de la première enquête « Trajectoires et Origines » (TeO)[23].

18. Audition de l'association ENAR (22 octobre 2015). D'après cette dernière, la collecte de ce type de données est déjà utilisée à des fins pas toujours légitimes (v. la polémique déclenchée par le maire de Béziers, Robert Ménard, qui a comptabilisé, en se basant sur les noms « à consonance arabe », les enfants musulmans dans les écoles de sa ville). Ainsi, le recours à ce type de statistiques par les pouvoirs publics dans le but explicite de lutter contre les discriminations pourrait faire l'objet d'une réflexion plus approfondie.
19. CNCDH, 22 mars 2012, *Avis sur les statistiques « ethniques »* (communiqué).
20. CERD, *Observations finales concernant le vingtième et vingt-et-unième rapports périodiques de la France*, *op. cit.*, §5.
21. Loi « informatique et libertés » du 6 janvier 1978.
22. Le plan précédent prévoyait la mise en place de grandes enquêtes. La DILCRA devait disposer d'un budget spécifique pour commander de telles études, en concertation avec la CNCDH.
23. L'enquête Trajectoires et Origines permet de constater l'impact des origines sur les conditions de vie et les trajectoires sociales, tout en prenant en considération les autres caractéristiques sociodémographiques que sont le milieu social, le quartier, l'âge, la génération, le sexe, le niveau d'études, etc. Voir *Trajectoires et origines : enquête sur la diversité des populations en France*, sous la direction de Cris Beauchemin, Christelle Hamel et Patrick Simon, préface de François Héran, Ined éditions, 2015.

### *2. Un arsenal législatif de plus en plus complet et efficace à quelques exceptions près (actions 12 et 15)*

La France dispose d'un arsenal législatif assez complet en matière de contentieux raciste. Pour autant, l'action 12 du Plan, visant à généraliser la circonstance aggravante de racisme *lato sensu* – auparavant limitée à quelques crimes ou délits -, et l'action 15 portant sur les actions de groupe pour les personnes victimes de discrimination[24], doivent être saluées dès lors qu'elles renforcent la cohérence du cadre normatif.

En outre, le cadre législatif et jurisprudentiel doit prendre en considération les nouvelles tendances. De ce fait, la CNCDH recommande :
– l'extension aux gestes outrageants de l'incrimination de provocation à la haine raciste (article 23 de la loi du 29 juillet 1881), dans la mesure où les saisines des tribunaux ont mis au jour un vide juridique textuel en la matière[25] ;
– l'extension des prévisions légales répressives au monde virtuel des jeux vidéo dont certains stigmatisent explicitement une minorité de la population[26] ;
– une réflexion poussée sur deux pans d'une jurisprudence en construction : le « droit » à l'humour, d'une part, qui élargit les bornes de la liberté d'expression dès lors que les propos d'une personne opèrent une distanciation permettant de ne pas se méprendre sur leur portée réelle ; le droit appliqué à l'Internet, d'autre part, en matière de répression des contenus à caractère raciste.

### *3. Maintenir les abus de la liberté d'expression dans la loi du 29 juillet 1881 (action 11)*

Dans son avis du 12 février 2015 sur la lutte contre les discours de haine sur Internet[27], la CNCDH a souligné que la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse définit, de manière fine et évolutive, l'équilibre à maintenir entre la liberté d'expression, qu'elle protège, et ses limites. C'est pourquoi, les infractions incriminant les abus de la liberté d'expression, présentent une spécificité telle, qu'il n'est pas permis de les intégrer dans le code pénal. Elles ne peuvent être qu'une exception très encadrée au principe général de la liberté d'expression. Il faut donc qu'elles demeurent dans un texte général qui offre une protection et des garanties spécifiques à celui qui s'exprime. Ce n'est pas le cas du code pénal. De plus, le régime particulier aux délits de presse permet de convaincre la Cour de Strasbourg et les instances européennes que, même en l'absence de

24. L'action de groupe est une procédure directement issue de la culture américaine qui présente l'avantage d'améliorer la capacité de représentation des victimes et d'alléger la lourdeur et le coût des procédures à engager. Le projet de loi relatif à l'action de groupe contre les discriminations a été voté le 5 novembre 2015 par le sénat en première lecture. Pour plus de détails sur son champ d'application et ses modalités pratiques, voir le flash du cabinet d'avocats August & Debouzy de novembre 2015 : http://www.august-debouzy.com/sites/www.august-debouzy.com/files/201511-A&D-Flash%20Contentieux-Action%20de%20groupe%20contre%20les%20discriminations-FR.pdf
25. A ce jour, par exemple, le geste de la « quenelle », popularisé par Dieudonné M'Bala M'Bala et largement interprété comme une provocation antisémite, peut difficilement faire l'objet de poursuites pénales.
26. Voir les travaux de Lisa Nakamura, professeur de cultures américaines de l'université du Michigan, qui étudie les manifestations du racisme et du sexisme en ligne, un racisme ordinaire qui est d'après elle plus violent que celui qui s'exprime hors ligne : http://lisanakamura.net/
27. CNCDH, 12 février 2015, *Avis sur la lutte contre les discours de haine sur Internet*, JORF n° 0158 du 10 juillet 2015, Texte n° 125, NOR : CDHX1513720V

dépénalisation de notre droit de la communication – dépénalisation suggérée notamment par le Conseil de l'Europe [28] –, le droit français en la matière est conforme à la lettre et à l'esprit de l'article 10 de la CESDH [29]. La CNCDH est donc par principe opposée à l'introduction dans le code pénal d'infractions relatives à la seule liberté d'expression. En revanche, lorsque le législateur veut incriminer et réprimer fermement certains comportements en rapport moins exclusif avec la communication et portant plus directement atteinte à d'autres intérêts ou valeurs (comme la vie ou l'intégrité des personnes), il est préférable qu'il le fasse dans le cadre du code pénal et non dans celui de la loi de 1881.

Au regard des critères qui viennent d'être exposés, la CNCDH est opposée à l'action 11 du Plan qui envisage de faire basculer dans le code pénal les infractions de provocation, d'injure ou de diffamation racistes et antisémites [30]. En effet, ces incriminations constituent exclusivement des abus de la liberté d'expression. Plusieurs raisons expliquent cette position :

En premier lieu, intégrer ces infractions dans le code pénal conduirait logiquement à les soumettre au délai de prescription de droit commun de trois ans. Or, un allongement du délai de prescription est en la matière juridiquement inopportun, dès lors que remettre dans le débat public une injure ou une diffamation trois ans après sa commission éventuelle est contraire à la fonction pacificatrice du procès pénal.

En deuxième lieu, les procédures d'urgence, comme la comparution immédiate, sont, en ce domaine, particulièrement inadaptées. La difficile qualification juridique des actes à caractère raciste ou antisémite nécessite de pouvoir débattre dans des conditions apaisées, afin que la décision prise soit fondée, juste et proportionnée [31]. La brèche ouverte par la loi du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions de la lutte contre le terrorisme [32] (qui a « sorti » les infractions de provocation publique aux actes de terrorisme et d'apologie publique de tels actes de la loi du 29 juillet 1881 pour les inscrire dans le code pénal) a montré les dérives auxquelles expose l'abandon de l'équilibre procédural garanti par la loi sur la liberté de la presse. Les attentats de janvier ont ainsi été suivis d'une vague de comparutions immédiates et de lourdes condamnations parfois assorties d'incarcérations [33]. Cette expérience prouve à la fois que la justice peut, dans certaines circonstances, être rendue sous le coup de l'émotion, et qu'il existe

28. V. M.-F. Bechtel, *Rapport n° 409 au nom de la Commission des lois (…) sur le projet de loi (…) relatif à la sécurité et à la lutte contre le terrorisme,* Assemblée nationale, 14 novembre 2012, p. 54.
29. CNCDH, Avis du 12 février 2015, *op. cit.;* CNCDH, 12 septembre 2014, *Avis sur le projet de loi renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme*, JORF n° 0231 du 5 novembre 2014, Texte n° 0231, NOR : CDHX1422908V
30. Dans ce sens voir également Commission de réflexion et de propositions sur le droit et les libertés à l'âge du numérique, *Numérique et libertés : un nouvel âge démocratique. Rapport n° 3119 présenté par Christian Paul et Christiane Féral-Schuhl*, Assemblée nationale 2015, pp. 73-75.
31. Audition de Didier Liger et Karine Parrot (22 octobre 2015). V. l'article du journal *Libération* du 20 janvier 2015, « Cent cinquante procédures en deux semaines », p. 5.
32. Loi n° 2014-1353 du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions de la lutte contre le terrorisme
33. Audition de Didier Liger et Karine Parrot (22 octobre 2015). Voir les chiffres du ministère de la Justice dans leur contribution annexée au présent rapport.

des risques réels de dérive inhérents au basculement des infractions racistes dans le code pénal[34].

En troisième lieu, l'intégration dans le code pénal des seules incriminations racistes et antisémites entraînerait la juxtaposition de régimes juridiques distincts, dès lors que les abus de la liberté d'expression, notamment sexistes et homophobes, demeureraient dans la loi de 1881. La complexité du droit qui en découlerait doit être évitée. Au-delà, la CNCDH craint que le mouvement de « sortie » de la loi du 29 juillet 1881 d'un certain nombre d'infractions relatives aux abus de la liberté d'expression ne vide cette grande loi de sa substance en lui faisant perdre sa cohérence, au risque de la marginaliser et de la voir disparaître à terme.

La loi du 29 juillet 1881 a certes su faire preuve, depuis plus d'un siècle, de sa plasticité et de son adaptabilité face à l'évolution des techniques (presse papier, radiophonique, audiovisuelle), mais il conviendrait néanmoins de la faire évoluer, notamment pour l'adapter aux caractéristiques propres au Web 2.0 (v. sur ce point l'avis précité sur la lutte contre les discours de haine sur Internet[35]).

Lors de l'audition du ministère de la Justice[36], deux idées ont été évoquées, d'une part, rendre possible le passage d'une qualification à une autre (injure, diffamation, provocation à la haine raciale) pendant la procédure judiciaire pour en faciliter la répression, d'autre part, uniformiser la peine encourue en cas d'injure, de diffamation ou de provocation à caractère raciste à un an d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende.

Concernant le premier point, la CNCDH recommande de maintenir la cristallisation de la qualification juridique des faits en cours de procédure pour les infractions racistes, afin de ne pas entraver l'exercice effectif des droits de la défense. Par ailleurs, concernant la fusion envisagée des délits d'injure et de diffamation racistes en un seul délit (action 11 du Plan), nous ne savons pas lequel des deux délits devrait se subsister à l'autre (injure / diffamation), alors même qu'ils donnent lieu à des condamnations différenciées, ou s'il sera procédé à la définition d'un nouveau délit.

Concernant le second point, à savoir uniformiser la peine encourue en cas d'injure, de diffamation ou de provocation à caractère raciste à un an d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende, la CNCDH est, pour sa part, favorable au maintien de l'échelle des peines encourues en vigueur. Ainsi, il ne paraît pas souhaitable qu'une simple injure puisse être passible d'un an d'emprisonnement (contre six mois aujourd'hui) et, inversement, que la peine prévue en cas de provocation,

34. À noter que la garde des Sceaux a envoyé une circulaire aux parquets le 12 janvier, en leur demandant de sanctionner les propos ou les actes racistes ainsi que les actes d'apologie du terrorisme « *avec rigueur et fermeté* » (circulaire 2015/0213/A13 relatif aux « infractions commises à la suite des attentats terroristes commis les 7, 8 et 9 janvier 2015 », 12 janvier 2015). Elle énonce également que « *lorsque la gravité mesurée des faits et la personnalité de l'auteur rendront pertinente une réponse pédagogique, les procureurs de la République pourront recourir aux stages de citoyenneté à titre soit d'alternative aux poursuites, soit de mesure de composition pénale, soit de peine principale ou complémentaire.* »

35. V. CNCDH, Avis du 22 février 2015, *op. cit*.
Voir également Commission de réflexion et de propositions sur le droit et les libertés à l'âge du numérique, *Rapport op. cit.*, pp. 98-99, qui reprend plusieurs recommandations de la CNCDH.

36. Audition du ministère de la Justice, le 9 décembre 2015.

dont le degré de gravité est bien plus élevé, passe de cinq ans à un an de prison ferme. L'échelle actuelle des peines encourues est proportionnelle à la gravité des comportements réprimés par les infractions.

Enfin, plusieurs spécificités du droit pénal de fond de la presse sont, à ce jour, issues d'évolutions jurisprudentielles. Tel est le cas de l'exclusion de l'exception de vérité pour les diffamations à caractère raciste ou encore, de l'admission, à des conditions très strictes, de l'excuse de provocation en matière d'injures racistes publiques. Le ministère de la Justice a pour ambition d'inscrire certaines de ces évolutions « dans le marbre de la loi ». La Commission ne peut que s'en réjouir car une telle initiative aurait pour avantage d'accroître la sécurité juridique.

En l'absence de projet de loi finalisé, la CNCDH ne peut pas se prononcer davantage sur ces questions pour lesquelles il serait nécessaire d'engager une réflexion approfondie.

### *4. S'assurer de l'application effective des dispositifs législatifs existants*

Dans tous les cas, il semble aujourd'hui plus urgent de développer les moyens dont dispose l'institution judiciaire. En ce sens, la CNCDH déplore la timidité du Plan s'agissant de mettre un terme à des pratiques regrettables conduisant au blocage systémique du traitement judiciaire des infractions racistes :

– La tendance de certains fonctionnaires de police, lors du dépôt de plainte, à ne pas retenir le caractère raciste des faits, aujourd'hui circonstance aggravante spéciale.
– Leur propension à préférer parfois au dépôt de plainte l'enregistrement d'une simple « main courante », contrairement à l'article 15-3 du code de procédure pénale alors que, à la différence des plaintes, les mains-courantes ne sont pas portées à la connaissance du procureur de la République et ne peuvent ainsi déclencher de poursuites[37]. Il est regrettable que le Plan se contente de constater le caractère « dommageable » du phénomène de refus de plainte (action 9).

De telles pratiques nécessitent, entre autres mesures, une action plus contraignante de la part des différents ministères à l'égard des services dont ils sont responsables et un renforcement des formations initiales et continues des personnels concernés, à tous les échelons hiérarchiques, afin de s'assurer du respect effectif de la législation et de la jurisprudence en vigueur.

Dans cette perspective, la CNCDH déplore que le Plan n'évoque pas la question de la formation. Les objectifs d'une telle formation seraient de former les agents à l'accueil des victimes (en développant une approche psychologique de leur accueil), de les informer des dispositifs législatifs en vigueur mais aussi de lutter contre les préjugés des agents eux-mêmes et de s'assurer que ces derniers adoptent des comportements irréprochables. Par ailleurs, les enquêteurs et les magistrats en particulier doivent être formés au maniement des qualifications

37. La cellule de veille du pôle anti-discriminations d'Evry a par exemple établi un modèle de plainte type et a organisé une formation des intervenants associatifs dans ce domaine.

juridiques en matière de contentieux raciste et à la caractérisation de l'infraction au regard des éléments constitutifs définis par la loi[38].

Eu égard aux sanctions de ces comportements, la voie pédagogique semble être la plus adaptée. La CNCDH note ainsi avec satisfaction le développement de peines pédagogiques telles que le travail d'intérêt général ou le stage de citoyenneté, imposant au condamné des activités en lien avec la nature de l'acte répréhensible commis (action 13). Elle encourage en ce sens les parquets à nouer des partenariats avec des associations ou des lieux culturels pour développer des stages de citoyenneté spécialisés dans la lutte contre le racisme, à l'image de la récente convention signée entre le Parquet de Paris et le Mémorial de la Shoah[39]. À terme, elle soutient la DILCRA dans sa volonté d'encourager le développement d'une offre locale et répartie également sur l'ensemble du territoire français (y compris dans les collectivités d'outre-mer)[40]. La circulaire du ministère de la Justice du 4 décembre 2015 adressée aux parquets s'inscrit dans ce cadre. Elle prévoit d'intégrer un module spécifique consacré au racisme et à l'antisémitisme au sein des stages de citoyenneté de droit commun, et le développement en région de stages de citoyenneté spécifiques pour les auteurs de faits à caractère raciste, en lien avec la fédération Citoyens et Justice.

Pour autant, rappelant le caractère symbolique et la valeur éducative d'une procédure judiciaire, la Commission souhaite vivement que les alternatives aux poursuites ne soient pas utilisées pour les faits infractionnels les plus graves afin que le prévenu prenne conscience de la gravité de son acte.

De surcroît, la Commission regrette que le recours à la médiation pénale soit en perte de vitesse alors qu'elle présente des avantages indéniables en termes de prévention de la récidive, contrairement, par exemple, à une audience expéditive dans le cadre d'une comparution immédiate. Ainsi, elle encourage les procureurs à y recourir davantage, surtout pour les faits infractionnels légers, d'autant plus que le passage à l'acte est souvent motivé par l'ignorance. Les parquets qui y ont recours soulignent d'ailleurs la satisfaction des victimes à l'issue d'une médiation réussie[41]. À défaut d'un procureur ou d'un délégué du procureur ayant suivi une formation adaptée à ce type de contentieux, la CNCDH propose que la médiation soit conduite en présence d'une des associations antiracistes qui ont acquis une expérience éprouvée dans ce domaine.

Enfin, la CNCDH n'est pas favorable au recours à l'ordonnance pénale en matière d'injures racistes (action 19). L'ordonnance pénale répond en effet au besoin de désengorger les tribunaux et d'absorber le contentieux de masse (type sécurité routière) au mépris des droits de la défense (absence de débat contradictoire).

38. À noter que la DACG a récemment actualisé le guide méthodologique sur le droit pénal de la presse. Ce guide a été mis en ligne sur le site intranet de la DACG pour éviter les écueils procéduraux liées aux spécificités du régime prévu par la loi du 29 juillet 1881 et, ainsi, mener à leur terme et avec rigueur toutes les procédures engagées sur ce fondement.
39. Le parquet de Paris et le Mémorial de la Shoah ont signé une convention, le 9 janvier 2014, visant à mettre en œuvre un stage de citoyenneté fondé sur les valeurs de tolérance et de respect d'autrui, et qui peut être ordonné par le parquet et la juridiction parisienne à l'égard des auteurs d'infraction à caractère raciste et antisémite. Ce stage de deux jours est axé sur la lutte contre les préjugés et l'histoire des génocides.
40. Audition de la DILCRA, le 13 novembre 2015.
41. Voir la contribution du ministère de la Justice jointe en annexe.

C'est pour cette raison que le législateur a circonscrit cette procédure simplifiée à des faits simples, sans gravité commis par des personnes majeurs (art. 495 du code de la procédure pénale). Ce recours risque d'envoyer un mauvais signal aux Français en laissant penser que le caractère grave de l'injure raciste puisse être sacrifié sur l'autel de considérations d'ordre pratique.

### *5. Protéger les victimes et remobiliser les acteurs de terrain*

La CNCDH note avec satisfaction qu'un volet du Plan est consacré à l'accès au droit et à un soutien adapté aux personnes victimes de racisme (actions 14 à 16). Elle note le souhait de la DILCRA qui est d'apporter un soutien spécifique aux victimes de ce type d'infractions, en lien avec les associations aguerries en matière d'accueil et d'accompagnement des victimes[42].

Sur le terrain, les victimes peuvent se tourner vers l'Institut national d'aide aux victimes et de médiation (INAVEM), à vocation généraliste, qui regroupe 150 associations d'aide aux victimes réparties sur l'ensemble du territoire français. L'action 16 vise à « *améliorer la lisibilité de ce dispositif pour les victimes d'actes racistes, antisémites ou discriminatoires et surtout de permettre une meilleure adaptation de la réponse donnée en aval à la spécificité du traitement des victimes de tels actes* ». À cet effet, il serait intéressant de mener un travail en collaboration avec le juge délégué aux victimes qui, au sein de chaque tribunal de grande instance, et sur demande d'une victime d'infraction pénale, veille à la prise en compte de ses droits dans la phase de mise en œuvre et d'exécution de la décision rendue à l'encontre de l'auteur. Sauf exception, la mise en place d'un juge délégué aux victimes ne répond pas aux attentes.

Par ailleurs, il est dommage que le Plan n'évoque pas les deux principaux dispositifs prévus localement spécialisés dans la lutte contre le racisme sous toutes ses formes, à savoir les magistrats référents en matière de lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie, et les pôles anti-discriminations[43]. Leur bilan est en effet très mitigé, puisque de l'aveu même du ministère de la Justice, « *l'activité des pôles et des magistrats référents est assez inégale, et parfois très limitée, voire plus symbolique qu'effective, en particulier dans les ressorts de petite taille* »[44]. L'activité inégale de ces pôles pour compréhensible qu'elle soit compte tenu du contentieux local fait néanmoins écho au manque de formation des magistrats référents sur ces sujets. Mettre l'accent sur la formation permettrait de mener une action plus efficace sur le terrain, non seulement en faisant émerger les plaintes mais encore en assurant une meilleure caractérisation des infractions et un traitement pénal plus adéquat. La CNCDH recommande ainsi d'entamer une réflexion sur le rôle et le développement de ces deux dispositifs de proximité. En lien avec l'INAVEM, le tissu associatif local et le juge délégué aux victimes, ils pourraient accompagner les victimes d'actes à caractère raciste

42. *Ibidem*.
43. Il est à noter que la garde des Sceaux a réuni, le 20 mai 2015, près de 200 magistrats référents en matière de racisme et de discriminations à la cour d'appel de Paris pour faire le point sur les pratiques des parquets et des parquets généraux en la matière.
44. Voir la contribution du ministère de la Justice, en annexe du rapport 2014 sur la lutte contre le racisme, *op. cit.*

dans l'ensemble de leurs démarches (accueil, information des victimes quant à leurs droits et les moyens de les faire valoir, procédures).

En outre, les magistrats référents pourraient être davantage incités à participer à la session de formation continue des magistrats organisée à l'ENM par la CNCDH et intitulée « le racisme en France ». À cet égard, il est à noter que la session de 2015 a été celle qui a compté le plus de participants depuis sa création. Le regroupement à la cour d'appel de Paris de tous les magistrats référents le 20 mai 2015 dans le but de leur présenter la politique pénale mise en œuvre en matière de contentieux raciste et la convention passée par le parquet de Paris avec le mémorial de la Shoah est une initiative encourageante. Préconisant un renouvellement à intervalles réguliers de cette expérience, la CNCDH aurait vocation à y être associée afin de présenter, notamment, la formation précitée. S'agissant des pôles anti-discriminations, les associer étroitement aux travaux des CORA permettrait probablement de réactiver celles dont l'activité est en sommeil.

Enfin, le site stop-discrimination.gouv.fr, mis en place par le ministère de la Justice, est un outil intéressant en ce qu'il délivre aux personnes victimes de discrimination ou témoins d'une situation discriminatoire des informations sur les lois applicables, les actions à entreprendre et les structures pouvant les aider dans leurs démarches. Il serait utile d'établir un premier bilan, au bout d'une année de fonctionnement, afin de savoir si cette plateforme permet effectivement de faciliter les démarches des victimes en faisant émerger des plaintes.

## Axe n° 3 : protéger les utilisateurs d'Internet de la propagation de la haine (actions 17 à 22)

Action 17. **Faire obligation aux hébergeurs de contenus destinés au public français[1] de disposer d'une représentation juridique en France**

Le droit communautaire protège la liberté d'installation des entreprises. Cette liberté peut cependant admettre des restrictions proportionnées à un but d'intérêt général. En l'espèce, l'objectif de protéger les utilisateurs finaux d'internet, notamment les plus jeunes, justifie l'instauration publique d'une obligation, pour les hébergeurs exerçant une activité à destination du public français, d'être juridiquement représenté en France.

Pour clarifier le régime applicable aux hébergeurs, il est envisagé de créer, en cohérence avec la réflexion juridique menée au niveau européen, un statut d'opérateur stratégique de l'internet qui distingue les hébergeurs passifs, simples intermédiaires techniques entre l'éditeur et l'internaute, et les sites de partage, réseaux sociaux, moteurs de recherche qui, en raison de la masse de données collectées en France et de l'utilisation faite de ces données, doivent être soumis à un certain nombre d'obligations légales et réglementaires.

Action 18. **Créer une Unité nationale de lutte contre la haine sur internet**

Cette instance aurait pour objet de coordonner les acteurs institutionnels chargés d'édicter et de faire respecter les normes relatives à la protection contre les discours de haine, notamment :

- **La simplification du dispositif de signalement** : création d'une interface simple permettant, depuis n'importe quelle plateforme, de signaler le contenu illicite en un clic ou deux, mise au point d'un « plug-in » générique à installer sur les principaux navigateurs, développement d'une application mobile, normalisation ;
- **L'animation des « cyberpatrouilles » destinées à traquer les contenus illicites, à rechercher sur Internet les propos racistes et antisémites les plus emblématiques, les plus repris, les plus partagés, et à réaliser des enquêtes permettant l'identification de leurs auteurs afin qu'ils soient présentés à la Justice ;**

- **L'élaboration et la mise en application d'un cahier des charges contraignant pour les plates-formes** : mentions obligatoires et explicites dans les conditions générales d'utilisation, avertissements de modération visibles sur les pages d'accueil, mise en place de moyens humains suffisants pour modérer, procédure de déréférencement, obligation de signalement sans délai d'un contenu illicite à l'Agence, désactivation du profil après mise en demeure, etc. ;
- **L'édiction de recommandations, d'avertissements et, en cas de non-respect, de sanctions financières** à l'encontre des plates-formes ;
- **La demande de fourniture des adresses IP auprès des plateformes et des fournisseurs d'accès internet pour transmission de l'identité des auteurs de contenus illicites à l'autorité judiciaire.**

Action 19. **Rendre possible le recours à l'ordonnance pénale en matière d'injures racistes**

Définie par l'article 495 du Code de procédure pénale et décidée par le procureur de la République, l'ordonnance pénale permet de juger rapidement certaines catégories d'infractions. En effet, elle simplifie et accélère considérablement la procédure correctionnelle tout en permettant, en cas de contestation, le recours au juge.

Les procureurs de la République, dans le cadre de leur rôle de définition de la politique pénale, n'utiliseront cette voie procédurale que pour les infractions les plus évidentes et reconnues, et orienteront les infractions les plus complexes ou discutables devant le tribunal correctionnel.

Action 20. **Créer un e-rappel à la loi pour décourager la récidive**

Un premier niveau de réponse, préalable à une éventuelle sanction et à l'action judiciaire, sera mise en place pour avertir l'internaute que ses propos sont susceptibles de poursuites. Le simple fait d'avoir été identifié et recevoir un avertissement d'une autorité publique est susceptible d'avoir un effet dissuasif et pédagogique et ainsi décourager la récidive.

Action 21. **Outiller les associations pour promouvoir un contre-discours efficace**

Dès le printemps, un groupe de travail rassemblera quelques associations pilotes, les acteurs du net (plates-formes grand public, mais aussi des influenceurs, des *community managers*, des acteurs de la e-réputation), des chercheurs, psychologues et sociologues, afin de prototyper une boîte à outils de riposte en ligne : outils d'analyse automatique des conversations et des audiences, générateurs de « mèmes », de GIF animés … Cette démarche pourrait être généralisée fin 2015.

Action 22. **Mettre à contribution les Espaces publics numériques**

Développer la médiation numérique et multiplier les actions de proximité dans les Espaces Publics Numériques (EPN), pour accompagner les publics dans leur compréhension et maitrise des usages numériques.

Pour renforcer la responsabilité des plateformes du numérique en clarifiant le régime applicable aux hébergeurs, l'action 17 prévoit de créer un statut d'opérateur stratégique de l'Internet distinguant « *les hébergeurs passifs […] et les sites de partage, réseaux sociaux, moteurs de recherche* ». Dans la lignée du rapport magistral sur la cybercriminalité du procureur général Marc Robert[45], la CNCDH part du constat selon lequel la loi sur la confiance dans l'économie numérique (LCEN)[46] souffre cruellement d'ineffectivité. Dans son avis du 12 février 2015[47], elle propose quelques remèdes à cette ineffectivité, en prenant bien garde :
– de ne pas freiner les libertés d'innovation et d'entreprendre ;
– de ne pas entraver la libre concurrence, des obligations trop lourdes à la charge des hébergeurs risquant de limiter l'attractivité du statut ;
– de ne pas violer le noyau intangible de la liberté de communication et d'information, que ce soit en autorisant un système de censure privée, qui confierait aux seuls prestataires commerciaux la mission de contrôler et de supprimer les contenus qu'ils jugent illégaux ; ou que ce soit en instaurant un système étatique

45. Rapport de Marc Robert, Groupe de travail interministériel sur la lutte contre la cybercriminalité, *Protéger les internautes. Rapport sur la cybercriminalité*, février 2014.
46. Loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique
47. CNCDH, *Avis du 22 février 2015, op. cit.*

de contrôle *a priori* des contenus postés sur le Web, comme cela est pratiqué dans les régimes totalitaires ou dictatoriaux.

Les pistes de réflexion proposées par la CNCDH s'agissant de l'engagement de la responsabilité des hébergeurs tendent à préserver l'équilibre entre ces trois libertés fondamentales. La CNCDH est elle-même favorable à la distinction entre les prestataires de l'Internet jouant un rôle passif et ceux jouant un rôle actif sur les contenus mis en ligne, notamment par le biais des services de référencement ou de classement et ceux procédant à des recommandations personnalisées aux internautes. Il serait souhaitable de leur appliquer un régime de responsabilité renforcée comprenant une obligation de détection préventive des actes illicites ainsi qu'une obligation d'information rapide des autorités publiques et de coopération avec ces dernières pour identifier les auteurs d'une infraction[48]. La DILCRA a ainsi fait part de la complexité et de la longueur des actions menées pour obtenir le déférencement d'un contenu illicite, malgré quelques succès ponctuels[49].

L'action 17 vise également à obliger les hébergeurs de contenus destinés au public français à disposer d'une représentation juridique en France, afin qu'ils soient soumis au droit français. Pour sa part, la CNCDH a proposé de définir précisément le champ d'application territorial de l'article 6 de la LCEN, ses dispositions devant s'appliquer à toute entreprise ayant son siège social à l'étranger et exerçant une activité économique dirigée vers le territoire français.

Les actions 18 à 21 visent quant à elles à réprimer plus efficacement les discours de haine sur Internet. À cette fin, l'Unité nationale chargée de coordonner les acteurs institutionnels, d'édicter et de faire respecter les normes relatives à la protection contre les discours de haine a été créée récemment au sein de la plateforme de signalement PHAROS[50]. Afin d'assumer l'ensemble des missions qui seront, selon le Plan, dévolues à cette Unité, il faudrait en renforcer considérablement les moyens humains, techniques et matériels, cette dernière étant à ce jour composée de seulement quatre personnes.

La CNCDH salue la volonté manifeste des pouvoirs publics de graduer les réponses afin d'individualiser la peine, comme elle-même le recommande dans son avis du 12 février 2015. En plus des dispositions prévues par le Plan (édiction de recommandations, d'avertissements et de sanctions financières à l'encontre des plateformes, demande de fourniture des adresses IP auprès des plateformes et des fournisseurs d'accès Internet pour identifier les auteurs de contenus suspects, procédure de déférencement, e-rappel à la loi à destination de l'internaute pour décourager la récidive, etc.), la CNCDH, convaincue de la nécessité de conforter la place du juge en tant que garant de la liberté d'expression[51], insiste sur deux points :

48. Commission de réflexion et de propositions sur le droit et les libertés à l'âge du numérique, *Rapport op. cit.,* pp. 80-89.
49. Audition de la DILCRA, le 13 novembre 2015.
50. Depuis 2009, PHAROS procède à l'enregistrement et au traitement de signalements de contenus ou comportements illicites sur l'Internet.
51. Dans ce sens, voir également Commission de réflexion et de propositions sur le droit et les libertés à l'âge du numérique, *Rapport op. cit.,* pp. 76-77, 88-93.

– Le retrait d'un contenu illicite doit toujours être ordonné à l'hébergeur par un juge.
– Le blocage, en dernier recours, d'un site doit toujours être ordonné au fournisseur d'accès par un juge.

Mais, en amont de l'intervention judiciaire, il convient de renforcer les dispositifs, contradictoires, de médiation.

La Commission salue également la volonté de simplification du dispositif de signalement (création d'une interface simple, plug-in générique, application mobile, etc.). Si la CNCDH recommande la standardisation des dispositifs de signalement, elle estime qu'il est également nécessaire :
– d'initier une réflexion sur les conséquences juridiques des signalements. À cet égard, il pourrait être envisagé de renforcer les responsabilités civile et pénale de l'hébergeur en cas d'inaction à la suite d'un nombre significatif de signalements d'un contenu haineux manifestement illégal ;
– de mettre en œuvre une meilleure traçabilité des signalements, le signalant devant être informé des suites judiciaires données à son signalement.

En outre, la CNCDH recommande de standardiser et simplifier la procédure de notification LCEN afin que chaque citoyen puisse notifier seul et facilement un contenu litigieux à l'hébergeur. Pour le moment, cette formalité, qui requiert notamment une qualification juridique des faits litigieux et l'identification précise de l'hébergeur, est bien difficile à réaliser pour des non-juristes.

Les actions 21 et 22 du Plan promeuvent le recours à un contre-discours efficace, ce qui figure également parmi les recommandations de la CNCDH. À ce titre, elle préconise plus généralement de mettre en œuvre un Plan d'action national sur l'éducation et la citoyenneté numériques afin de définir des codes de bonnes conduites à destination des usagers, de réaliser des actions de sensibilisation et d'information généralistes (TV/Internet) et ciblés (usagers, parents), d'intégrer une formation spécifique à l'Internet et à son usage civique dans les programmes scolaires, de réaliser des outils pédagogiques, etc.

Sur toutes ces questions, la CNCDH renvoie à son avis du 12 février 2015 qui développe une série de propositions visant à réprimer plus efficacement les discours de haine sur Internet, comme la généralisation de l'enquête sous pseudonyme afin d'entrer en contact directement avec ces auteurs pour faciliter leur identification[52].

52. Le dispositif français qui encadre la cyber-infiltration réserve pour le moment cette technique à un périmètre limité d'infractions (pédopornographie, traite des êtres humains, corruption de mineur, jeux d'argent en ligne et apologie du terrorisme).

## Axe n° 4 : former des citoyens par la transmission, l'éducation et la culture (actions 23 à 40)[53]

La Commission ne peut que saluer le fait que l'éducation (à l'école et hors de l'école) figure parmi les priorités du Gouvernement tant elle se situe au cœur de la lutte contre toutes formes de racisme[54].

### *1. La création d'un Conseil scientifique auprès de la DILCRA (action 23), des missions à clarifier*

Action 23. **Créer un Conseil scientifique auprès du DILCRA**

Cette instance se composera de chercheurs, d'universitaires et d'intellectuels représentant toutes les disciplines permettant de faire progresser l'état des savoirs sur le développement des comportements, des idéologies et des préjugés racistes : sociologie, science politique, histoire des idées, psychiatrie, neurologie, anthropologie… Il comprendra également des praticiens de l'action publique (élus, magistrats, préfets, policiers, enseignants) afin qu'action publique et expertise puissent confronter leurs savoirs et leurs expériences et s'enrichir mutuellement.

Réuni périodiquement, le conseil pourra formuler des recommandations et des avis, encourager les travaux de recherche par la remise de bourses et prix de recherche, organiser des conférences et coordonner des publications. Il pourra nouer des partenariats avec les établissements publics d'enseignement supérieur français et étrangers désireux de contribuer à l'essor des connaissances sur ces thématiques.

La CNCDH s'interroge sur l'action 23 du Plan qui vise à créer un Conseil scientifique auprès de la DILCRA pour que « *toutes les disciplines, toutes les intelligences soient mises à contribution pour mieux cerner ces phénomènes* », ce par le biais des moyens suivants : formuler des recommandations et des avis ; encourager les travaux de recherche par la remise de bourses et prix de recherche ; organiser des conférences et coordonner des publications ; nouer des partenariats avec les établissements publics d'enseignement supérieur français et étrangers. Le volet « recherche » des missions du Conseil scientifique pourrait apporter une réelle plus-value à la connaissance des phénomènes racistes et discriminatoires. L'élaboration d'une étude sur les violences en milieu scolaire et la façon dont elles sont gérées par l'institution évoquée par la DILCRA a particulièrement retenu l'attention de la CNCDH[55].

Néanmoins, plusieurs des missions attribuées à cette instance ressemblent, sous une nouvelle appellation, à celles déjà exercées par la CNCDH à travers son pôle « racismes, discriminations, intolérance » ; en effet, la CNCDH remplit une double fonction de veille et de proposition et constitue un espace privilégié de consultation des ONG, des syndicats et de la société civile. En tant que Rapporteur national sur la lutte contre toutes les formes de racisme, mandat qu'elle exerce depuis 25 ans, elle s'attache à évaluer et à mieux cerner, tant quantitativement que qualitativement, les phénomènes racistes, afin de formuler des recommandations dans le sens d'une prévention plus efficace et de

53. Plusieurs des points abordés dans cette partie sont repris, et développés, dans le chapitre 2, section 1 « action du ministère de l'Education nationale ».
54. La Déclaration sur l'éducation et la formation aux droits de l'homme adoptée le 19 décembre 2011 par l'Assemblée générale des Nations unies (résolution 66/137), donne une lecture claire et utile en matière de formation aux droits humains.
55. Audition de la DILCRA, le 13 novembre 2015.

politiques publiques ciblées. Ce travail est le fruit d'un dialogue riche engagé depuis plusieurs décennies avec des experts de la lutte contre le racisme[56].

La CNCDH se réjouit d'être associée aux travaux du Conseil scientifique installé le 9 février 2016 auprès de la DILCRA[57]. Au vu des différents éléments exposés précédemment, elle invite cependant les pouvoirs publics à clarifier le périmètre et les missions de ce Conseil scientifique, et leur articulation avec celles de la CNCDH, afin de renforcer la synergie entre ces deux organismes.

En parallèle, la CNCDH attire l'attention du Gouvernement sur le peu de moyens actuellement mis à sa disposition pour donner à ces questions toute l'attention nécessaire ; en ce sens, un effort financier, même minime, en sa faveur, lui permettrait de donner une nouvelle ampleur à son action.

## *2. Redonner à l'école toute sa place dans la lutte contre le racisme et l'antisémitisme (actions 24 à 33)*

Action 24. **Renforcer et structurer l'offre de formation et les ressources consacrées à la lutte contre le racisme et l'antisémitisme**

Une telle offre s'insère dans le cadre du plan de mobilisation de l'école autour des valeurs de la République et de la mise en œuvre du parcours citoyen. Sa structuration implique notamment les actions suivantes :

- Créer un site internet dédié – « Eduquer contre le racisme et l'antisémitisme ». Ce site permettra notamment la valorisation et la mutualisation des initiatives de terrain et des ressources nationales publiques (Observatoire de la laïcité, CNCDH, ministères, Défenseur des droits…) comme associatives (associations de lutte contre le racisme et l'antisémitisme, fondations pour la mémoire…) : sorties pédagogiques, stages, associations proposant des intervenants bénévoles… Il pourra également comporter un espace dédié aux animateurs de centres de loisirs, colonies de vacances, associations ou centres sportifs et comporter la possibilité de demander l'intervention d'un bénévole – Réserve citoyenne de l'éducation nationale, bénévolat citoyen ou ambassadeur des valeurs du Sport et de la République – pour animer une session d'information/discussion dans la structure.
- Identifier les besoins de formation et de ressources spécifiques à la lutte contre le racisme et l'antisémitisme.
- Proposer, notamment au travers du site dédié, des parcours, des séquences d'enseignement moral et civique et des activités portant spécifiquement sur la lutte contre le racisme et l'antisémitisme.
- Développer l'éducation aux médias et aux réseaux sociaux et proposer, dans ce cadre, des parcours, des séquences d'EMC et des activités portant spécifiquement sur le phénomène complotiste et sa déconstruction.
- Proposer des ressources pédagogiques et des formations spécifiques sur le lien entre laïcité et lutte contre le racisme et l'antisémitisme, en prenant appui sur la Charte de la laïcité.
- Mettre à disposition des policiers et gendarmes, qui interviennent dans les établissements scolaires dans le cadre d'action de prévention, les outils développés par l'Institut des Hautes Etudes de Sécurité et de Justice.
- Conforter la place de l'enseignement laïc du fait religieux – place dans les programmes d'histoire, de géographie, de lettres, d'histoire de l'art, de sciences et d'EMC notamment, formation, ressources…

Action 25. **Former les personnels aux valeurs de la République et à la laïcité**

Dans le cadre du travail d'appropriation par la communauté éducative de la Charte de la laïcité et des formations dédiées, il faut apporter une attention toute particulière à la formation des personnels à la laïcité, en particulier du personnel de vie scolaire, CPE (conseillers principaux d'éducation) d'une part – qui doivent pouvoir jour un rôle de référent –, et AED (Assistants d'éducation) dont les missions d'encadrement, de surveillance et de participation aux activités éducatives auprès des élèves requièrent une extrême vigilance sur ces sujets.

56. Pour sensibiliser l'opinion publique à ces questions, la CNCDH organise également plusieurs événements tout au long de l'année (http://www.cncdh.fr/).
57. Audition de la DILCRA, le 13 novembre 2015. La CNCDH souligne par ailleurs qu'elle doit être représentée par sa présidente qui peut se faire représenter par un membre de la Commission.

Action 26. **Accompagner les équipes éducatives confrontées à des incidents**

Le plan de mobilisation pour les valeurs de la République prévoit un schéma de mobilisation des inspecteurs d'académie-inspecteurs pédagogiques régionaux « établissements et vie scolaire », des proviseurs vie scolaire, des corps d'inspection, des conseillers techniques et des équipes mobiles de sécurité pour apporter un soutien aux équipes pédagogiques et éducatives en difficulté.

Action 27. **Créer un réseau de référents racisme-antisémitisme dans les établissements d'enseignement supérieur**

Il s'agit dans le cadre du plan de mobilisation pour les valeurs de la République, de renforcer les outils à disposition des établissements d'enseignement supérieur pour rappeler à l'ensemble des membres de la communauté universitaire, dans les formes qui paraîtront les plus adaptées au sein de chaque établissement, les règles applicables dans le supérieur en matière de laïcité et de lutte contre les discriminations et accompagner la mise en œuvre des politiques d'établissement en matière de lutte contre le racisme et l'antisémitisme.

Action 28. **Évaluer la qualité du système de signalement et l'efficacité des réponses préventives, éducatives et, le cas échéant, de la mise en œuvre des sanctions dans le milieu éducatif**

Viser 100% de réponse à tout incident à caractère raciste et antisémite dans les classes et l'ensemble des lieux d'accueil collectif de la jeunesse suppose de disposer d'un système fiable et rapide de remontée d'informations et d'une chaine de traitement des incidents qui garantisse l'effectivité d'une réponse adaptée, en proposant toute la palette des solutions, qu'elles soient internes à l'établissement concerné ou qu'elles nécessitent des interventions tierces, éducatives, sociales ou judiciaires.

Confiée aux corps d'inspection générale (Education nationale, Jeunesse et sport, Intérieur, Affaires sociales, services judiciaires) l'enquête, dont les conclusions seront remises sous six mois au Premier ministre, permettra notamment d'élaborer des outils communs à destination des ministères concernés ainsi que de leurs partenaires.

Action 29. **Développer les mesures de responsabilisation et la médiation par les pairs pour améliorer le climat scolaire et faire reculer le racisme et l'antisémitisme à l'école.**

La mise en œuvre des sanctions pédagogiques et des mesures de responsabilisation prévues par la Grande mobilisation de l'Ecole pour les valeurs de la République, exige la mobilisation des associations partenaires et également des dispositifs locaux de lutte contre le racisme et l'antisémitisme.

En parallèle, il s'agit de développer la médiation par les pairs pour prévenir ou réguler les conflits relationnels entre jeunes par l'intermédiaire d'un médiateur du même âge ou à peine plus âgé, formé pour cela. Sans se substituer à la sanction ni à l'intervention des adultes, cet outil de responsabilisation est particulièrement adaptée pour gérer des situations de violence verbale raciste ou antisémite entre les élèves.

Action 30. **Élaborer un guide de référence de rappel du droit et des sanctions, à destination de l'ensemble des acteurs éducatifs**

La DILCRA se propose de coordonner l'élaboration de ce guide, en lien avec le Défenseur des Droits, l'Observatoire de la laïcité, et les ministères de la Justice de l'Education nationale, et de l'Intérieur.

Action 31. **Créer un fonds d'intervention « Mémoire et histoires » pour mettre en réseau et mobiliser les institutions mémorielles**

Ce fonds permettra de soutenir les initiatives de ces différentes institutions, mises en réseau, et de faire bénéficier de leurs ressources tous les enseignants de France et leurs élèves, sur l'ensemble du territoire, dans les territoires ruraux comme dans les quartiers populaires où conjuguer ses origines et son identité de citoyen français est un enjeu crucial.

Action 32. **À chaque étape de la scolarité, un lieu de mémoire et une œuvre pour éduquer contre le racisme et l'antisémitisme**

Dans le cadre des parcours de citoyenneté et d'éducation artistique et culturelle, les sites mémoriels, les établissements culturels et patrimoniaux, et les centres d'archives, qu'ils aient une dimension nationale (Mémorial de la Shoah, Palais de la Porte Dorée – Musée de l'histoire de l'immigration, Maison d'Izieu, Mémorial de l'abolition de l'esclavage de Nantes, Site-mémorial du camp des Milles, Mémorial de Rivesaltes, MUCEM – Musée des civilisations de l'Europe et de la Méditerranée, Musée des Confluences, Mémorial de la prison de Montluc, Cité de l'Histoire pour la Paix – Mémorial de Caen, Struthof, Mémorial ACTe en Guadeloupe…) ou locale seront seront pleinement mobilisés.

Chaque école, chaque établissement d'enseignement secondaire sera incité à nouer un partenariat privilégié avec l'un ou plusieurs de ces établissements, qu'il fera figurer dans son projet d'établissement ou projet d'école, afin que chaque élève, à toutes les étapes de la scolarité (primaire, collège, lycée) puisse :

- Appréhender l'histoire des formes prises par le racisme et l'antisémitisme mais aussi, de leur dépassement et de la constitution d'une identité collective à travers une activité pédagogique associée à un lieu patrimonial et de mémoire.
- Dans le cadre du parcours d'éducation artistique et culturelle, à travers la rencontre avec les artistes et avec les œuvres (peinture, sculpture, spectacle vivant, cinéma, architecture…), aborder dans des cadres différents la question du vivre-ensemble, de la lutte contre le racisme et l'antisémitisme et connaître l'histoire des mouvements de résistances à la haine. Le nouveau portail de ressources commun du ministère de l'Education nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche et du ministère de la Culture permettra de mobiliser différentes institutions à cet effet.

Le recensement national des lieux ressources de culture et de mémoire sera mis à jour annuellement par un groupe opérationnel comprenant la DGESCO, la DMPA et la DGP, et mis à disposition des enseignants, par le biais d'une cartographie interactive, sur le site « Eduquer contre le racisme et l'antisémitisme », sur le nouveau portail de ressources commun du ministère de l'Education nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche et du ministère de la Culture et sur ceux des établissements culturels et lieux de mémoire qui le souhaitent.

Ce répertoire sera complété dans chaque académie, par les référents mémoire-citoyenneté, en lien avec les réseaux des DAAC et des professeurs relais dans les établissements qui veilleront à rendre accessibles aux enseignants, outre la liste des lieux et établissements opportuns, le calendrier des animations culturelles et les possibilités ouvertes aux élèves (avant-premières…).

Les conseillers sectoriels (musées, architecture et patrimoine, ...) et transversaux (EAC, action territoriale) des Drac seront associés à cette actualisation et force de proposition, notamment pour l'organisation de rencontres interprofessionnelles régionales entre acteurs culturels et enseignants.

**Action 33. Développer l'éducation à l'image en partenariat avec les acteurs de l'audiovisuel (INA, France Télévision…)**

- **Mettre à profit la richesse des fonds de l'INA** : développer l'éducation à l'image et aux médias à partir des fonds d'archives audiovisuelles contextualisées, mis à disposition par l'INA et notamment disponibles dans Jalons, site internet qui propose à la communauté éducative des parcours
- Engager à cet effet, avec l'INA, un programme de formation à la lecture et à l'usage de l'image et des réseaux sociaux, à destination des éducateurs et des cadres associatifs engagés dans la lutte contre le racisme et l'antisémitisme.
- En outre, le partenariat du MENESR avec les acteurs de l'audiovisuel (France télévisions, l'INA, France médias monde…) permettra de renforcer la formation des enseignants sur l'éducation aux médias, à l'information et à l'image, notamment à travers la construction d'outils audiovisuels de formation (de type MOOC) et de faire intervenir des journalistes dans les classes, pour animer des débats et accompagner la production de médias collégiens et lycéens.

Conscient que l'école ne remplit aujourd'hui qu'imparfaitement son rôle[58], le Gouvernement a l'ambition depuis quelques années de refonder l'école de la République[59]. La CNCDH a conscience des efforts déjà déployés et des progrès accomplis par le ministère de l'Éducation nationale et les services compétents en matière de lutte contre toutes les formes de racisme et d'éducation à la tolérance : ces remarques doivent être lues comme un encouragement à poursuivre lesdits efforts.

58. Le classement PISA souligne la constante aggravation du caractère particulièrement inégalitaire du système éducatif français, comparé à ceux des autres pays de niveau de développement analogue : creusement de l'écart entre bons et mauvais élèves, accroissement de la part d'élèves en grande difficulté, défavorisant particulièrement les enfants d'immigrés, lien particulièrement fort entre réussite scolaire et milieu social.
V. Les principaux résultats de l'Enquête PISA 2012 : http://urlz.fr/1Prk
V. Rapport de l'institut Montaigne, *Dix ans de politique de diversité : quel bilan ?*, septembre 2014 (http://urlz.fr/2ztO)

59. Loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 modifiée d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République. Le Plan entre en résonnance avec la grande mobilisation de l'école pour les valeurs de la République qui a été lancée dès le 22 janvier (http://urlz.fr/2zte), suivie par des Assises rassemblant du 9 février au 24 avril 2015 sur l'ensemble du territoire français une grande partie des acteurs concernés pour interroger, décliner et approfondir les mesures annoncées le 22 janvier (http://urlz.fr/2ztM)

### *a. À l'école, redonner toute sa place au débat en évoquant les questions sensibles sans complexe et sans tabou*

Pour lutter contre l'intolérance, mais aussi contre le phénomène contemporain de dérive sectaire qui touche les jeunes en priorité, il est essentiel d'apporter aux élèves les outils qui leur permettront de ne pas céder aux préjugés et aux discours simplificateurs.

À ce titre, les mesures proposées dans le Plan sont encourageantes mais insuffisantes. Le Plan insiste sur l'importance de « *transmettre les valeurs de la République* ». À ce propos, le nouvel enseignement moral et civique, de même que le nouveau socle commun de connaissances, de compétences et de culture intègrent, de manière transversale, les impératifs de lutte contre le racisme, contre l'antisémitisme, contre les préjugés et contre toutes les formes de discrimination, les notions de droits et de devoirs, et le principe de laïcité [60].

Ces objectifs généraux doivent s'accompagner d'un renouveau des pratiques pédagogiques visant à appréhender ces questions avec les élèves. Dans une note consacrée à l'apprentissage de la citoyenneté à l'école du 13 janvier 2015, le CNESCO souligne le déséquilibre, en France, entre cours d'enseignement d'éducation civique et apprentissage actif de la citoyenneté par le débat et les projets concrets, d'autant plus que la recherche montre que c'est par un apprentissage actif que l'élève comprend et s'approprie les valeurs de la citoyenneté [61].

La CNCDH rappelle à cet effet son avis du 24 octobre 2013 dans lequel elle considère que l'enseignement moral et civique doit avoir pour objet non pas d'imposer aux élèves une morale officielle ou dominante mais plutôt de les aider à se forger une culture éthique et une morale personnelle en les ouvrant au dialogue et à la modération [62]. Dans son avis du 2 juillet 2015, pour rendre effectives les valeurs de la République, la Commission insiste sur la nécessité de leur donner corps, de véritablement les incarner. À l'école, il convient ainsi de « *favoriser un enseignement moins didactique, plus vivant et plus concret, mettant la classe en activité, dans l'échange, comme dans la confrontation et le désaccord* », car « *l'adhésion aux valeurs ne se décrète pas, elle se construit et s'éprouve quand la parole de tous est entendue et qu'il existe un lieu pour le dire et le faire vivre* » [63]. Aussi, pour susciter l'intérêt des élèves, il convient de ne pas demeurer dans des discours trop abstraits.

Les champs de la connaissance susceptibles d'être mobilisés pour déconstruire les stéréotypes ne sont pas forcément les plus faciles à traiter avec des élèves aux sensibilités et aux parcours multiples. Ainsi, il peut arriver que les professeurs préfèrent éviter d'aborder les questions sensibles, se trouvent désarmés pour affronter les réactions ou les questions des élèves, ou n'osent

60. Conseil supérieur des programmes, *Projet de socle commun de connaissances, de compétences et de culture*, 12 février 2015 et Décret n° 2015-372 du 31 mars 2015 relatif au socle commun de connaissances, de compétences et de culture. Sa mise en œuvre est prévue entre les rentrées 2015 et 2018.
61. http://www.cnesco.fr/fr/apprentissage-de-la-citoyennete-dans-lecole-francaise/
62. CNCDH, 24 octobre 2013, *Avis relatif à l'introduction d'un enseignement moral et civique à l'école*, JORF n° 0266 du 16 novembre 2013, NOR : CDHX1327419V.
63. CNCDH, 2 juillet 2015, *Avis Liberté, égalité, fraternité : donner corps aux valeurs de la République*, JORF n° 0157 du 9 juillet 2015 Texte n° 103, NOR : CDHX1516251V.

s'y aventurer par peur des retombées (réaction des parents et de la Direction). Le traitement en classe des attentats de janvier a ainsi révélé des lacunes : un manque d'accompagnement et de formation des enseignants ; une Direction parfois hésitante sur l'attitude à adopter face aux élèves ; un manque fréquent de dialogue avec les jeunes.

Alors qu'on a pu lui reprocher de ne pas soutenir suffisamment les enseignants seuls face aux questionnements des élèves en janvier, l'institution s'est montrée plus réactive au lendemain des attentats du 13 novembre 2015 en proposant un « cadrage » et des ressources à disposition des équipes pédagogiques et éducatives[64]. Anticipant des dérapages comme ce fut le cas en janvier, un paragraphe a été consacré à l'anticipation d'éventuelles *« réactions hostiles »* stipulant notamment que « *des enfants peuvent tenir des propos manifestement hostiles ou inacceptables, légitimant, par exemple, l'agression de certaines personnes victimes des attentats […]. La référence à la réprobation collective, nationale et internationale, à l'autorité de l'État pour permettre le "vivre ensemble" doit alors être évoquée, sans entrer en discussions polémiques avec les élèves concernés* », étant précisé que cela sera fait ultérieurement avec les parents qui seront alertés de la gravité des propos et attitudes de leurs enfants.

La CNCDH ne peut que soutenir l'esprit général de la note qui encourage le débat conformément aux missions de l'école et à la volonté de dialogue exprimée autant par de nombreux professeurs que par les élèves. Elle regrette les hésitations qui transparaissent cependant de la note de cadrage sur les limites du débat à engager avec les élèves (« *… sans entrer en discussions polémiques avec les élèves concernés. Les parents sont alertés, leur attention attirée sur la gravité des propos ou des attitudes de leurs enfants. Ils sont reçus par l'enseignant, le cas échéant accompagné d'un collègue et la situation rapportée aux autorités de l'école* »). Les sujets sensibles pouvant facilement susciter passions et controverses, les équipes éducatives devraient être libres d'engager le débat même si certains propos tenus par les élèves paraissent à première vue « graves » et infondés. La Commission est convaincue que l'institution devrait préconiser la libre parole et, au lieu de chercher à réprimer de façon systématique tous les dérapages, les saisir pour apporter des éléments de compréhension dans le cadre d'un dialogue construit.

En effet, parmi les missions du professeur figure celle de permettre à l'élève de « *comprendre les sociétés dans le temps et dans l'espace* » et « *le monde contemporain* ». Or « *pour mieux connaître le monde qui l'entoure comme pour se préparer à l'exercice futur de sa citoyenneté démocratique, l'élève pose des questions et cherche des réponses* »[65]. Il s'agit ainsi de l'aider à former son jugement et son esprit critique afin qu'il puisse déchiffrer l'actualité et être acteur dans la société.

64. L'Éducation nationale a publié samedi 14 novembre au soir sur le site Eduscol un ensemble de recommandations, ainsi qu'une sélection de ressources, pour aborder ces questions avec les élèves : http://urlz.fr/2GCN

65. Conseil supérieur des programmes, *Projet de socle commun de connaissances, op. cit.*

Aussi, pour la CNCDH, l'école se doit d'aborder les questions qui interrogent les élèves, même controversées, et sans tabou car, si elle se désinvestit, les jeunes seront d'autant plus tentés d'aller chercher des réponses ailleurs, auprès d'acteurs peut-être moins légitimes. Dès lors, la Commission est convaincue qu'il faut redonner toute sa place au débat ; les jeunes doivent pouvoir s'exprimer, échanger leurs idées au sein d'une salle de classe où le professeur pourra leur apporter des éclairages et répondre à leurs questions.

Pour y parvenir, et afin que les valeurs républicaines ne se limitent pas à promouvoir des principes désincarnés, la CNCDH propose de créer au sein des établissements scolaires des espaces de libre parole. Les questions que se posent les jeunes étant largement tributaires de l'actualité et des débats de société, elles ne se rattachent souvent à aucun programme préétabli. La mise en place de tels espaces pourrait ainsi prendre la forme d'un module sur le décryptage de l'actualité et des faits de société[66], dont les caractéristiques seraient les suivantes :

– L'objectif serait de promouvoir un dialogue avec les élèves visant à les informer, à développer et aiguiser leur esprit critique et, par-là, à bousculer les certitudes et à déconstruire les préjugés qui ouvrent la voie au racisme, au rejet de l'autre et aux crispations[67].

– L'éducation aux médias et aux réseaux sociaux, qui est l'objet de l'action 24 du Plan, en constituerait logiquement un volet prioritaire.

– Ce module n'aurait pas vocation à être évalué afin de ne pas restreindre la libre expression de toutes les opinions, même si elles sont *a priori* fondées sur des préjugés, car c'est une condition nécessaire au dialogue, au croisement des points de vue et à l'évolution progressive des termes du débat.

– Cet enseignement serait délivré par des professeurs volontaires ou des intervenants extérieurs réguliers afin de ne pas indisposer ceux qui ne se sentent pas armés pour y faire face.

– Pour permettre aux élèves d'être acteurs de leur apprentissage, il faudrait leur permettre de choisir les thèmes abordés dans un ordre et selon une intensité en adéquation avec leurs besoins et ceux de la société.

66. À noter que les acteurs de l'éducation ont déjà émis des préconisations allant dans ce sens. Voir l'éditorial de Nadia Bellaoui, secrétaire nationale de la Ligue de l'enseignement, dans l'Expresso du Café Pédagogique daté du 21 mars 2007. Elle y fait le bilan de vingt ans d'engagement des éducateurs, des enseignants et des responsables éducatifs dans l'éducation contre le racisme.
Voir également Fabrice Dhume, « Travailler le racisme en classe : du discours à la parole », *I. S. C. R. A*, mai 2009.

67. Ces espaces permettraient notamment aux élèves de développer les compétences inscrites dans les troisième et cinquième grands domaines de formation, « *la formation de la personne et du citoyen* » et « *les représentations du monde et l'activité humaine* » du socle commun de connaissances, de compétences et de culture. Il est indiqué que l'école doit permettre à l'élève « *d'acquérir la capacité de juger par lui-même* », « *la capacité à exprimer sa sensibilité, à formuler ses opinions et à respecter celles d'autrui* » et « *à mettre à distance préjugés et stéréotypes* ». Pour ce faire, « *il fonde et défend ses jugements en s'appuyant sur sa réflexion et sur sa maîtrise de l'argumentation* », « *il justifie ses choix et confronte ses propres jugements avec ceux des autres* » et « *il sait remettre en cause ses jugements initiaux après un débat argumenté* ». Conseil supérieur des programmes, *Projet de socle commun de connaissances, op. cit.*

### *b. Renforcer la place de l'étude critique de documents à l'école (critiques interne et externe)*

La CNCDH note avec satisfaction la volonté exprimée dans le Plan en matière d'éducation aux médias (action 24) et à l'image (action 33). Face à la profusion des informations et à la diversité des supports de diffusion, il est en effet essentiel aujourd'hui de savoir chercher, appréhender et analyser l'information pour construire un raisonnement solide et structuré. Dans cette perspective, il convient de porter une attention toute particulière à la méthodologie, et surtout à l'étude critique des documents, qui doit permettre aux élèves de développer des compétences qu'ils pourront ensuite exploiter tout au long de leur vie. La CNCDH s'étonne que le Plan n'aborde pas de façon plus frontale cet aspect pourtant indispensable à la formation d'un esprit critique et conscient du caractère relatif (partial et partiel) de chaque document.

Cet exercice requiert d'aborder avec les élèves ce qu'il est convenu d'appeler les critiques interne et externe du document. Or de nombreux élèves en fin de scolarité obligatoire ont encore du mal à comprendre l'utilité de la critique externe du document et à trop s'attacher à son contenu, au risque de tout prendre pour « argent comptant »[68]. Cette étape méthodologique est indispensable à la formation d'un esprit citoyen libre et indépendant et elle permet d'être moins réceptifs aux discours simplificateurs, aux stéréotypes et aux théories « du complot ».

L'école – tout particulièrement les cours de français et de littérature, d'histoire-géographie et le nouvel enseignement civique et moral – doit ainsi être l'occasion d'aborder les différents types de documents[69] en donnant aux élèves les moyens d'en comprendre les spécificités. D'ailleurs, l'étude critique d'un ou plusieurs documents fait partie des épreuves de baccalauréat dans plusieurs disciplines (notamment histoire-géographie, français et philosophie). Dans ce cadre, la CNCDH recommande de faire de la critique externe du document une étape obligatoire du devoir en la mentionnant explicitement dans la note de service définissant les épreuves du baccalauréat[70].

Ce comportement critique doit s'étendre aux données chiffrées (statistiques économiques, sociales, démographiques, sondages, etc.) en liaison avec les chapitres de statistique dans les programmes de mathématiques.

---

68. La critique externe consiste principalement à tenir compte du contexte dans lequel le document a été produit, c'est-à-dire sa date, sa nature, l'identité de son auteur (est-il acteur ou témoin des événements rapportés ? est-il politiquement engagé ?…), son intention (à qui s'adresse ce document ? dans quel but a-t-il été réalisé ?…), etc.

69. Il peut s'agir de documents écrits (documents officiels, articles de presse, témoignages, cartes, etc.), iconographiques (photographies de paysage, peintures, œuvres d'art, dessins, bandes dessinées, etc.) et d'autres sources officielles (monnaie, monuments publics, etc.) et non officielles (vestiges archéologiques, objets, etc.).

70. Pour le moment, et à titre d'illustration, si l'on s'en tient scrupuleusement aux notes relatives à l'épreuve d'histoire-géographie au baccalauréat général des séries ES et L, les élèves ne sont pas tenus de présenter le document qu'ils ont à étudier, alors même que cette étape est essentielle à sa compréhension d'ensemble. V. Note de service n° 2011-149 du 3-10-2011 et le BO spécial n° 7 du 6 octobre 2011 définissant l'épreuve d'histoire-géographie au baccalauréat général – séries économique et sociale et littéraire.

### *c. Prendre en compte le « passé composé »[71] de la France en ouvrant l'histoire nationale à la pluralité des situations historiques*

La société française est à la fois une et plurielle. Aussi, convient-il, d'une part, que l'école apporte aux élèves des éléments leur permettant de prendre conscience de la diversité de la population française, et, d'autre part, qu'elle insiste sur les éléments d'unité fondés sur les valeurs républicaines et humanistes transcendant les particularités culturelles de chacun[72].

Les actions 31 et 32 s'inscrivent dans ce cadre. L'objectif est que chaque élève puisse, à toutes les étapes de sa scolarité, appréhender l'histoire des formes prises par le racisme et l'antisémitisme et aborder la question du vivre ensemble. La CNCDH ne peut que saluer la réflexion engagée sur le développement d'outils de recensement et de mise en réseau des établissements culturels, des fondations mémorielles et des lieux de mémoire et d'histoire susceptibles de proposer des actions pédagogiques aux élèves.

La mobilisation des institutions mémorielles à l'école devrait rendre l'école plus fidèle à son rôle de creuset social en permettant à des élèves de se confronter à des mémoires (et donc à des histoires) éloignées de la leur pour ainsi favoriser la connaissance et la tolérance à l'égard de l'autre. Son objectif devrait être de lutter contre le cloisonnement des mémoires, l'ignorance réciproque et de saisir la part d'universel contenue dans chacune de ces expériences historiques. Ce dernier point est primordial : cela revient à insister sur les mécanismes récurrents qui ont conduit au pire, sur les capacités d'y résister, mais aussi sur l'importance d'intervenir dès la détection des premiers signaux d'alerte.

Les pouvoirs publics devront s'assurer du traitement équilibré des différentes « mémoires » attachées à la population française, en ayant à l'esprit que le contraire de la mémoire est l'oubli, et que cet « oubli » est préjudiciable[73].

Par ailleurs, un juste équilibre doit être atteint entre la reconnaissance de la diversité française et la recherche d'une cohérence globale autour des éléments qui fondent son unité et sa cohésion, permettant d'imaginer un « horizon d'attente »[74] apte à souder la société dans son ensemble autour de valeurs et d'une histoire partagées, et d'un « projet » collectif commun tourné vers l'avenir.

Enfin, la visite d'un lieu mémoriel ne constitue pas en soi une démarche suffisante. Elle doit s'inscrire dans un projet pédagogique et didactique comprenant en amont une solide préparation – pour apporter aux élèves les outils leur permettant

71. Philipe Dewitte, « La France se conjugue au passé composé », dans *Vers un lieu de mémoire de l'immigration, Hommes et migrations*, n° 1247, janvier-février 2004.
72. CNCDH, *Avis du 2 juillet 2015, op. cit.*
73. Voir Paul Ricœur, *La mémoire, l'histoire, l'oubli*, Seuil, 2000. Paul Ricœur exprime une inquiétude qui reste d'actualité : « *Je reste troublé par l'inquiétant spectacle que donnent le trop de mémoire ici, le trop d'oubli ailleurs* ». Il appelle de ses vœux une « *politique de la juste mémoire* ».
74. Reinhart Koselleck utilise les catégories d'*espace d'expérience* et d'*horizon d'attente* pour appréhender les temps historiques (*Le futur passé. Contribution à la sémantique des temps historiques*, Paris, Éditions de l'EHESS, 1990).

d'adopter une distance critique pendant la visite – et une exploitation en aval afin que la visite ne se résume pas à un simple acte de commémoration[75].

Parallèlement, la CNCDH recommande de donner plus de place à l'histoire longue des migrations en France et en Europe en insistant sur leur ancienneté et leurs différentes vagues, les difficultés auxquelles ont été confrontés les nouveaux arrivants (même au XIXe et au XXe siècles, et, on l'oublie bien souvent, les immigrants venus d'autres pays européens) tout en mettant en lumière, pour la majorité d'entre eux, leur intégration progressive. Rappeler aux jeunes que la société française est faite de brassages et de métissages issues des différentes migrations permettrait de mettre fin à une idée reçue encore trop largement répandue qui veut faire remonter aux Gaulois les seuls « vrais Français ». Plus généralement, il faut poursuivre le mouvement visant à ouvrir l'histoire nationale à la pluralité des situations historiques afin que chaque Français puisse reconnaître son appartenance à un « nous » collectif[76]. À ce titre, la CNCDH se joint à plusieurs voix qui se sont élevées, notamment celle de l'historien Benjamin Stora[77], pour déplorer la faible place accordée à l'immigration dans les nouveaux programmes d'histoire et géographie des cycles 3 (CM1 / CM2, sixième) et 4 (cinquième, quatrième, troisième)[78], place qui n'a finalement que peu progressé par rapport aux anciens programmes.

Il est par ailleurs étonnant que l'histoire des populations et des collectivités d'outre-mer, parties intégrantes de la République française, ne soit pas davantage prise en compte. Ce volet est absent du projet de programmes d'histoire, et sa place est limitée à la portion congrue dans celui de géographie.

La CNCDH appuie la recommandation du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, à la suite de sa visite en France, à savoir la nécessité de promouvoir l'enseignement de l'histoire des populations roms et des gens du voyage pour éradiquer la méconnaissance générale en la matière et combattre les stéréotypes et les préjugés dont ils sont parfois l'objet[79].

### *d. Clarifier et renforcer le lien entre promotion de la laïcité et enseignement du fait religieux*

L'action 24 du Plan met en avant deux nécessités – « *conforter la place de l'enseignement laïque du fait religieux* » d'une part, structurer l'offre de formation

75. Il est à noter que l'histoire et la mémoire n'entretiennent pas le même rapport au passé (*prise de distance vis-à-vis du passé pour la première ; implication du sujet pour la seconde*), ils s'inscrivent dans deux registres différents (*le discours critique, la raison, la vérification pour la première ; l'identitaire, l'affectif et la conviction pour la seconde*) et ils ne poursuivent pas les mêmes objectifs (*recherche du « vrai » pour la première, répondre à des considérations présentes, justifier une action ou répondre à un besoin social pour la seconde*).

76. V. Benoît Falaize, « l'histoire de l'immigration en France : quelle place à l'école française ? », dans *l'école et la diversité. Perspectives comparées* (dir. M. Mc Andrew, M. Milot, A. Triki-Yamani), Presses de l'Université Laval, 2010.

77. « Université d'automne du Snuipp – Benjamin Stora : École et immigration », *le Café pédagogique*, 23 octobre 2015 (http://www.cafepedagogique.net/lexpresso/Pages/2015/10/23102015Article635812265888951086.aspx).

78. Bulletin officiel spécial n° 11 du 26 novembre 2015, programmes d'enseignement du cycle des apprentissages et du cycle des approfondissements (cycle 4), NOR : MENE1526483A, JO du 24 novembre 2015.

79. Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, rapport suite à sa visite en France du 22 au 26 septembre 2014, 17 février 2015.

et diversifier les ressources portant sur « *le lien entre laïcité et lutte contre le racisme et l'antisémitisme, en prenant appui sur la Charte de la laïcité* » d'autre part – et l'action 25 fixe au rang des priorités la formation des personnels « *aux valeurs de la République et à la laïcité* ».

Les événements de janvier ont réveillé le vieux débat sur l'opportunité d'un enseignement laïque du fait religieux[80]. Le rapport du recteur Philippe Joutard sur l'enseignement de l'histoire en 1991[81], tout comme celui de Régis Debray sur l'enseignement laïque du fait religieux en 2002[82], se sont attachés à démontrer les vertus et la nécessité d'un tel enseignement. Il est aujourd'hui établi que l'ignorance des doctrines, des traditions et des croyances de l'autre alimente les clichés et les préjugés, mais aussi les fanatismes et les radicalismes religieux. Les programmes d'histoire et de géographie intègrent déjà cette ouverture au fait religieux, essentielle à l'intelligibilité du passé et du monde contemporain. Sur le terrain cependant, on observe encore des réticences ou une gêne à aborder la question et un manque de culture en la matière dommageable pour les élèves. La formation insuffisante des formateurs, tout comme la vision tronquée de la laïcité qui prévaut parfois[83], ne facilite pas la tâche des équipes pédagogiques et éducatives.

Plaçant l'effectivité du principe de laïcité au cœur de l'équilibre entre liberté de religion, liberté de conscience et neutralité de l'État et de ses services, et dans la continuité de son avis sur la laïcité du 26 septembre 2013[84], la CNCDH met en garde contre les dévoiements incessants d'une « *nouvelle laïcité* » qui tend à exiger et à imposer une neutralisation religieuse. En d'autres termes, et pour reprendre les mots de Régis Debray, « *gardons-nous d'y voir une contre-religion d'État dressée contre les cultes institués ou révélés dans une sorte de jeu à somme nulle, ou tout ce qui serait donné à l'un serait retiré aux autres* »[85]. À ce titre, la CNCDH porte un regard critique sur la Charte de la laïcité (plus spécifiquement sur les articles relatifs à l'école)[86] qui tend à perturber l'équilibre assuré par celle-ci, en mettant l'accent essentiellement sur l'abstraction de l'appartenance religieuse et, ainsi, à réduire au mutisme la liberté religieuse et la diversité des croyances.

80. Jean-René Lecerf et Esther Benbassa ont présenté un rapport au Sénat sur « La lutte contre les discriminations : de l'incantation à l'action », en novembre 2014. D'après Esther Benbassa, les débats les plus houleux se sont focalisés sur la 11e recommandation concernant le développement de l'enseignement laïque du fait religieux à l'école. V. un article d'Esther Benbassa (http://urlz.fr/2ztj) et le rapport (http://urlz.fr/2ztG).
81. Philippe Joutard, *Rapport de la mission de réflexion sur l'enseignement de l'histoire, la géographie et les sciences sociales*, septembre 1989.
82. Régis Debray, *l'enseignement du fait religieux dans l'école laïque*, La Documentation française, février 2002 (http://urlz.fr/2A0L).
83. L'enquête conduite par la CNCDH en 2014 en partenariat avec le SIG et l'institut de sondage BVA a tenté d'explorer ce que le terme de laïcité signifiait pour les Français et a ainsi révélé que ce sont surtout les jeunes qui le conçoivent comme une forme de défense face à l'expression du religieux, sans doute en raison de son actualité. CNCDH, 2014, *La lutte contre le racisme, op. cit.*
84. V. CNCDH, 26 septembre 2013, *Avis sur la laïcité*, JORF n° 0235 du 9 octobre 2013 texte n° 41, NOR : CDHX1324398V.
85. Voir l'avant-propos de Régis Debray dans la nouvelle édition de son rapport publié aux éditions Odile Jacob, octobre 2015, p.21.
86. Charte de la laïcité à l'école – La Nation confie à l'École la mission de faire partager aux élèves les valeurs de la République, présentée par le ministre de l'Éducation nationale Vincent Peillon (http://urlz.fr/2Bk5).

Convaincue que « *l'enseignement du fait religieux n'exige pas un moins mais un plus de laïcité* »[87], la CNCDH recommande de :
– introduire dans la Charte un nouvel article, mettant moins l'accent sur son aspect défensif et valorisant davantage l'esprit d'ouverture de la laïcité, qui protège la diversité, le pluralisme religieux, la liberté de conscience et, ainsi, l'individualité et la particularité de chacun, ce conformément aux préconisations de Régis Debray qui appelait déjà en 2002 à passer d'une « *laïcité d'incompréhension (le religieux, par construction, ne nous regarde pas) à une laïcité d'intelligence (il est de notre devoir de le comprendre)* »[88] ;
– toujours selon Régis Debray, rassurer les professeurs en les armant intellectuellement et professionnellement ; à ce titre, les recommandations n° 5 et n° 11 de son rapport de 2002 restent d'actualité, à savoir l'insertion d'un module obligatoire « *philosophie de la laïcité et enseignement du fait religieux* » dans la formation des professeurs du primaire comme du secondaire, mais aussi dans la formation des personnels d'encadrement, à partir d'études de cas adaptés ;
– expliquer clairement aux élèves la complémentarité du religieux, comme fait de civilisation, et du principe de laïcité, pour donner tout son sens à « *l'enseignement laïque du fait religieux* » promu par le Gouvernement ;
– renforcer dans les programmes scolaires la place de cet enseignement, dont les objectifs seraient les suivants : appréhender la diversité culturelle de la population française, afin d'endiguer la propagation des préjugés et des stéréotypes, sources de rejet et d'intolérance ; permettre une lecture critique et distanciée des textes et des informations véhiculés par les différents médias ; assurer une meilleure compréhension du monde contemporain ; dépassionner le sujet et lutter contre les dérives (l'intolérance aussi bien que la radicalisation) liées à l'ignorance ;
– recourir le plus massivement possible aux interventions extérieures pour aborder ces questions en faisant appel à des associations spécialisées comme « Coexister »[89] et « Enquête »[90] qui proposent d'intervenir en milieu scolaire à la demande des établissements ou des municipalités.

Il convient de rappeler qu'il ne s'agit pas de se mêler de la doctrine en procédant à un cours d'instruction religieuse ou en débattant sur la question de la vérité de la croyance, l'enseignement des faits religieux devant être appréhendé comme un fait sociologique et de civilisation[91].

87. Régis Debray, avant-propos de Régis Debray (…), octobre 2015, p.21.
88. Régis Debray, *l'enseignement du fait religieux dans l'école laïque, op. cit.,* p.22.
89. Voir le site de l'association Coexister : http://www.coexister.fr/
90. Voir le site de l'association Enquête : http://www.enquete.asso.fr/
91. Peut ici être évoquée l'approche retenue par le lycée Le Corbusier d'Aubervilliers qui défend une position un peu particulière mais intéressante pouvant susciter la réflexion. Il milite pour substituer à l'enseignement laïque du fait religieux – qui serait trop réducteur (les programmes d'histoire-géographie se focalisent en effet essentiellement sur l'étude des trois monothéismes) et ne rendrait pas assez compte de la diversité culturelle des Français – un enseignement laïque des cultures, afin que la culture de tous devienne véritablement la base d'une culture pour tous. À cet effet, il propose un enseignement de l'anthropologie afin de permettre à des élèves aux origines culturelles et religieuses variées de renouer des liens avec leurs racines et de se former une culture commune fondée sur une meilleure connaissance de la diversité des populations vivant en France et au-delà.
Voir « Faut-il développer l'enseignement laïc du fait religieux ? », *l'humanité*, 23/02/2015 (http://urlz.fr/2ztj).
Voir « Colloque «Anthropologie Pour Tous» (lycée Le Corbusier d'Aubervilliers le 6 juin) », *Mediapart*, 29/05/2015 (http://urlz.fr/2zti).

Sur plusieurs de ces points, la CNCDH considère comme encourageantes les actions mises en œuvre par le Gouvernement et la nécessaire et progressive prise de conscience autour de la pédagogie de la laïcité, s'illustrant par une multiplication d'initiatives, de formations et de débats citoyens.

### *e. Délivrer des outils adaptés aux enseignants pour se saisir des questions sensibles*

La Commission salue la volonté du Gouvernement de renforcer et de mieux structurer l'offre de formation mise à la disposition des équipes éducatives (actions 24 et 25). Dans le contexte actuel, les priorités fixées (transmission des valeurs de la République, pédagogie de la laïcité, enseignement laïque du fait religieux, sensibilisation à la diversité) sont pertinentes[92].

La création d'une plateforme unique (« éduquer contre le racisme et l'antisémitisme ») prévue à l'action 24 du Plan aurait le bénéfice de trier et faciliter l'accès aux ressources – espérons-le – les plus pertinentes. Pour ne pas créer un énième site compilant plusieurs ressources de qualité et d'utilité variables, la CNCDH espère que les équipes éducatives et pédagogiques ont été et seront consultées, afin de cibler leurs besoins spécifiques, et qu'elles seront associées à la mise en place – pas à pas – de cette plateforme pour qu'elle soit la plus adaptée et fonctionnelle possible. La Commission préconise en outre un travail de valorisation par l'administration centrale, sur ce portail, des activités concrètes qui ont d'ores et déjà été mises en place dans les académies, afin de capitaliser les « bonnes pratiques ».

Cette plateforme pourrait, par ailleurs, permettre de diffuser et d'accroître la visibilité des ressources et des outils de formation produits par le Conseil de l'Europe pour éduquer aux droits de l'homme et développer l'esprit critique.

Dans le cadre de la réflexion portant sur le développement de nouvelles ressources, il pourrait être intéressant d'élaborer des fiches synthétiques, facilement exploitables, et susceptibles de constituer un support utile au traitement de sujets difficiles, parfois assez mal connus des élèves, voire de certains professeurs. Elles pourraient comporter des éléments factuels et des conseils méthodologiques pour aborder un point précis comme la notion de laïcité, le conflit israélo-palestinien, les religions et les croyances en général, etc. Ces outils devraient être régulièrement actualisés à l'aune de l'actualité (guerre en Syrie, attentats terroristes sur le sol français, « crise » des migrants, etc.) et des débats de société (« mariage pour tous », etc.). Il serait opportun de partir des questions posées par les élèves, y compris lorsqu'elles dérangent[93].

92. *Ibidem.*

93. C'est notamment l'esprit du livre de Jean-Louis Bianco, Lylia Bouzar et Samuel Grzybowski intitulé *L'après-Charlie,* sorti le 17 septembre 2015, coédité par les éditions de l'Atelier et le réseau pédagogique Canopé, et dont un exemplaire est a priori disponible dans tous les lycées publics de France. Il apporte des éléments de réponse sur les questions suivantes : « Où est le mal si j'affirme que je suis Charlie Coulibaly ? », « Pourquoi la liberté d'expression pour les caricaturistes et les interdictions pour Dieudonné ? », « Pourquoi toute la presse fait-elle la leçon aux musulmans ? », etc.

Enfin, il serait intéressant de réfléchir à la production de nouveaux types de support pour traiter ces questions, comme par exemple les jeux à visée éducative[94]. Bien que les études sur la question soient encore peu nombreuses, certaines ont déjà mis en lumière les effets positifs du jeu comme méthode d'apprentissage à tous les niveaux éducatifs[95]. La CNCDH encourage le recours à ce type de support en accompagnement des méthodes d'enseignement plus traditionnelles, afin de tisser des liens avec la matière enseignée, la transmission du message se voyant ainsi facilitée. L'utilisation des jeux éducatifs et des jeux sérieux étant aujourd'hui confrontée à la relative pauvreté de l'offre, il serait envisageable :
– d'élaborer des fiches pratiques à destination des professeurs proposant des jeux à même d'être réutilisés en classe sur des thématiques précises, afin de lutter contre les préjugés, les amalgames et le racisme sous toutes ses formes[96] ;
– d'investir dans la création d'un jeu sérieux adapté aux différentes classes d'âge et dont l'objectif pédagogique serait de lutter contre les préjugés, dans la mesure où la création d'un tel jeu coûte très cher et que les entreprises disposées à le faire, en français, sont rares.

Ces différents supports auraient l'avantage de pouvoir être mobilisés, au-delà de l'école, par les parents, les animateurs et les éducateurs.

### *f. Soutenir les équipes pédagogiques et éducatives confrontées à des difficultés*

Pour aider les équipes pédagogiques et éducatives en cas d'incident, celles-ci doivent pouvoir compter sur le soutien sans faille de leur hiérarchie. En ce sens, la CNCDH ne peut que saluer l'action 26 visant à mettre en place un dispositif de soutien aux équipes éducatives en difficulté, l'action 27 portant sur la création d'un réseau de référents racisme-antisémitisme dans les établissements d'enseignement supérieur, et l'action 30 visant à élaborer un guide de référence de rappel du droit et des sanctions.

La multiplication des recours et des dispositifs disponibles pour lutter contre le racisme en milieu scolaire (intervention du chef d'établissement, services de l'inspection académique, médiateur, soutien des associations antiracistes et des organisations syndicales, etc.) est susceptible de nuire à la visibilité de l'ensemble du dispositif. Afin de donner un cadre clair aux équipes éducatives et pédagogiques, le guide en cours d'élaboration pourrait utilement comprendre une

94. À noter la différence entre deux types de jeu : les jeux éducatifs et les jeux sérieux. Dans les deux cas, il s'agit d'un jeu conçu avec une intention sérieuse, un objectif pédagogique ou un objectif professionnel. Cependant, les *Serious Games* utilisent plus spécifiquement les nouvelles technologies pour faire passer un message de façon ludique.
95. V. Wouters P., van Nimwegen C., van Oostendorp H. et van der Spek E. D., *A Meta-Analysis of the Cognitive and Motivational Effects of Serious Games, Journal of Educational Psychology*, mai 2013 (http://urlz.fr/2ztA).
Voir Julien Bugmann, « jeux sérieux et éducation : où en sommes-nous ? », site du CNDP, 15 janvier 2015 (http://urlz.fr/1jfx).
Voir le guide « apprendre avec les jeux vidéo » du serveur suisse de l'éducation educa. ch : http://urlz.fr/2zty.
Voir le dossier du réseau Canopé consacré à la question : https://www.reseau-canope.fr/savoirscdi/cdi-outil-pedagogique/apprentissage-et-construction-des-savoirs/education-et-pedagogie-reflexion/les-jeux-serieux.html.
96. On pourra prendre pour exemple « l'Arbre à défis », jeu créé par l'association « Enquête » en lien avec les programmes officiels du cycle III, qui propose, dans le même but, une initiation à la laïcité et au fait religieux (http://urlz.fr/2ztv).

présentation succincte de la marche à suivre et des modalités d'action possibles dans ce type de situation. Le guide se présenterait ainsi davantage sous la forme d'un protocole d'accompagnement complet pour toute personne confrontée à un incident de type raciste ou discriminatoire. La CNCDH recommande une large diffusion de ce guide pratique, au sein de chaque établissement.

L'action 28 vise à évaluer la qualité du système de signalement et l'efficacité des réponses préventives, des réponses éducatives et des sanctions dans le milieu éducatif pour que, à terme, aucun incident ne soit laissé sans suite. On évalue à seulement 45 % des actes graves à motivation antisémite, raciste ou xénophobe ayant fait l'objet d'un signalement en 2015, ce qui conduit à s'interroger sur les suites données à ce type d'actes graves en milieu scolaire. À ce titre, la CNCDH sera particulièrement attentive aux résultats de l'enquête visant à évaluer le dispositif de signalement confiée aux corps d'inspection générale et aux suites qui y seront données.

Partant du constat que le signalement d'un fait de cette nature n'est pas toujours simple dans une institution hiérarchisée, et afin de libérer la parole, il pourrait être utile de réfléchir à la mise en place d'un nouveau dispositif de signalement des actes à caractère raciste et discriminatoire, à l'image du dispositif « STOP DISCRI », actif depuis 2014. Ce dernier offre la possibilité aux personnels de la Gendarmerie nationale de s'adresser à une plateforme (par le biais d'un formulaire ou directement par téléphone), en s'affranchissant de la voie hiérarchique sans toutefois s'y substituer. Cette cellule d'alerte, d'écoute et de prévention est animée par des personnels de l'IGGN qui peuvent, après analyse du signalement, l'orienter vers le service compétent. Transposé à l'Éducation nationale, ce dispositif garantirait les règles de confidentialité des données, concernant à la fois les auteurs des signalements, les collègues de travail ou les personnes pouvant être mises en cause, ainsi que l'obligation de discrétion et de stricte neutralité.

Par ailleurs, pour mesurer l'ampleur du phénomène, il est nécessaire de disposer d'un outil statistique fiable permettant d'appréhender l'écart entre l'occurrence des faits et le nombre de signalements. L'école dispose à cette fin de deux outils : l'enquête de victimation, menée tous les deux ans auprès des élèves eux-mêmes ; l'enquête annuelle SIVIS visant à recueillir des données sur les faits de violence à caractère raciste, antisémite, xénophobe, sexiste, homophobe et « *autre* », à partir d'un sondage mené auprès des chefs d'établissement.

L'enquête SIVIS souffre de plusieurs biais méthodologiques qui interrogent la représentativité des résultats (échantillon limité, caractère non obligatoire de la déclaration par les chefs d'établissement, etc.). Elle est notamment fondée sur un procédé déclaratif dépendant exclusivement de la participation facultative et de l'appréciation subjective du chef d'établissement sur la qualification des actes en question. La DILCRA, en lien avec le ministère de l'Éducation nationale, pourrait réfléchir à l'élaboration de fiches de critères leur permettant de qualifier le plus objectivement possible un acte raciste, antisémite ou xénophobe.

### *g. Encourager le recours massif aux sanctions pédagogiques et aux mesures de responsabilisation*

Conformément à la loi d'orientation pour la refondation de l'École de la République du 8 juillet 2013[97] qui promeut une école bienveillante, exigeante et inclusive, l'action 29 du Plan prévoit la mise en œuvre et le renforcement des sanctions pédagogiques et des mesures de responsabilisation[98] qui visent par exemple à faire participer l'élève à des activités de solidarité, culturelles ou de formation, ou à lui faire exécuter une tâche (association, gendarmerie, etc.) à des fins éducatives, ceci pouvant s'effectuer en liaison avec des organismes tels que des associations, la gendarmerie, etc. La CNCDH appelle à une mise en œuvre suivie par les différents établissements scolaires du second degré de ces mesures de responsabilisation et à une multiplication des partenariats, notamment associatifs.

Elle invite également les acteurs pédagogiques et éducatifs à faire partager les expériences en matière de sanctions pédagogiques et de mesures de responsabilisation afin de faire connaître celles qui ont eu un impact positif sur l'élève, et les éventuelles difficultés ou obstacles qu'ils ont pu rencontrer dans leur mise en œuvre.

La CNCDH suivra de près le développement de la médiation par les pairs visant à « *prévenir ou réguler les conflits relationnels entre jeunes par l'intermédiaire d'un médiateur du même âge ou à peine plus âgé, formé à cela* » (action 29)[99]. Il est à noter que les expérimentations menées dans le cadre du Fonds d'expérimentation pour la jeunesse (FEJ) ont permis d'identifier des pistes d'action intéressantes, reposant sur la médiation par les pairs, mais aussi sur l'intervention de médiateurs sociaux en milieu scolaire, formés et recrutés indépendamment de l'institution scolaire, pour les placer dans une position de « tiers neutre »[100].

La CNCDH soutient ce type d'initiative pour leur dimension pédagogique. Cependant, il ne faudrait pas, en sens inverse, minimiser les faits et laisser une situation se détériorer, en excluant totalement l'hypothèse d'un conseil de discipline, étant entendu que la convocation devant celui-ci ne débouche pas systématiquement sur une exclusion définitive. En fonction de la gravité et du contexte de l'incident (action répétée, violence, etc.), toute la palette des sanctions doit pouvoir être mobilisée.

97. Loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'École de la République n° 2013-595 du 8 juillet 2013.
98. Voir notamment *Vademecum*, *Les Mesures de responsabilisation dans les établissements de second degré*, ministère de l'Éducation nationale, juin 2012.
99. Voir Délégation ministérielle chargée de la prévention et de la lutte contre les violences en milieu scolaire, *Charte de qualité de la médiation par les pairs pour les intervenants dans les écoles, collèges, lycées*, août 2013 (http://urlz.fr/2ztm).
100. Voir Axelle Charpentier, Laëtitia Drean, Youssef Souidi, du pôle évaluation de la Mission d'animation du Fonds d'expérimentation pour la jeunesse (MAFEJ), « Améliorer le climat scolaire pour lutter contre le harcèlement », *Bulletin d'études et de synthèses de l'Observatoire de la jeunesse*, n° 28, septembre 2015.

## *3. Éduquer à la citoyenneté et au « vivre ensemble » au-delà de l'école (actions 34 à 40)*

Action 34. **Mettre en place un parrainage citoyen**

Comment mieux répondre au défi d'intégrer les jeunes, notamment ceux des quartiers populaires, dans toutes les dimensions de la vie collective : formation, emploi, culture, participation politique et associative ? Comment aller à la rencontre de ceux qui ont envie, qui veulent s'engager, qui fournissent les efforts, mais qui butent contre un plafond de verre ?

Il sera proposé à ces jeunes de bénéficier d'un parrainage citoyen, c'est-à-dire un **suivi personnalisé, durant deux ans, par un adulte volontaire issu de la réserve citoyenne**. Il s'agit d'offrir ainsi aux jeunes la possibilité d'**approfondir leur appropriation des valeurs républicaines, de s'impliquer dans la vie de la collectivité sous diverses formes** (service civique, participation aux conseils citoyens, bénévolat…), de bénéficier à cette fin des formations nécessaires, et plus largement d'avoir un accès facilité à un certain nombre de ressources publiques (par exemple la visite accompagnée d'une institution officielle, d'un stage d'immersion dans un service de police ou auprès des armées…). **Le parrain facilitera en outre ses démarches de formation et d'insertion professionnelle.**

**Le jeune s'engagera dans la réalisation d'un projet personnel**, susceptible de prendre diverses formes : service civique de façon privilégiée, mais aussi action bénévole, engagement associatif, stage dans un service public ou projet artistique.

À ses dix-huit ans, il sera accompagné en mairie par son parrain pour s'inscrire sur les listes électorales.

Localement, les préfets, qui auront en charge le déploiement du dispositif, associeront à la démarche l'ensemble des services de l'Etat, les collectivités locales ainsi que les partenaires sociaux et les principaux employeurs, afin que les jeunes qui font l'effort d'adhérer puissent bénéficier du soutien de tous les acteurs de l'insertion citoyenne, sociale et professionnelle

Action 35. **Affecter un contingent de services civiques pour promouvoir la laïcité, la citoyenneté, les droits de l'homme, le vivre ensemble, auprès des associations de lutte contre le racisme et l'antisémitisme et les acteurs de l'éducation populaire**

Des partenariats spécifiques peuvent être noués à cette fin avec les grands opérateurs caritatifs, les acteurs du secours et les fédérations d'associations d'aide à la personne.

Action 36. **Faire de la semaine du 21 mars un grand moment fédérateur de la lutte contre le racisme et l'antisémitisme**

La semaine d'éducation contre le racisme et l'antisémitisme a vocation à devenir un événement d'ampleur mobilisant d'autres ministères, notamment la Culture, la Jeunesse et les Sports, la Ville et l'Enseignement supérieur. Temps d'échanges et d'interventions de personnalités extérieures de tous horizons, dans les établissements scolaires, elle pourra également se décliner :

- Dans les centres de loisirs et clubs sportifs
- Dans les établissements culturels
- Dans les établissements d'enseignement supérieur et de recherche
- Dans les médias par une campagne de communication récurrente

Localement, elle pourra prendre la forme d'une organisation annuelle d'« Assises de la Fraternité » organisées par les préfets dans tous les départements, qui seront l'occasion de faire se rencontrer tous les acteurs publics, privés et associatifs qui œuvrent pour promouvoir le vivre ensemble.

Action 37. **Encourager, dans le cadre des futurs volets laïcité et citoyenneté des projets éducatifs territoriaux (PEDT), des initiatives de lutte contre le racisme et l'antisémitisme**

Il convient de former systématiquement l'ensemble des éducateurs et animateurs des activités périscolaires à la laïcité et aux valeurs de la République

Une réflexion sera engagée avec l'AMF et l'Education nationale sur la mise en œuvre de cette formation et notamment sur les possibilités de mutualisation des outils et des ressources et de développement de formations communes.

Un module de formation en ligne à la lutte contre les préjugés, le racisme et l'antisémitisme sera mis à disposition des animateurs des centres de loisirs et des associations parties-prenantes à la politique de la Ville.

Un module de formation aux valeurs de la République, à la lutte contre les préjugés, le racisme et l'antisémitisme pourra être inclus dans le cadre des brevets d'aptitude aux fonctions d'animateur/de directeur de centres d'accueil collectif de mineurs (BAFA et du BAFD).

Action 38. **Accroître la vigilance envers l'antisémitisme et le racisme dans le sport**

École de discipline, de rigueur, de respect du collectif, le sport est un formidable vecteur d'apprentissage de la vie citoyenne, mais aussi d'estime de soi pour des enfants ou des adolescents qui peuvent être, par ailleurs, confrontés à l'échec. Pour autant, les terrains de football (notamment, mais pas exclusivement) n'échappent pas aux phénomènes de repli communautaire, ni aux insultes et aux violences à caractère raciste.

Un partenariat national doit donc s'engager, sous l'égide du secrétaire d'Etat aux Sports, avec les principales fédérations, pour :

- Recenser et adapter les outils de remontée d'information. A cette fin il est proposé de confier une mission à l'Inspection générale de la jeunesse et des sports et à l'Inspection générale de l'administration pour évaluer précisément les problèmes de racisme et de communautarisme dans les sports les plus pratiqués ;
- Décliner localement une gamme de réponses adaptées à chaque incident en lien avec les instances départementales de lutte contre le racisme et l'antisémitisme, coordonnées par les préfets ;
- Prendre les dispositions statutaires nécessaires pour, le cas échéant, réprimer les comportements négligents ou fautifs de la part de personnels d'encadrement des jeunes ou de clubs.

Action 39. **Former 1 000 ambassadeurs « valeurs du sport »**

Dans le cadre du programme « Ethique et valeurs du Sport », ces ambassadeurs bénéficieront d'une formation citoyenneté, laïcité, lutte contre les préjugés, contre le racisme et l'antisémitisme grâce à un MOOC (Massive Open Online Courses ou cours en ligne ouverts à tous) en partenariat avec la plate-forme FUN de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Action 40. **Mettre en place un numéro vert dans chaque ligue sportive à destination de l'encadrement des clubs amateurs**

Ce numéro permettra de répondre à leurs interrogations face aux gestes et paroles contraires aux valeurs de la République et aux valeurs du sport et de dresser un état des lieux sincère de leurs difficultés sur le terrain (sur le modèle de l'expérience de la ligue de football Ile-de-France).

L'éducation et la sensibilisation aux valeurs de tolérance et de respect de l'autre, pour être effectives, doivent se poursuivre au-delà de l'école, tout au long de la vie. Les actions 34 à 40 du Plan s'inscrivent dans ce cadre.

La CNCDH soutient la mise en place du parrainage citoyen, l'ouverture et le recours accru au Service civique ainsi que la mobilisation de la Réserve citoyenne, qui devraient permettre d'accompagner progressivement les jeunes rencontrant des difficultés vers la vie active et citoyenne, en mêlant étroitement ces deux dimensions (actions 34 et 35). À cet effet, le ministère de l'Éducation nationale, mais aussi la DILCRA, devront s'assurer que ces dispositifs sont connus du public via une campagne de communication adéquate.

Le parrainage citoyen, la Réserve citoyenne et le Service civique, en offrant à tous les citoyens la possibilité de s'engager pour transmettre et faire vivre les valeurs de la République à l'école et au-delà, permettront utilement d'associer la société civile à la mission éducative de l'école. La CNCDH préconise que soit assuré un suivi régulier de ces dispositifs nationaux (nombre d'interventions en milieu scolaire, nombre de jeunes accompagnés, retours d'expérience, etc.), afin qu'ils se traduisent par des actions concrètes sur le terrain.

La CNCDH recommande d'aller plus loin dans les actions visant à favoriser l'insertion des jeunes en difficulté dans la vie citoyenne et sur le plan professionnel.

En premier lieu, elle propose d'étendre le dispositif du parrainage citoyen aux jeunes à partir de 16 ans – fin de la scolarité obligatoire – et jusqu'à 25 ans (et pas seulement aux 16-20 ans) pour permettre à un plus large public d'y avoir accès. Par ailleurs, il serait opportun de réfléchir à ouvrir le dispositif au-delà

« *des territoires où des problématiques auront été identifiées* », à tous les jeunes désireux d'être accompagnés dans leur processus d'insertion sur le plan professionnel et dans la vie citoyenne. De même, il serait utile de réfléchir à un procédé permettant d'aller à la rencontre des jeunes susceptibles d'en bénéficier mais qui ne font pas spontanément de démarches en ce sens.

En second lieu, elle recommande de s'appuyer sur l'expertise des associations recourant déjà au parrainage pour faciliter l'insertion sociale et professionnelle des jeunes en difficulté. Il en est ainsi, par exemple, des organisations comme « Nos Quartiers ont des Talents », l'Institut Télémaque, ou encore certains établissements comme Sciences Po ou l'ESSEC, qui proposent d'accompagner ou de faciliter l'insertion professionnelle ou l'accès aux études supérieures des jeunes issus des zones prioritaires ou de milieux modestes[101].

En troisième et dernier lieu, elle préconise d'étendre l'idée de parrainage ou d'entraide au sein de l'école. Il serait ainsi souhaitable de généraliser une pratique déjà expérimentée dans certains établissements, à savoir le parrainage entre les élèves pour favoriser la réussite scolaire de chacun, un élève à l'aise dans une ou des matière(s) s'engageant à aider tout au long de l'année un de ses camarades sur la base du volontariat et dans un esprit de solidarité. De la même manière, on pourrait imaginer un système semblable d'entraide entre les familles d'élèves, toujours sur la base du volontariat.

En outre, la CNCDH soutient les mesures visant à renforcer la formation de l'ensemble des éducateurs et animateurs des activités périscolaires à la laïcité et aux valeurs de la République, et préconise d'étendre ces mesures à l'ensemble des acteurs impliqués dans les projets éducatifs territoriaux (PEDT), notamment les élus, les associations, les syndicats, les acteurs du secteur privé et les familles d'élèves (action 37).

À ce propos, la Commission pense que les PEDT devraient être le garant d'une cohérence territoriale et d'une bonne complémentarité des temps éducatifs, en favorisant la concertation et la coopération des acteurs d'un même territoire sur des objectifs éducatifs partagés. Or les modalités de concertation entre les différents partenaires restent imprécises. Plus généralement, il conviendrait de s'assurer que :
– est effective l'implication de l'ensemble des acteurs de terrain, notamment ceux qui interviennent auprès des enfants – comme les familles d'élèves (à travers les associations de parents d'élèves), les associations d'éducation populaire,

101. « Nos Quartiers ont des Talents » accompagne les jeunes diplômés issus de zones prioritaires ou de milieux modestes via un système de parrainage entre des cadres d'entreprises et des jeunes à la recherche d'un emploi pérenne (soutien pour les démarches professionnelles, amélioration des connaissances du monde de l'entreprise). L'Institut Télémaque propose un suivi individualisé à des jeunes issus d'établissements d'éducation prioritaire jusqu'au baccalauréat pour faciliter l'accès à l'enseignement supérieur sous la forme d'une aide financière et d'un double tutorat (salarié volontaire d'une entreprise partenaire et référent pédagogique membre de l'établissement scolaire). Sciences Po, pour favoriser son ouverture sociale et culturelle, a instauré une nouvelle voie de recrutement pour des élèves issus des réseaux d'établissements prioritaires. L'ESSEC, *via* son programme « une grande école : pourquoi pas moi ? », permet à des collégiens et lycéens issus de milieux modestes de suivre des séances de tutorat leur permettant d'accroître leurs chances de poursuivre des études supérieures ambitieuses.

les associations sportives ou artistiques, etc. -, et plus généralement toutes les personnes désireuses d'y contribuer ;
– est assurée l'équité entre les territoires pour que le PEDT couvre le plus grand nombre possible de communes et de citoyens ; certaines communes rencontrent en effet des difficultés à proposer une offre périscolaire étoffée, d'autant plus que la prise en charge du temps périscolaire est une compétence facultative des communes ;
– est octroyé un financement suffisant pour la mise en place de projets éducatifs de qualité, en apportant un soutien spécifique aux communes disposant de peu de moyens et en veillant à ce que les activités mises en place dans le cadre des PEDT ne pèsent pas sur le budget des familles.

Par ailleurs, convaincue que le sport, s'il est propice aux paroles voire aux violences racistes, est néanmoins facteur d'inclusion sociale, la CNCDH constate avec satisfaction qu'un volet du Plan est consacré à la lutte contre le racisme dans le sport (actions 38 à 40), ce qui rejoint les volontés déjà exprimées par les organisations consultées dans le cadre du premier plan [102]. Pour assurer une plus grande cohérence dans l'action publique, une attention particulière devrait être portée à la coordination de ces actions avec le plan « Citoyens du sport » [103] en voie d'être généralisé dans toutes les fédérations.

En outre, la CNCDH soutient la DILCRA dans sa volonté d'engager une action visant à soutenir le dialogue interreligieux, dont les contours restent encore à définir, afin de lutter contre les méconnaissances, sources d'idées reçues, et de favoriser la tolérance [104]. Elle pourrait, en la matière, s'appuyer sur les recommandations émises par l'IGA en juin 2015 dans son rapport *relatif au dialogue interreligieux et à la laïcité républicaine* [105].

En guise de conclusion sur le volet éducatif, la CNCDH préconise de favoriser les échanges entre les équipes éducatives et pédagogiques, et entre l'école et ses partenaires (familles, acteurs associatifs, du monde économique, élus locaux, etc.) impliqués dans la promotion de la tolérance et du vivre ensemble. La mise en place et la généralisation des actions facilitant les échanges réciproques (inventaire des bonnes pratiques via une base informatique, rencontres, supports de présentation, etc.) auraient pour avantage de renforcer les logiques partenariales, en offrant une meilleure lisibilité aux dispositifs existants et en améliorant la connaissance des champs de responsabilité de chacun. La réalisation d'un support ou d'une base informatique présentant les champs d'intervention, les actions et les dispositifs mis en place par les partenaires de l'école et disponibles au sein de chaque territoire permettrait, par exemple, aux équipes éducatives et pédagogiques d'y recourir plus massivement.

102. CNCDH, *Plan national de lutte contre le racisme : consultation de la société civile, op. cit.*
103. http://www.sports.gouv.fr/IMG/pdf/plancitoyenssport15.pdf
104. Audition de la DILCRA, le 13 novembre 2015.
105. IGA, rapport relatif au dialogue interreligieux et à la laïcité républicaine, n° 15-060/15-028/01, juin 2015.

## II. Les axes non développés dans le Plan

Le Plan comprend des mesures pertinentes, exigeantes et diversifiées mais comporte également un certain nombre de lacunes et d'insuffisances. Néanmoins, si la France a d'ores et déjà mis en œuvre plusieurs des dispositions prévues par le précédent plan, la CNCDH déplore que certaines d'entre elles, ayant donné lieu à des dispositifs méritant consolidation ou non encore suivis d'effets, n'aient pas été repris par le nouveau Plan.

En outre, alors que le Plan reprend certaines mesures menées dans le cadre du plan « Égalité et citoyenneté : la République en actes »[106] et de la « Grande mobilisation de l'École pour les valeurs de la République »[107], la CNCDH ne comprend pas pourquoi il fait l'impasse sur d'autres, pourtant en lien direct avec la lutte contre le racisme et l'antisémitisme. La DILCRA a d'ailleurs souligné le besoin de transversalité et de décloisonnement en matière de lutte contre toutes les formes de racisme, ainsi que la nécessité – entre autres – de ne pas dissocier le racisme et la lutte contre les discriminations qui y sont liées, de manière à mener une action globale, coordonnée et efficace. La CNCDH espère ainsi que les problématiques développées ci-après seront prises en compte par le Comité interministériel de lutte contre le racisme et l'antisémitisme devant se réunir chaque année autour du Premier ministre, pour apprécier le bon déroulement du Plan et adopter les « réorientations nécessaires ».

### A. La ratification des traités internationaux relatifs aux droits de l'homme auxquels la France n'est pas encore partie

La CNCDH recommande au Gouvernement de ratifier, d'une part, le protocole n° 12 additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, en date du 4 novembre 2000, prévoyant une interdiction générale de la discrimination, d'autre part, la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, en date du 18 décembre 1990, prohibant toute discrimination en matière de droits fondamentaux à leur égard[108].

### B. Une action concertée pour changer la représentation des minorités et de la diversité en France

« *Ce dont a besoin la diversité, c'est avant tout d'un changement des mentalités* »[109].

Même s'il n'existe pas de rapport de symétrie absolu entre opinions et actes racistes, ces derniers se nourrissent nécessairement du préjugé raciste. C'est pourquoi la CNCDH est résolument convaincue que la lutte contre le racisme

106. Voir les mesures du plan d'action « égalité et citoyenneté : la République en actes » présentées lors du comité interministériel du 6 mars 2015 (http://urlz.fr/2ztf).
107. Voir le plan de mobilisation de l'École et de ses partenaires pour les valeurs de la République grande mobilisation de l'École pour les valeurs de la République qui a été lancé dès le 22 janvier 2015 (http://urlz.fr/2zte).
108. Voir CNCDH, 7 février 2008, *Avis sur la diplomatie français et les droits de l'homme*.
109. Extrait du discours d'Olivier Schrameck en ouverture du colloque «Audiovisuel : comment mieux représenter la diversité de la société française ?», organisé par le CSA le 6 octobre 2015 (http://urlz.fr/2uQx).

doit avant tout agir sur les représentations et les idées préconçues. La tâche est d'autant plus difficile que, dans un contexte de crise économique et sociale, de propagation accélérée des théories « déclinistes », et de défaut d'exemplarité des responsables politiques, la parole antiraciste est trop peu audible, au prétexte qu'elle serait « bien-pensante », voire désuète.

En temps de crise, la société française sait réagir et manifester tant son rejet de la haine de l'autre que son attachement aux valeurs démocratiques qui la fondent. La légère remontée de l'indice de tolérance au lendemain des attentats de janvier 2015, le grand rassemblement qui s'en est suivi le 11 janvier, ou encore le succès d'un événement comme « Migrants : 12 heures pour changer de regard »[110], permettent l'optimisme. Il faut agir en exploitant ce potentiel afin de changer durablement les regards parfois négatifs et biaisés portés sur l'autre. Cela suppose avant tout de changer le cadrage politique et médiatique[111] de l'actualité et des faits de société, qui influence l'opinion publique, en axant le discours sur la richesse – et non pas le danger – de la France plurielle et des différences culturelles qui la caractérise.

### *1. Le rôle des responsables politiques*

La CNCDH regrette que le Plan ignore totalement la dimension stigmatisante de certaines politiques et déclarations publiques. En effet, les paroles à caractère raciste ou xénophobe tenues par des responsables politiques, sur Internet ou dans la presse, n'ont cessé de s'intensifier ces dernières années. Certaines populations ainsi stigmatisées se voient désignées comme responsables de tous les maux, particulièrement les Roms et les personnes de confession musulmane, et la société française se voit parfois réduite à une opposition ontologique entre un « eux » et un « nous », sans que ces deux termes ne soient jamais véritablement définis. Un tel comportement de la part de ceux sur lesquels pèse un devoir renforcé d'exemplarité contribue à banaliser à son tour la parole raciste dans l'ensemble de la société française, et à nuire aux efforts par ailleurs consentis pour lutter contre le racisme. Il faut en effet relever cette contradiction mise en évidence et étudiée par de nombreux chercheurs, tel Éric Fassin, sociologue et professeur à l'université Paris VIII de Saint-Denis : « *les pouvoirs publics sont les premiers responsables d'une racialisation de la société qu'ils prétendent pourtant combattre* »[112].

La Commission prend acte de l'action engagée par la DILCRA pour condamner les propos de certains élus, par le biais de lettres adressées à ces derniers afin de leur demander des explications ou via le recours à l'article 40 du code de procédure pénale[113]. Ces initiatives, tout à fait louables, auraient vocation à s'inscrire dans un cadre plus large. La CNCDH recommande ainsi aux pouvoirs publics :

110. Cet événement a attiré, le 12 septembre 2015, près de 3 000 personnes, d'après Benjamin Stora, président du conseil d'orientation de la Cité nationale de l'histoire de l'immigration. Voir son discours lors de la quatrième table ronde sur « la lutte contre les stéréotypes et les amalgames », colloque « Audiovisuel : comment mieux représenter la diversité de la société française ? », organisé par le CSA le 6 octobre 2015.
111. D'après l'enquête CNCDH-SIG-BVA de 2014, 45 % des Français estiment que les responsables politiques s'engagent trop peu dans cette voie et 29 % reprochent aux médias de ne pas porter davantage cet engagement. Voir CNCDH, 2014, *La lutte contre le racisme, op. cit.*
112. Entretien de Caroline Trouillet avec Eric Fassin, « Les pouvoirs publics sont responsables d'une racialisation de la société qu'ils prétendent pourtant combattre », africultures. com (http://urlz.fr/2ztb).
113. Audition de la DILCRA, le 13 novembre 2015.

– de veiller à la cohérence de leurs propos et des politiques menées, en s'appliquant les mêmes exigences en termes de responsabilité que celles demandées au secteur associatif et aux acteurs non institutionnels ; cela suppose un devoir de retenue de la part des élus de la République et de fermeté à l'égard de ceux aspirant à le devenir ;
– de se distancier systématiquement des discours de haine tenus par les responsables politiques, en les condamnant fermement ;
– de sanctionner fermement tout propos raciste ou xénophobe tenus par ces derniers, au nom de leur devoir d'exemplarité renforcé ;
– d'initier un dialogue entre les partis politiques pour que tous s'engagent formellement, par-delà les clivages idéologiques traditionnels, à veiller dans la mesure du possible à la dignité des propos tenus par leurs membres dans la sphère publique.

### *2. Le rôle des médias*

Lors du colloque « *Audiovisuel : comment mieux représenter la diversité de la société française ?* » qui s'est tenu au CSA le 6 octobre 2015, Olivier Schrameck rappelait cette observation faite par le Président de la République un an plus tôt : des jeunes lui auraient confié ne plus regarder la télévision car elle ne parlait pas suffisamment d'eux ou bien le faisait d'une manière déformée ou négative[114]. Les médias ont incontestablement un rôle à jouer pour changer le regard porté sur l'altérité et les minorités en France. C'est en effet à travers eux que les individus conçoivent des réalités différentes de la leur et qu'ils se forgent des représentations sur les autres et sur eux-mêmes. Les médias participent également à créer du lien social car ils constituent un lieu de résonnance permettant à une société donnée de prendre conscience de la communauté de destin de ses membres, en temps de liesse comme de crise. La responsabilité des acteurs de l'audiovisuel est ainsi triple ; ils doivent :
– représenter à la fois plus et mieux la diversité de la société française pour lutter contre les phénomènes d'exclusion, d'incompréhension et d'isolement[115] ;
– donner davantage la parole aux tenants d'une vision pacifiée et positive de la France plurielle pour faire contrepoids aux discours alarmistes et déclinistes de certains qui, eux, bénéficient d'une large couverture médiatique ;
– s'engager à ce que la composition des travailleurs du secteur de l'information, des médias et de la communication reflète la pluralité de la société française.

La CNCDH appelle les pouvoirs publics à étudier et à soutenir les propositions qui ont pu émerger lors des riches échanges intervenus pendant ce colloque, comme par exemple :
– adopter un plan d'action global et pluriannuel pour que soient menés par les acteurs de l'audiovisuel des efforts structurés et cohérents ;

114. Le Président de la République a conclu le séminaire intitulé «L'audiovisuel, enjeu économique» qui s'est tenu au CSA le jeudi 2 octobre 2014.
115. D'après le cinquième Baromètre de la diversité du CSA, les programmes de télévision montrent 14 % de « personnes perçues comme non-blanches » qui seraient, par ailleurs, souvent présentées sous un mauvais jour. Le CSA conclue que la situation n'évolue pas depuis 5 ans et que la distribution des rôles reste nettement plus favorable aux personnes perçues comme « blanches ». Voir Les résultats de la vague 2015 du baromètre de la diversité à la télévision (http://urlz.fr/2wyL).

– développer la réflexion et renforcer l'action des acteurs de l'audiovisuel à l'échelle locale, avec l'appui des comités territoriaux de l'audiovisuel situés en métropole et dans les territoires d'outre-mer ;
– mettre en place une distinction pour récompenser les médias se conformant aux exigences de diversité et de cohésion sociales (ou essayant d'y parvenir) et établir un classement annuel des médias discriminant les minorités à l'antenne afin de les inciter à s'y conformer davantage ;
– former les acteurs des médias à la rhétorique discriminatoire pour qu'ils soient à même de l'identifier et de réagir en conséquence.

D'une manière générale, mener quelques actions isolées ne permettra pas de changer le regard porté sur l'altérité en France. Ainsi, les mesures du Plan qui vont dans ce sens, comme l'action 21 visant à outiller les acteurs du net pour promouvoir un contre-discours efficace, devraient être renforcées. Afin de permettre un véritable « *changement des mentalités* », les pouvoirs publics doivent jouer un rôle régulateur d'accompagnement, de stimulation et de guide de ce changement. La CNCDH appelle ainsi solennellement le Gouvernement à adopter une stratégie d'action globale, volontariste et offensive pour agir efficacement sur les représentations négatives et biaisées qui conduisent au racisme et au rejet de l'autre. La DILCRA est invitée à se saisir de la question.

## C. Un volet dédié à la lutte contre les discriminations liées à l'origine

L'absence de statistiques dites « ethniques » en France ne doit pas conduire à nier cette réalité : il existe bel et bien un écart entre les principes républicains d'une part, et les réalités pratiques auxquelles sont confrontées les populations immigrées ou présumées telles d'autre part. Les études sur la question ne manquent pas. Le Plan aurait ainsi pu inclure des mesures visant à garantir un égal accès à l'emploi [116], au logement [117], à l'école [118] et à la santé [119].

116. C'est ainsi que le *testing* sur CV organisé en 2008 par le groupe Casino a montré que les Français d'origine extra-communautaire (asiatique, africaine, maghrébine) sont systématiquement discriminés par les recruteurs, surtout ceux d'origine maghrébine (http://urlz.fr/2AsM). Claire Adida (Université de San Diego), David Laiton (Université Stanford) et Anne-Marie Valfort (Paris I Panthéon Sorbonne) ont pour leur part montré que les individus perçus comme musulmans étaient davantage discriminés par les recruteurs que les individus perçus comme chrétiens (http://urlz.fr/2y4V). Plus récemment, Marie-Anne Valfort a réalisé avec l'Institut Montaigne un *testing* sur CV entre septembre 2013 et septembre 2014 révélant une forte discrimination à raison de la religion. La probabilité des catholiques pratiquant d'être contactés par le recruteur pour un entretien d'embauche est supérieure de 30 % à celle de leurs homologues juifs. Elle est en outre deux fois plus forte que celle des musulmans pratiquants. Cette étude a été publiée en octobre 2015 et intitulée « Discriminations religieuses à l'embauche : une réalité » (http://urlz.fr/2E3B).
117. Le *testing* réalisé en 2013 par le Conseil départemental de l'Essonne a révélé qu'un candidat « d'origine supposée étrangère » a moins de chances d'accéder à un logement privé qu'un candidat « d'origine supposée hexagonale ancienne » (http://urlz.fr/2zta).
118. Dans le domaine de l'éducation, les discriminations directes ne sont pas très fréquentes mais les discriminations indirectes et systémiques, même si elles sont très difficiles à repérer, existent bel et bien. L'Ecole révèle, et peut parfois même renforcer, les discriminations à l'œuvre dans la société.
V. Rémi Thibert, « Discriminations et inégalités à l'école », *Dossier de veille de l'IFÉ*, n° 90, Lyon : ENS de Lyon, février 2014 (http://urlz.fr/2ztP).
119. L'Agence européenne des droits fondamentaux (FRA) a récemment publié un rapport sur les discriminations multiples dans l'accès et la qualité des soins de santé (http://urlz.fr/2AsK). Une enquête menée par l'Association des Directrices et des Directeurs d'hôpitaux en octobre 2015 auprès des responsables administratifs hospitaliers montre que les discriminations, notamment liées à l'origine, existent bel et bien en milieu hospitalier (http://urlz.fr/2E3V).

Le discours de Manuel Valls du 6 mars 2015 sur « la République en actes » propose des pistes intéressantes pour lutter contre les discriminations dans l'accès à l'emploi, à la santé et au logement [120]. Présupposés racistes et discriminations liées à l'origine sont en effet inextricablement liés, aussi, pour mener une politique de lutte efficace, est-il essentiel que la DILCRA soit associée à ces travaux et/ou qu'elle soit force d'initiative. À titre d'illustration, en matière de discrimination dans l'accès à l'emploi, elle pourrait :
– agir en faveur d'une formation des personnels des entreprises à la non-discrimination et à la lutte contre les biais décisionnels qui engendrent la discrimination (stéréotypes, goût pour l'entre-soi, etc.) ;
– contrôler davantage les pratiques de recrutement afin que la menace d'une sanction soit crédible ;
– permettre aux entreprises, avec le soutien de la CNIL, de collecter des données objectives sur leur personnel pour en mesurer la diversité ethno-religieuse, se fixer des objectifs visant à l'améliorer et la considérer comme un indicateur de performance, comme c'est le cas en termes d'intégration des personnes handicapées et d'égalité hommes-femmes [121] ;
– inciter les partenaires sociaux à s'engager plus concrètement dans la lutte contre le racisme et l'antisémitisme ; dans ce cadre, il serait opportun de redynamiser l'accord national interprofessionnel en faveur de la diversité, signé en 2006 par une large majorité d'organisations syndicales, afin de faire entrer la lutte contre les discriminations liées à l'origine dans le champ du dialogue social (au sein des instances représentatives du personnel, des branches et des entreprises) ;
– encourager les grandes entreprises à montrer l'exemple en la matière ;
– s'inspirer des mesures développées dans la déclaration intersyndicale « vivre ensemble, travailler ensemble » du 6 juin 2015.

Ces recommandations valent aussi pour la fonction publique où des mécanismes invisibles de discrimination sont à l'œuvre, tant dans les concours d'accès, qu'au moment de l'affectation, puis tout au long de la carrière. La CNCDH reconnaît les efforts entrepris par le Gouvernement pour pallier certains mécanismes discriminatoires, notamment au moment du recrutement [122]. Des dispositifs doivent néanmoins être mis en place pour assurer une réelle égalité des chances lors de l'affectation et dans le déroulement des carrières.

Dans ce cadre, la CNCDH tient à saluer le travail mené depuis avril 2013 par la DGAFP et la DILCRA visant à mettre en place un module de sensibilisation à la lutte contre les discriminations de tous les nouveaux agents de la fonction publique d'État, et qui insiste particulièrement sur les discriminations liées à l'origine et aux convictions religieuses. Cette formation peut représenter une réelle plus-value, la formation des biais inconscients présents en chaque individu pouvant permettre de prendre conscience des préjugés et, à terme, d'agir sur les

120. Voir les mesures du plan d'action « Égalité et citoyenneté : la République en actes », *op. cit.*
121. À noter que le Défenseur des droits et la CNIL ont réalisé un guide intitulé « Mesurer pour progresser vers l'égalité des chances », qui donne des conseils sur la façon de mesurer les discriminations dans l'emploi (http ://www. defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/ddd_gui_20120501_egalite_chances_0.pdfhttp://urlz.fr/2zt9).
122. Le plan « la République en actes » prévoit d'améliorer les dispositifs visant à renforcer les règles relatives au recrutement dans la fonction publique pour prévenir toutes les discriminations, notamment celles pouvant résulter implicitement de biais de sélection mal identifiés. *op. cit.*

pratiques discriminatoires directes ou indirectes qui en découlent. Elle préconise, à terme, de décliner ce module en action de formation continue des agents de l'État et de le déployer dans le cadre de la formation initiale et continue des agents de la fonction publique hospitalière et territoriale [123].

De manière générale, lutter contre les discriminations implique de pouvoir les mesurer pour appréhender leur ampleur et évaluer les résultats obtenus après une politique active visant à les combattre. La CNCDH estime que le recours à des mesures spéciales [124] pour favoriser la diversité constituerait un moindre mal. À terme, il faut espérer que la diversité sera vécue comme une évidence et même une chance, rendant inutile le recours à la contrainte.

## D. La lutte contre le racisme envers une catégorie de la population rencontrant des difficultés particulières : les populations de l'Outre-mer

La CNCDH étant très attachée à la dénonciation de toutes les formes de manifestations racistes, elle ne saurait tolérer une hiérarchisation quelconque des victimes et encore moins renoncer à ce combat universaliste et indivisible qu'est la lutte contre le racisme. Néanmoins, elle interpelle les pouvoirs publics sur la nécessité d'apporter une attention particulière et des réponses adaptées à chaque manifestation de racisme.

Conformément aux observations alarmantes figurant dans les rapports annuels sur la lutte contre le racisme, aux recommandations répétées des instances internationales [125], et ce Plan ayant vocation à s'appliquer sur l'ensemble du territoire français, il aurait été opportun de proposer quelques actions ciblées concernant le racisme et les discriminations à raison de l'origine qui sévissent dans les territoires français d'outre-mer. Il convient en la matière de se référer aux observations du CERD en date du 15 mai 2015 qui, tout en soulignant les situations très diversifiées des populations et notamment des communautés autochtones, constate que ces dernières (de même que les minorités et les personnes d'ascendance africaine des collectivités d'outre-mer) sont les principales victimes de discriminations en tout genre [126].

123. Bilan de la Charte pour la promotion de l'égalité et la lutte contre les discriminations dans la fonction publique signée le 17 décembre 2013 par la ministre de la Décentralisation de la Fonction publique et le Défenseur des droits, édition 2015 (http://urlz.fr/2OGl).

124. Le concept de « mesures spéciales » (ou de « mesures positives » – affirmative actions) est reconnu en droit international, notamment aux articles 1er alinéa 4 et article 2 alinéa 2 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, à laquelle la France a adhéré. Par ailleurs, dans son rapport public de 1996, le Conseil d'État indique que « *la discrimination positive est une catégorie particulière de discrimination justifiée, mise en œuvre par une politique volontariste et dont l'objectif est la réduction d'une inégalité. Ainsi définies, les discriminations positives se rencontrent fréquemment en droit français* ».

125. Voir le chapitre 4 « le regard des instances internationales ».

126. Voir CERD, *Observations finales concernant le vingtième et vingt-et-unième rapports périodiques de la France, op. cit.,* §11 à 14.

## E. La lutte contre le racisme envers une catégorie de la population rencontrant des difficultés particulières : les Roms migrants[127]

Pour les mêmes raisons, les Roms migrants auraient mérité quelques développements spécifiques. L'intolérance exacerbée et décomplexée à leur égard est certainement l'un des sujets les plus épineux pour les autorités françaises. La CNCDH regrette le manque de volonté manifeste des plus hauts responsables de l'État de mener une politique véritablement inclusive à leur endroit. Il en est ainsi du refus de certains maires de scolariser les enfants roms ou des promesses non tenues de la circulaire interministérielle du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites.

Pour « anticiper » et « accompagner » les opérations d'évacuation, comme le prévoit la circulaire, la première mesure à envisager pourrait être que les préfets – en charge de l'exécution des décisions d'évacuation –, soient tenus de prévenir en amont la Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL) – instance compétente en matière d'anticipation et d'accompagnement des démantèlements de campements illicites – des évacuations envisagées. Les préfets pourraient également rendre compte à la DIHAL du diagnostic social qui doit être établi avant chaque évacuation, ainsi que des alternatives de logements proposées en amont aux personnes et aux familles concernées.

Il est urgent de mener une politique ciblée et bienveillante à l'égard de ces populations souvent exclues de tout dispositif éducatif, sanitaire ou social. La CNCDH renvoie en la matière à ses recommandations sur la mise en œuvre de la circulaire interministérielle du 26 août 2012 et sur l'accès aux droits des populations dites « roms » du 26 juillet 2013[128], ainsi qu'à son avis sur le respect des droits fondamentaux des populations vivant en bidonvilles du 20 novembre 2014[129].

## F. La lutte contre les exclusions persistantes à l'école

Évoluer dans un environnement socialement et culturellement homogène, voire fermé, est contreproductif pour développer les capacités de compréhension et d'interconnaissance ainsi que les valeurs du vivre ensemble portées par l'école de la République. De ce fait, la CNCDH s'étonne que le Plan ne s'attaque pas de front au manque de mixité sociale dans les établissements scolaires[130]. Une

127. Dans son avis du 22 mars 2012 sur le respect des droits des gens du voyage et des roms migrants au regard des réponses récentes de la France aux instances internationales, la CNCDH a distingué deux populations : les gens du voyage rassemblent les individus qui relèvent d'une catégorie administrative qui réunit « *des individus qui possèdent pour la très grande majorité la nationalité française et qui ont un mode de vie traditionnel fondé à l'origine sur la mobilité et le voyage, même si nombre d'entre eux sont aujourd'hui sédentaires* ». Les roms ou roms migrants, « *rassemblent les personnes vivant sur le territoire national, venant essentiellement des pays d'Europe centrale et orientale (Roumanie, Bulgarie, pays de l'ex-Yougoslavie) et se reconnaissant comme roms* ».

128. CNCDH, 26 juillet 2013, *Recommandations sur la mise en œuvre de la circulaire interministérielle du 26 août 2012 et sur l'accès aux droits des populations dites « roms »* (communiqué).

129. Voir CNCDH, 20 novembre 2014, *Avis sur le respect des droits fondamentaux des populations vivant en bidonvilles – mettre fin à la violation des droits*, JORF n° 0034 du 10 février 2015 texte n° 92, NOR : CDHX1427500V.

130. Voir le chapitre 2, section 1 « action du ministère de l'Éducation nationale ».

récente note de l'OCDE met en exergue que le choix des pratiques pédagogiques dépend en partie du public scolaire, les pratiques de pédagogie active étant davantage proposées aux « bons élèves », phénomène qui participerait au creusement des inégalités scolaires[131]. Dans l'esprit de la loi sur la refondation de l'école de la République de 2013, qui promeut l'objectif de mixité sociale, la CNCDH encourage vivement le Gouvernement à porter une attention particulière aux deux rapports et aux recommandations émises par le CNESCO en mai 2015[132], ainsi qu'aux propositions contenues dans le rapport « *Grande pauvreté et réussite scolaire, le choix de la solidarité pour la réussite de tous* » paru en mai 2015[133]. Par ailleurs, les mesures prévues en ce sens par la réunion interministérielle du 6 mars 2015 étant encourageantes[134], le Plan aurait pu y faire explicitement référence et la DILCRA s'y associer.

## G. Une action en faveur de l'amélioration des rapports entre les citoyens et les forces de sécurité

La CNCDH déplore que le Plan n'aborde pas la question des rapports entre les forces de sécurité, la jeunesse et les populations minoritaires. Il conviendrait notamment de mettre un terme aux contrôles d'identité dits « au faciès »[135], conformément à l'engagement du Président de la République, M. François Hollande, lors de la campagne pour l'élection présidentielle de 2012[136]. Les impératifs d'égalité et de non-discrimination sont en effet également opposables aux forces de l'ordre. À ce propos, la décision du Gouvernement de contester la décision de la cour d'appel de Paris de condamner l'État pour « *faute lourde* » lors de contrôles d'identité au faciès est un très mauvais signal envoyé aux « jeunes » de quartiers en difficulté qui dénoncent un racisme du quotidien de la part des forces de l'ordre[137]. Cette

131. OCDE, « convictions et pratiques pédagogiques », 1er septembre 2015 (http://urlz.fr/2zt3).
132. Le premier rapport du CNESCO met en évidence de puissants phénomènes de ségrégation dès le collège, l'existence de ghettos scolaires et la présence de classes de niveau dans près de 50 % des collèges, fruit du quasi-immobilisme des politiques publiques en la matière depuis une quarantaine d'années (http://urlz.fr/2zt8). Le second présente des exemples de politiques ayant favorisé la mixité à l'école dans les pays de l'OCDE et synthétise les résultats de la recherche scientifique sur les effets nocifs des ségrégations sociales et scolaires, associées à des attitudes moins citoyennes, moins tolérantes et des capacités de communication et de délibération moins approfondies (http://urlz.fr/2zt6). Le CNESCO a émis plusieurs recommandations visant à favoriser la mixité à l'école issues du travail collectif mené dans le cadre de la Conférence de comparaisons internationales sur les mixités à l'école qu'elle a co-organisée avec le Conseil supérieur de l'Éducation du Québec et le CIEP les 4 et 5 juin 2015 (http://urlz.fr/2zt5).
133. Jean-Paul Delahaye, « Grande pauvreté et réussite scolaire. Le choix de la solidarité de tous », mai 2015 (http://urlz.fr/1Zg8).
134. V. les mesures relatives à l'éducation dans le plan d'action « égalité et citoyenneté : la République en actes », *op. cit.*
135. Plusieurs études ont démontré la surreprésentation des populations issues des « minorités visibles » dans les contrôles d'identité. Voir notamment le sondage d'Opinion Way sur « le contrôle d'identité » mené en mai 2014, à l'initiative de Graines de France, *Human Rights Watch* et *Open Society Justice Initiative* (http://urlz.fr/2zsU). Voir également l'étude sur le profilage racial dans CNCDH, *La lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie*, La Documentation française, 2010.
136. François Hollande, *Le changement c'est maintenant, Mes 60 engagements pour la France*, élections présidentielles du 22 avril 2012. « *Je lutterai contre le "délit de faciès" dans les contrôles d'identité par une procédure respectueuse des citoyens* ».
137. *Le Monde*, « Condamné pour contrôles au faciès, l'État se pourvoit en cassation », 16/10/2015 (http://urlz.fr/2zSw).

décision de justice aurait dû, au contraire, entraîner une prise de conscience accompagnée d'efforts redoublés pour mettre fin à ce type de pratiques.

La réforme entreprise par le ministère de l'Intérieur va toutefois dans le bon sens (code de déontologie commun à la police et la gendarmerie nationales pour encadrer les contrôles d'identité, modules de formation, port d'un numéro d'identification sur l'uniforme) même si elle demeure, pour la CNCDH, inachevée.

À ce titre, la Commission formule un certain nombre de recommandations :
– la mise en place d'une attestation nominative de contrôle, par la remise d'un récépissé à l'usager contrôlé [138], pour sortir les contrôles d'identité de l'anonymat, souvent source d'un sentiment d'impunité lié à l'absence de traçabilité des contrôles ; ces formalités écrites seraient utiles autant à l'agent qu'à l'usager, en cas de contestation de pratiques potentiellement abusives [139] ;
– l'engagement d'une réflexion sur le régime légal encadrant les contrôles d'identité et la publication de statistiques officielles sur ces derniers ;
– la tenue d'une permanence au sein des Maisons de justice et du droit (MJD) par un magistrat du parquet, afin que ce dernier fasse office de tiers arbitre entre la population et les forces de l'ordre, en offrant un recours effectif aux uns et aux autres.

La qualité des relations entre forces de sécurité et population dépend largement du rôle attribué par le politique à la police. C'est le constat établi par le sociologue Jérémie Gauthier qui invite à s'intéresser aux répertoires d'action valorisés et mobilisés en Allemagne où les relations avec les populations minoritaires seraient beaucoup plus apaisées. La formation des policiers aux questions interculturelles, une stratégie d'ancrage dans la société locale, et la valorisation de la prévention au détriment du volet répressif de leur action, seraient en France des pistes de réflexion intéressantes à explorer [140].

## *Conclusion*

D'une manière générale, le nouveau Plan triennal d'action contre le racisme et l'antisémitisme concrétise le souhait du Président de la République de faire de la lutte contre le racisme une priorité nationale de l'action publique. Il semble à première vue plus efficace que le précédent qui se contentait de compiler les dispositifs dont la France a su se doter au cours des dernières années sans présenter de stratégie globale permettant de garantir la cohérence, l'effectivité et l'efficacité de la lutte contre le racisme – sans doute par manque de « souffle » traduisant une véritable volonté politique. Le présent Plan a le mérite de s'inscrire

138. Avis de la CNCDH du 21 février 2013 relatif à la lutte contre la récidive (communiqué) ; le rapport du Défenseur des droits, *Rapport relatif aux relations police/citoyens et aux contrôles d'identité, 2014.* Voir aussi chapitre 2, section 2, « action du ministère de l'Intérieur ».
139. À noter que plusieurs expériences étrangères en la matière se sont révélées concluantes. À Fuenlabrada, en banlieue madrilène, la remise d'un formulaire aux personnes contrôlées a permis entre octobre 2007 et mars 2008 de diminuer par trois le nombre de contrôles effectués, ce avec une efficacité renforcée (le pourcentage de contrôles conduisant à une arrestation ou une autre suite pénale est passé de 6 % à 17 %). Cela aurait par ailleurs permis d'améliorer les relations avec la population locale. V. *Mediapart*, « Un ticket pour lutter contre les contrôles au faciès : l'exemple espagnol », 1er juin 2012 (http://urlz.fr/2Bv0).
140. Voir notamment Gauthier Jérémie, « Origines contrôlées. Police et minorités en France et en Allemagne », Sociétés contemporaines, n° 97, janvier 2015, p. 101-127 (http://urlz.fr/2zWn).

davantage dans une démarche privilégiant l'action ; il dégage ainsi quatre axes prioritaires pertinents et des objectifs ambitieux – quarante actions ciblées – avec un budget de 100 millions d'euros pour les mettre en œuvre.

La CNCDH constate qu'il s'articule étroitement avec d'autres actions gouvernementales visant à favoriser le vivre ensemble [141]. L'augmentation des effectifs et le rattachement depuis novembre 2014 de la DILCRA aux services du Premier ministre (et non au seul ministre de l'Intérieur) est un gage d'efficacité souhaité par la CNCDH depuis 2012 et salué unanimement comme un progrès. En s'assurant du caractère interministériel de la fonction et en favorisant la coopération de l'ensemble des ministères, l'action gouvernementale s'inscrit ici dans un souci évident de cohérence et de pragmatisme.

La Commission attire l'attention des pouvoirs publics sur le fait que la mise en œuvre du Plan doit impliquer non seulement les administrations centrales, mais aussi les administrations et institutions décentralisées, afin que tous les échelons de l'État en soient parties prenantes. À ce titre, il convient de veiller plus particulièrement à sa mise en œuvre dans les territoires d'outre-mer.

Le Plan ayant été élaboré dans l'urgence, après les attentats de janvier, elle espère, d'une part, que la société civile sera plus largement consultée lors de la phase de mise en œuvre du Plan, d'autre part, que les modalités pratiques de certaines des mesures proposées qui sont, pour certaines, assez vagues, seront précisées, enfin, que le Plan sera évalué.

***Consulter largement la société civile***

La CNCDH note avec satisfaction que l'élaboration du Plan a donné lieu à de nombreux échanges interministériels [142]. Cependant, pour obtenir la plus large adhésion possible, elle aurait également pu reposer sur une large consultation des représentants de la société civile et des ONG compétents en matière de lutte contre le racisme. Par sa composition, la CNCDH est l'instance la plus légitime pour exprimer, en l'absence d'une campagne de consultation, les différents avis de ses membres [143]. C'est d'ailleurs le souhait exprimé par la Conférence Mondiale contre le Racisme (CMR) dans le Programme d'action issu de la Conférence de Durban qui « *invite les États à élaborer des plans d'action, en consultation avec les institutions nationales pour les droits de l'homme* » [144].

Conformément à ce qui avait été convenu avec le ministère de l'Intérieur – et plus particulièrement avec M. le préfet Morin [145]-, l'élaboration du premier plan (2012- 2014) s'était appuyée sur l'expertise de la CNCDH. La Commission s'était par ailleurs assurée de l'implication de la société civile, au-delà de ses propres membres, tant pour bénéficier de leur expertise que pour jouir du soutien le

141. Il s'agit notamment de la nouvelle génération des contrats de ville (http://urlz.fr/2zu0), de la refondation de l'école de la République (http://urlz.fr/2zu1) et des mesures décidées dans le cadre du Comité interministériel pour l'égalité et la citoyenneté du 6 mars 2015 (http://urlz.fr/2zu2).
142. Audition de la DILCRA, le 13 novembre 2015.
143. La CNCDH est composée de 64 personnalités et représentants d'organisations issues de la société civile. Elle est le reflet de la diversité des opinions s'exprimant en France sur les questions liées aux droits de l'homme.
144. Nations unies, *Rapport de la Conférence mondiale contre le racisme, op. cit.*, §191a).
145. M. le préfet Morin était alors en charge d'une mission de coordination de la lutte contre le racisme et l'antisémitisme.

plus large possible[146]. À ce titre, la Commission s'étonne de ne pas avoir été consultée sur le Plan 2015-2017.

### *Élaborer le volet opérationnel du plan : actions ciblées, moyens, opérateurs, calendrier*

Afin de préciser certaines mesures du Plan, la CNCDH invite le Gouvernement à en définir le volet opérationnel, en poursuivant les objectifs suivants :
– confirmer et dévoiler la pleine mesure de l'ambition gouvernementale en matière de lutte contre le racisme ;
– tracer une stratégie globale, cohérente et à long terme, articulée autour d'objectifs clairs, afin de donner plus d'effectivité et d'efficacité aux actions prioritaires ciblées par le Gouvernement ;
– faciliter la coordination de l'action des acteurs de la lutte contre le racisme en leur permettant de se référer à un document clair et précis.

Le plan opérationnel pourrait comporter les modalités pratiques de mise en œuvre des quarante actions ciblées en précisant, pour chacune d'elle, la liste des opérateurs, les moyens (humains et matériels) investis, un échéancier avec mention de l'état d'avancement et, enfin, des critères d'évaluation.

Par ailleurs, la CNCDH recommande au Gouvernement et à l'ensemble des acteurs impliqués dans la mise en œuvre du Plan d'asseoir leur réflexion sur les rapports annuels de lutte contre le racisme, dans la mesure où ils constituent, à ce jour, le principal outil d'analyse et d'orientation des politiques publiques en la matière. La Commission, dans sa double mission de veille et de propositions, accompagne ce rapport depuis 2005 d'une série de recommandations afin de renforcer, en amont, la lutte contre ces phénomènes.

Il serait utile, en outre, de présenter le cadre conceptuel dans lequel le Plan se situe, en définissant le « racisme » et l'« antisémitisme ». Pour être complet et efficace, la CNCDH considère que le Plan doit poursuivre un triple objectif :
– approfondir la connaissance des mécanismes pouvant conduire à des paroles ou des actes à caractère raciste ou antisémite ;
– mettre en œuvre des dispositifs ayant vocation à lutter en amont contre ces phénomènes ;
– réprimer les actes répréhensibles et lutter contre les discriminations[147] à raison de l'appartenance ou non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, à

146. La CNCDH a consulté, en janvier 2011, un certain nombre d'associations de lutte contre le racisme, de personnalités qualifiées, de syndicats et la HALDE afin de recueillir leurs observations et recommandations en vue de l'élaboration du plan 2012 – 2014. Cette consultation a donné lieu à la rédaction d'une note qui a été transmise aux services compétents. Une deuxième consultation a eu lieu dans le courant du mois de septembre 2011 sur la base d'un projet de plan national. À cette occasion, la CNCDH a pu émettre un certain nombre de recommandations et de réserves, en vue de l'amélioration du futur plan. L'introduction du plan reprenait même certaines de ces recommandations quant aux besoins de transversalité, de cohérence et de visibilité, bien que le volet opérationnel se soit ensuite avéré assez décevant.
147. L'article 225-1 du code pénal énumère vingt critères de discrimination : l'âge ; l'apparence physique ; l'appartenance ou non à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée ; l'état de santé ; l'identité sexuelle ; l'orientation sexuelle ; la grossesse ; la situation de famille ; le handicap ; le patronyme ; le sexe ; les activités syndicales ; les caractéristiques génétiques ; les mœurs ; les opinions politiques ; l'origine ; le lieu de résidence.

une race, à une religion ou à une nation, voire dans certains cas, à l'apparence physique et au patronyme qui y sont liés.

En ce sens, afin que son périmètre d'action soit clairement borné, le titre même du Plan pourrait être modifié de manière à intégrer la lutte contre la xénophobie et les discriminations, dans la mesure où l'action de lutte contre le racisme doit tendre à faire respecter le principe d'égalité entre les personnes discriminées.

***Évaluer la mise en œuvre du plan***

Il aurait été opportun que l'élaboration du Plan 2015-2017 s'appuie sur l'évaluation du précédent afin d'apprécier l'efficacité des mesures prises, comprendre pourquoi certaines d'entre elles n'ont pas fonctionné, et ainsi orienter efficacement les axes à développer pour parvenir à des résultats concrets. La CNCDH rappelle que la société civile s'est massivement prononcée en faveur d'une évaluation à intervalles réguliers de la mise en œuvre du plan en insistant sur l'importance qu'un organe indépendant soit investi de cette mission[148]. Elle regrette que cette évaluation n'ait pas eu lieu en temps voulu pour être exploitée lors de la rédaction du Plan 2015-2017. Elle espère cependant que le nouveau Plan tel qu'il a été rendu public sera, lui, évalué et suivi de près.

Elle rappelle, à ce propos, qu'une disposition du plan précédent prévoyait que la CNCDH serait « *le chef de file de l'évaluation émanant des instances de la société civile* », qu'elle « *organise [rait] une concertation avec les institutions en charge de ces questions, dont le Défenseur des droits et le Haut Conseil à l'intégration, ainsi qu'avec les ONG* », et qu'elle « *dresser [ait] un rapport annuel sur l'évaluation de l'application du plan national qu'elle communiquer [ait] au Gouvernement* »[149]. Malheureusement, cette mesure est restée lettre morte puisque la CNCDH n'a jamais été saisie de la question.

De ce fait, la Commission propose d'instaurer et de piloter un groupe de travail spécifique chargé du suivi et de l'évaluation du programme d'action de lutte contre le racisme et l'antisémitisme. Elle est en effet un interlocuteur privilégié pour l'évaluation du Plan national et ce pour plusieurs raisons :

- Sa composition est une garantie d'indépendance et de pluralisme.
- Elle bénéficie d'une expertise certaine en matière de lutte contre le racisme, comme en témoignent les rapports annuels publiés depuis 1990 conformément à la loi n° 90-615 du 13 juillet 1990 tendant à réprimer tout acte raciste, antisémite ou xénophobe, et les nombreux avis adoptés sur le sujet.
- Elle constitue un espace privilégié de consultation des ONG, des syndicats, et de la société civile.
- Elle a déjà contribué à l'élaboration du précédent plan national d'action.
- Elle est un interlocuteur privilégié des organisations internationales.

Enfin, comme c'est le cas pour la lutte contre la traite des êtres humains, où la CNCDH est à la fois rapporteur indépendant et évaluateur du plan d'action

148. Voir CNCDH, *Plan national de lutte contre le racisme : consultation de la société civile organisée par la CNCDH*, janvier 2011.
149. Plan national d'action contre le racisme et l'antisémitisme 2012-2014, p. 138.

gouvernemental, la Commission a vocation à être évaluateur du Plan de lutte contre le racisme et l'antisémitisme. Dans l'esprit des engagements de la Conférence de Durban, la désigner formellement comme tel aurait le mérite de susciter un effet d'entraînement auprès des INDH interagissant avec la CNCDH au sein des différents réseaux européens et internationaux, en montrant les vertus de l'évaluation par une institution indépendante.

Le groupe de travail pourrait réunir les principaux acteurs de la société civile œuvrant dans la lutte contre le racisme, des institutions spécifiques (Défenseur des droits, etc.) ainsi que des personnalités qualifiées (magistrats, policiers, enseignants, représentants syndicaux, etc.). Cette évaluation pourrait permettre de disposer d'éléments objectifs pour renforcer, pérenniser, généraliser ou encore étendre les mesures les plus efficaces. Une évaluation détaillée de la mise en œuvre du Plan national pourrait en outre être incluse dans le rapport sur la lutte contre le racisme que la CNCDH remet annuellement au Premier ministre. Elle pourrait être menée en amont du Comité interministériel qui doit se réunir chaque année autour du Premier ministre pour constituer une base de travail permettant à ses membres d'apprécier le bon déroulement du Plan et d'adopter les réorientations nécessaires. De même, elle pourrait venir éclairer les travaux du Comité de pilotage qui doit réunir chaque trimestre les représentants des différents ministères et la DILCRA. Enfin, il serait opportun de convier aux réunions de ces deux comités des représentants des principaux acteurs compétents en la matière, dont la CNCDH, pour bénéficier de leur expertise.

Par ailleurs, la CNCDH réitère la demande du CERD, à savoir évaluer dans quelle mesure le Plan 2015-2017 s'inscrit dans le cadre de la Déclaration et du Programme d'action de Durban adoptés en septembre 2001, et confier cette mission à un organe indépendant[150].

150. « *Le Comité prie l'État partie d'évaluer dans quelle mesure le Plan national d'action de lutte contre le racisme et l'antisémitisme 2015-2017 s'inscrit dans le cadre de la Déclaration et le Programme d'action de Durban* ». CERD, *Observations finales concernant les vingtième et vingt-et-unième rapports périodiques de la France*, 15 mai 2015, §19.

Section II

# Responsabiliser davantage les prestataires du Web

Dans le précédent rapport annuel, un chapitre important a été consacré à la lutte contre les discours de haine sur Internet. À la suite de l'arrêt *Delfi AS contre Estonie* rendu le 16 juin 2015 par la Grande chambre de la Cour européenne des droits de l'homme [151], la CNCDH entend réitérer certaines de ses recommandations.

À titre liminaire, la Commission constate une nouvelle fois que la prolifération des contenus haineux sur la Toile, qui se nourrissent régulièrement des tensions sociales et de la crise de la citoyenneté [152], devient un phénomène de plus en plus inquiétant. Elle constitue le terreau de conflits croissants entre groupes et communautés remettant en cause le « vivre ensemble » démocratique. Les discours de haine ne sont pas que des discours, ils peuvent provoquer la violence, même la plus extrême, comme l'ont montré les crimes terroristes de janvier et de novembre 2015 à Paris, inspirés par une propagande de mort et de haine largement présente sur le Web.

Cette prolifération pose la question de l'efficacité des politiques et moyens mis en œuvre et, plus généralement, celle de l'effectivité des dispositifs juridiques existants, spécialement de l'arsenal répressif. Pour la CNCDH, cette situation préoccupante impose de réaliser au plus vite un nouvel état des lieux pour définir des nouvelles stratégies de lutte [153].

Le mode de fonctionnement de l'Internet a été totalement bouleversé au milieu des années 2000 avec la révolution du « Web 2.0 » [154] consécutive au développement exponentiel des réseaux sociaux, des sites de partage de contenus audiovisuels, des plateformes de discussion, des blogs et du courrier électronique. L'internaute est alors devenu, grâce aux outils mis à sa disposition, une personne active sur la Toile, un acteur privilégié de la communication, puissant vecteur d'une intelligence collective [155]. La technologie lui permet d'émettre et de partager quotidiennement de l'information, de devenir, le cas échéant,

151. CEDH (Gde chbre), 16 juin 2015, *Delfi AS c. Estonie*, req. n° 64659/09.
152. Voir I. Falque-Pierrotin, *Rapport au Premier ministre. Lutter contre le racisme sur Internet*, Paris 2010 ; M. Knobel, *L'Internet de la haine. Racistes, antisémites, néonazis, intégristes, islamistes, terroristes et homophobes à l'assaut du web,* Berg international éditeurs 2012.
153. Notons que l'ECRI a recommandé vivement aux autorités françaises de poursuivre et de renforcer leurs efforts en vue de lutter contre les formes d'expression raciste diffusées au moyen d'Internet. Le CERD (Nations unies) a également abordé cette question dans sa Recommandation générale n° 35 d'août 2013 sur la lutte contre les discours de haine raciale (voir CNCDH, *Rapport 2012-2014 sur les droits de l'homme en France. Regards portés par les instances internationales,* La Documentation française 2014, p. 223, 225).
154. Voir F. Rebillard, *Le Web 2.0 en perspective : une analyse socio-économique de l'Internet*, L'Harmattan 2007 ; P. Trudel et F. Abran, *Gérer les enjeux et risques juridiques du Web 2.0,* Université de Montréal, janvier 2012.
155. Voir B. Beaude, *Les fins d'Internet*, Fyp 2014, p. 37.

lui-même écrivain, journaliste, artiste ou éditeur[156]. En devenant participatif[157], l'Internet accroît considérablement les « *capabilités* » des individus, pour reprendre la terminologie d'Amartya Sen, c'est-à-dire leur capacité effective à jouir de leurs libertés[158].

À cet égard, la CNCDH se doit de prendre acte d'une évolution sociétale majeure déjà relevée par le Conseil constitutionnel et la Cour européenne des droits de l'homme : « *Internet est aujourd'hui devenu l'un des principaux moyens d'exercice par les individus de leur droit à la liberté d'expression et d'information* »[159]. Certes, avant le Web 2.0, le droit de communiquer ses pensées ne pouvait s'exercer que par l'accès à des médias professionnels (presse écrite, médias audiovisuels, éditeurs) soumis à des normes déontologiques et, à ce titre, jouant un rôle de filtre. Mais à ce jour, chacun peut créer un blog, poster un commentaire ou mettre en ligne une vidéo. Internet permet désormais, sans intermédiaire (« *gate-keeper* »), la diffusion par chacun et le partage par tous d'une grande diversité de contenus, dont l'audience potentielle est à l'échelle de la planète[160]. Si, comme l'affirme l'article 11 de la Déclaration de 1789, « *la liberté de communication des pensées et des opinions est l'un des droits les plus précieux de l'homme* », alors l'Internet est aujourd'hui l'un des instruments les plus précieux de l'un des droits de l'homme les plus précieux[161]. De plus, si la Convention européenne des droits de l'homme (CESDH) dispose en son article 10-1 que la liberté d'expression doit s'exercer « *sans considération de frontière* », c'est l'Internet, et lui seul, qui a permis la levée effective des frontières[162].

Partant, le Web participatif sonne le glas du monopole des médias traditionnels pour l'information donnée au public[163]. Agathe Lepage précise utilement que « *l'Internet représente surtout un changement de paradigme dans l'expression publique en ce qu'il permet à tout un chacun de s'exprimer sans le filtrage, la sélection qui sont de rigueur dans l'accès aux modes traditionnels d'expression publique, comme l'édition, la télévision, la radio (…) Ainsi peut-on estimer que c'est véritablement l'Internet qui donne toute son ampleur au principe de la liberté d'expression, puisque, sous l'angle de la communication publique, il cesse d'être théorique pour une partie considérable de la société* »[164]. Cette

156. P. Achilléas, « Internet et libertés », *JurisClasseur Libertés*, fasc. n° 820, n° 27.
157. Sur le Web participatif, voir D. Cardon, *La démocratie Internet. Promesses et limites.* Seuil 2010, p. 46 ; E. Dérieux, « Régulation de l'Internet. Libertés et droits fondamentaux », *RLDI* 2012, n° 78, p. 95.
158. A. Sen, *L'idée de justice*, Flammarion 2012, p. 277 et s. et p. 309 et s.
159. Voir Cons. const. 10 juin 2009, n° 2009-580 DC, considérant n° 12 ; CEDH, 18 décembre 2012, *Ahmet Yildirim c. Turquie*, req. n° 3111/10, § 54 ; CEDH (Gde chbre), 16 juin 2015, affaire *précitée Delfi AS c. Estonie*, req., § 110.
160. Voir D. Wolton, *Internet et après ? Une théorie critique des nouveaux médias*, Flammarion 2000, p. 115, qui soutient le rétablissement d'intermédiaires sur le Web, dès lors que ceux-ci sont les « *garants d'une certaine philosophie de l'information* ».
161. Conseil d'État, *Étude annuelle 2014. Le numérique et les droits fondamentaux,* La Documentation française 2014, p. 146.
162. *Ibid.*, p. 145.
163. G. Lucas, « Internet pour le meilleur et pour le pire ? », *in :* A. Lepage (dir.), *L'opinion numérique. Internet : un nouvel esprit public,* Dalloz 2006, p. 95 et s.
164. A. Lepage, « Internet au regard de la loi du 29 juillet 1881 sur la presse : un mode de communication comme un autre ? », *in :* A. Lepage (dir.), *L'opinion numérique, op. cit.*, p. 141-142. Voir également P. Trudel et F. Abran, *op. cit.,* pp. 11-12, qui évoquent le « *rôle accru de l'amateur* » dans des situations autrefois dominées par des professionnels.

évolution montre que le contrôle éditorial *a priori* (au stade de l'accès aux médias traditionnels) cède la place à un contrôle *a posteriori* (au stade de la sélection des contenus par l'internaute)[165], les usagers faisant eux-mêmes le tri une fois les propos publiés sur tel ou tel site[166]. Cela ne pouvait qu'engendrer la fin d'une prise de parole normée[167] et ouvrir la voie à une libération totale des affects et des subjectivités, dès lors que les internautes ne sont pas tous des professionnels des médias ayant une connaissance et une pratique de la déontologie de la communication publique[168]. À cela s'ajoutent :

– le fait que la communication sur la Toile s'affranchit bien souvent, même en l'absence d'anonymat, des règles les plus élémentaires de politesse et de courtoisie[169] ;

– la possibilité de l'anonymat et l'utilisation du pseudonyme, qui entraînent un fort sentiment d'impunité. L'usage de l'Internet peut même générer une « habitude d'anonymat » chez l'internaute qui, se croyant invisible et non identifiable sur la Toile, s'autorise des comportements inadaptés à la vie en société, voire illicites. L'anonymat peut cependant être profitable à une communication électronique libre, dans la mesure où il permet de protéger les sources d'information, voire d'encourager la manifestation des lanceurs d'alerte.

Avec l'Internet nous sommes entrés dans l'ère des « solitudes interactives »[170] où nombre d'individus, libérés de toutes règles et contraintes, manifestent une indifférence exacerbée au sort de leur prochain[171]. C'est ainsi que les nouvelles technologies du Web 2.0 sont devenues, malgré elles, le vecteur de la diffusion de discours qui n'avaient auparavant pas de place dans les médias traditionnels[172] et dont la visibilité est nécessairement accrue par l'effet démultiplicateur du Net[173]. Il n'est donc pas surprenant que ces dix dernières années aient été

165. Conseil d'État, *Étude annuelle 2014, op. cit.,* p. 145 ; D. Cardon, *op. cit.,* p. 39 et s.

166. D. Cardon, *op. cit.,* p. 41-42 : qui précise qu'il s'agit du « *principe de la hiérarchisation ex post, effectuée par les internautes en fonction de leur position dans la structure des réputations sur la Toile (…) Les sites très mal classés dans les hiérarchies du Web, ne sont accessibles qu'à un internaute qui les chercherait explicitement – ce qui n'enlève rien au caractère insupportable des propos antisémites, racistes, sexistes, homophobes, etc. Il reste que dans un esprit proche du premier amendement de la Constitution américaine, Internet refuse toute politique paternaliste qui définirait pour les autres ce qu'il convient de dire ou d'entendre. En revanche, il fait confiance à l'activité auto-organisée des internautes pour que les informations qui doivent rester dans les bas-fonds du Web ne remontent pas les échelles de visibilité. Grandeur et misère de la liberté de parole à l'ère du numérique* ».

167. D. Cardon, *op. cit.*, p. 37-38.

168. *Ibid.,* p. 10-11 : « *La parole publique (…) peut désormais être commentée, critiquée, raillée, transformée par un grand nombre de personnes autrefois jugées inaptes ou ignorantes. Mais Internet aspire aussi dans l'espace public les expressions personnelles des internautes. Le Web s'empare de conversations qui n'étaient pas reconnues comme publiques, en profitant des nouvelles pratiques d'exposition de soi des individus. La ligne de partage entre sociabilité privée et débat public est trouée par une nouvelle sensibilité qui conduit les individus à s'exposer et à tisser, devant les autres, des fils entre leur vie personnelle et les enjeux publics* ».

169. C. Moulard, *Mailconnexion. La conversation planétaire*, Au Diable Vauvert 2005.

170. Voir D. Wolton, *Internet et après ?, op. cit.*, p. 106 ; D. Wolton, *Penser la communication,* Flammarion 1997, chapitre XIV.

171. B. Teyssié, « L'homme et la fourmi. Variations sur l'empire du numérique », *in :* B. Teyssié (dir.), *La communication numérique, un droit, des droits*, Éditions Panthéon-Assas 2012, p. 61.

172. M. Quéméner, *Cybersociété. Entre espoirs et risques*, L'Harmattan 2013, p. 170 et s.

173. La Cour de Strasbourg a utilement constaté que « *les moyens modernes de diffusion d'information et le fait que le site était accessible à tous, y compris aux mineurs, auraient démultiplié l'impact d'une campagne d'affichage* » (CEDH, Gde chbre, 13 juillet 2012, *Mouvement raëllien suisse c. Suisse*, req. n° 16354/06).

marquées par une prolifération inquiétante des discours de haine[174] et donc par une banalisation, en ligne, de la parole raciste, antisémite, xénophobe, islamophobe et homophobe[175].

Le 12 février 2015, la CNCDH a adopté à l'unanimité un *Avis sur la lutte contre les discours de haine sur Internet*[176], qui, après un diagnostic des récentes évolutions du Web, propose de nombreuses pistes de réformes[177], parmi lesquelles une amélioration des dispositifs issus de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 *sur la confiance dans l'économie numérique* (LCEN). Pour rappel, cette loi a transposé la directive n° 2000/31/CE du 8 juin 2000 dite « directive commerce électronique » et prévoit les règles relatives aux responsabilités civile et pénale des intermédiaires techniques (fournisseurs d'accès/hébergeurs).

Dans la lignée du rapport magistral sur la cybercriminalité du Procureur général Marc Robert, la CNCDH part du constat selon lequel la LCEN souffre cruellement d'ineffectivité[178]. Dans son avis du 12 février 2015, elle propose quelques remèdes à cette ineffectivité, en prenant bien garde :
– de ne pas freiner les libertés d'innovation et d'entreprendre ;
– de ne pas entraver la libre concurrence, des obligations trop lourdes à la charge des hébergeurs limiteraient l'attractivité du statut ;
– de ne pas violer le noyau intangible de la liberté de communication et d'expression, d'une part en autorisant un système de censure privée, qui confierait aux seuls prestataires commerciaux la mission de contrôler et de supprimer les contenus qu'ils jugent illégaux. D'autre part, en instaurant un système étatique de contrôle *a priori* des contenus postés sur le Web, comme cela est pratiqué dans les régimes totalitaires ou dictatoriaux.

Les pistes de réflexion proposées par la CNCDH s'agissant de l'engagement de la responsabilité des hébergeurs tendent à préserver l'équilibre entre ces trois libertés fondamentales. Les récentes évolutions de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme sur la question témoignent par ailleurs également de la nécessité de se pencher sur la question de la responsabilité des hébergeurs et, plus largement, des plateformes.

174. Voir M. Knobel, *L'Internet de la haine, op. cit.* Voir déjà A. Lepage, *Libertés et droits fondamentaux à l'épreuve de l'Internet,* Litec 2002, p. 91 et s. Sur la situation aux États-Unis, voir J. Bell, « Pour faire barrage à ceux qui n'ont pas de cœur : expressions racistes et droits des minorités », *in :* E. Zoller (dir.), *La liberté d'expression aux États-Unis et en Europe.* Dalloz 2008*,* p. 52 et s.

175. Gilles Clavreul (DILCRA) a indiqué le 29 janvier 2015, lors d'une intervention à la CNCDH, que le nombre de signalements de contenus haineux en ligne s'est élevé à 15 000 en 2014.
Pour des données chiffrées détaillées relatives à 2014, voir la contribution de M. Quéméner et celle du ministère de l'Intérieur *in :* CNCDH, *Rapport 2014. La lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie*, La Documentation française 2015.

176. CNCDH 12 février 2015, *Avis sur la lutte contre les discours de haine sur Internet*, *JORF* n° 0073 du 27 mars 2015, texte n° 99.

177. La présente contribution reprend et synthétise les principales analyses et propositions de l'avis précité de la CNCDH sur la lutte contre les discours de haine sur Internet.

178. Sur les failles de la LCEN, voir notamment J. Bossan, « Le droit pénal confronté à la diversité des intermédiaires de l'Internet », *RSC* 2013, p. 295.

### Les « devoirs » et « responsabilités » d'un portail Internet d'actualités s'agissant des commentaires en ligne des internautes

La récente affaire *Delfi AS c. Estonie* est la première dans laquelle la Cour a été appelée à examiner un grief relatif à la responsabilité d'une société gérant un portail d'actualités sur Internet en raison des commentaires laissés par les internautes sur le portail [179]. Le portail fournissait à des fins commerciales une plateforme de publication de commentaires d'internautes sur des informations précédemment publiées. Dans ce cadre, certains internautes, identifiés ou anonymes, peuvent déposer des propos clairement illicites portant atteinte aux droits de tiers. La Cour a dit que l'exploitant à titre commercial d'un portail d'actualités sur Internet peut être tenu responsable des commentaires injurieux laissés par les internautes sur le portail.

Deux éléments spécifiques distinguent cette affaire très attendue :

Elle vise un grand portail d'actualités sur Internet exploité à titre professionnel et à des fins commerciales, qui publie des articles sur l'actualité rédigés par ses services et qui invite les lecteurs à les commenter. La Cour a bien précisé que cette affaire ne concerne pas d'autres types de forums sur Internet, susceptibles de publier des commentaires provenant d'internautes, par exemple les forums de discussion, les sites de diffusion électronique, ou encore les plateformes de médias sociaux (§116).

Les commentaires d'internautes – qu'ils soient identifiés ou anonymes – portaient atteinte aux droits de la personnalité de tiers et constituaient un discours de haine et une incitation à la violence envers ces tiers (voir aussi partie VI-3, ci-dessous).

La société requérante, Delfi AS, se plaignait que les juridictions nationales l'aient jugée responsable des commentaires injurieux laissés par ses visiteurs sous l'un de ses articles d'actualités en ligne, qui concernait une compagnie de navigation. Delfi AS avait retiré les commentaires injurieux environ six semaines après leur publication, suite à la demande des avocats du propriétaire de la compagnie de navigation.

Les propos clairement illicites portaient atteinte aux droits de la personnalité de tiers. La question à trancher n'était pas de savoir s'il avait été porté atteinte à la liberté d'expression des auteurs des commentaires, mais si le fait de juger Delfi AS responsable de ces commentaires déposés par des tiers avait porté atteinte à sa liberté de communiquer des informations.

Sur cette question nouvelle, la Grande Chambre a décidé ce qui suit (§113) :
« *(…) la reconnaissance des différences entre un exploitant de portail et un éditeur traditionnel, est conforme aux instruments internationaux adoptés dans ce domaine, instruments dans lesquels on perçoit une certaine évolution en faveur de l'établissement d'une distinction entre les principes juridiques régissant les activités des médias imprimés et audiovisuels classiques, d'une part, et les activités des médias sur Internet, d'autre part. Dans la récente recommandation du Comité des Ministres aux États membres du Conseil de l'Europe sur une nouvelle conception des médias, cette distinction est formulée en termes d'« approche différenciée et graduelle [dans le cadre de laquelle] chaque acteur dont les services sont considérés comme un média ou une activité intermédiaire ou auxiliaire bénéficie à la fois de la forme (différenciée) et du niveau (graduel) appropriés de protection, et les responsabilités sont également délimitées conformément à l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme et à d'autres normes pertinentes élaborées par le Conseil de l'Europe » (…). Dès lors,* la Cour considère qu'en raison de la nature particulière de l'Internet, les « devoirs et responsabilités » que doit assumer un portail d'actualités sur Internet aux fins de l'article 10 peuvent dans une certaine mesure différer de ceux d'un éditeur traditionnel en ce qui concerne le contenu fourni par des tiers ».

179. CEDH (Gde chbre), 16 juin 2015, *Delfi AS c. Estonie*, req. n° 64569/09.

En outre, une société éditrice professionnelle sur Internet doit connaître la législation et la jurisprudence, car elle peut aisément solliciter un avis juridique sur ces questions. La Cour la juge capable d'apprécier les risques liés à ses activités et d'être à même de prévoir, à un degré raisonnable, les conséquences susceptibles d'en découler pour elle en termes de « *responsabilité et de devoirs* ». La Cour a dit ce qui suit :

« *129. (…) en tant qu'éditrice professionnelle, la société requérante aurait dû connaître la législation et la jurisprudence, et qu'elle aurait aussi pu solliciter un avis juridique. (…) La Cour considère en conséquence que la société requérante était en mesure d'apprécier les risques liés à ses activités et qu'elle devait être à même de prévoir, à un degré raisonnable, les conséquences susceptibles d'en découler. L'ingérence litigieuse était donc « prévue par la loi » au sens du paragraphe 2 de l'article 10 de la Convention* ».

La grande Chambre a posé ensuite quatre critères pour apprécier si la condamnation de Delfi AS pour des commentaires déposés par des tiers avait, ou non, emporté violation de sa liberté d'expression. Elle a tenu compte :
– du caractère extrême des commentaires en cause (ils portaient atteinte à la « *dignité humaine* » et étaient « *clairement illicites* ») ;
– du fait qu'ils avaient été laissés en réaction à un article publié par Delfi AS sur son grand portail d'actualités sur Internet qu'elle exploitait à titre professionnel dans le cadre d'une activité commerciale (invitant les lecteurs à laisser leurs commentaires sans s'inscrire nommément et sans instrument d'identification) ;
– de l'insuffisance des mesures prises par Delfi AS pour retirer sans délai, après leur publication, les commentaires injurieux (restés en ligne six semaines) ;
– ainsi que du caractère modéré de la somme que Delfi AS a été condamnée à payer (320 euros).

Au final, la Cour n'a pas relevé de violation de l'article 10. La décision des juridictions estoniennes de tenir Delfi AS pour responsable était justifiée et ne constituait pas une restriction disproportionnée de son droit à la liberté d'expression. Par conséquent, pour la première fois, la Cour a reconnu que la responsabilité de l'exploitant, à titre commercial, d'un portail d'actualités sur Internet était engagée en raison des commentaires injurieux laissés par les internautes.

*Source* : Cour européenne des droits de l'homme, Division de la recherche, *Internet : la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme*, Mise à jour : juin 2015, publication du Conseil de l'Europe.

### *Définir clairement le champ d'application territorial de la LCEN*

Le Conseil d'État relève très pertinemment dans son É*tude annuelle* de 2014 que « *La territorialité sur Internet présente des enjeux stratégiques. Est en effet en cause la capacité des États à assurer la protection des libertés fondamentales de leurs citoyens, ainsi que le droit au recours de ceux-ci. Les implications pour la concurrence entre entreprises numériques sont significatives* »[180].

Partant, il doit être relevé que la grande majorité des sites contenant des discours de haine sont hébergés par des entreprises dont le siège social est situé en Irlande ou aux États-Unis, et qui, pour cette raison, revendiquent l'extranéité juridique.

180. Conseil d'État, *Etude annuelle 2014*, *op. cit.*, p. 240.

C'est ainsi que certaines sociétés commerciales étrangères ne s'estiment pas tenues par les dispositions de l'article 6 II. de la LCEN qui impose aux acteurs d'Internet de coopérer avec les autorités judiciaires et administratives pour permettre l'identification de personnes ayant contribué à la création de contenus illicites[1]. Dès lors que l'anonymat des internautes est conjugué à l'absence de coopération des prestataires (hébergeurs), l'autorité judiciaire française est mise en grande difficulté pour obtenir, dans les meilleurs délais, les éléments d'identification (adresse IP, *etc.*) des personnes suspectées d'avoir commis un délit d'opinion.

En outre, il est regrettable que bien des entreprises étrangères ne s'estiment pas davantage liées par l'article 6 I. 7 de la LCEN permettant à l'autorité judiciaire de mettre à la charge des hébergeurs et des fournisseurs d'accès une obligation de surveillance spéciale (ciblée et temporaire) de certains comportements illégaux. Rappelons que s'agissant de la répression des infractions relatives aux abus de la liberté d'expression, ces prestataires doivent également informer promptement les autorités publiques de toute activité illicite dont elles ont connaissance et rendre publics les moyens qu'ils consacrent à la lutte contre ces activités[2].

Au regard de ce qui vient d'être exposé, la CNCDH déplore que, du fait du non-respect par certaines sociétés commerciales étrangères de leurs obligations légales, les pouvoirs publics français soient trop souvent réduits à l'impuissance dans la conduite d'une politique de lutte contre les discours de haine sur Internet. Il est intolérable que l'effectivité d'une loi puisse dépendre des intérêts particuliers de l'industrie et, plus largement, d'intérêts économiques voire politiques. En conséquence, la CNCDH, à l'instar du Conseil d'État, appelle la France à ne pas abdiquer sa souveraineté et recommande de définir le champ d'application territorial de l'article 6 de la LCEN, ses dispositions devant s'appliquer à toute entreprise dirigeant une activité économique vers le territoire français[3].

De plus, la préservation de l'intérêt général et le principe d'égalité devant la loi commandent de s'assurer du respect de leurs obligations par les prestataires et de punir les manquements constatés, étant précisé que les sanctions pénales prévues par la LCEN n'ont, jusqu'à ce jour, jamais été mises en œuvre[4]. Cette situation est d'autant plus fâcheuse qu'elle entraîne une distorsion de concurrence au détriment des entreprises françaises respectueuses de la loi[5] et dont le poids économique est bien faible face aux géants américains du Web et de l'informatique.

1. Conseil d'État, *Etude annuelle 2014, op. cit.*, p. 245 ; E. Dérieux, « Diffusion de messages racistes sur Twitter. Obligations de l'hébergeur », *RLDI* 2013, n° 90, p. 27.
2. Groupe de travail interministériel sur la lutte contre la cybercriminalité, *op. cit.*, p. 185 et s. Voir déjà I. Falque-Pierrotin, *op. cit.,* p. 59.
3. Dans ce sens Conseil d'État, *Étude annuelle 2014*, *op. cit.*, p. 245.
4. Groupe de travail interministériel sur la lutte contre la cybercriminalité, *op. cit.,* p. 187 et 188.
5. *Ibid.*, p. 185 et 186.

### *Mieux encadrer le régime de responsabilité applicable aux prestataires du Web*

La LCEN garantit globalement le principe de « neutralité du réseau »[6], au sens où elle consacre un principe de responsabilité limitée des prestataires du Web (fournisseurs d'accès et hébergeurs)[7]. S'agissant plus spécifiquement des hébergeurs, leur responsabilité (civile et pénale) ne peut pas être engagée « *s'ils n'avaient pas effectivement connaissance* » du caractère illicite des contenus stockés ou « *si dès le moment où ils ont eu cette connaissance, ils ont agi promptement pour retirer ces données ou en rendre l'accès impossible* » (articles 6-1-2 et 6-1-3 de la LCEN).

D'une part, cette limitation de responsabilité est due au rôle passif des hébergeurs qui rendent accessibles des contenus de tiers sans en prendre directement connaissance et sans les contrôler.

D'autre part, en raison de la passivité des hébergeurs par rapport au contenu, ces intermédiaires ne sont soumis à aucune obligation générale de surveillance des contenus (article 6 I., 7 LCEN). Pour la CNCDH, l'accroissement de la responsabilité des prestataires présenterait un risque important de « privatisation de la censure » : en effet, les responsabiliser trop largement sur les contenus pourrait indirectement conduire à leur déléguer, *de facto*, une mission de surveillance et de sanction, qui reviendrait à leur confier un rôle trop central dans la détermination de l'ordre public numérique. Le Conseil constitutionnel veille d'ailleurs à ne pas ériger le fournisseur d'hébergement en juge de l'illicite et du licite des contenus. Il a formulé une réserve d'interprétation à propos des articles 6-1-2 et 6-1-3 de la LCEN en précisant que ces deux articles « *ne sauraient avoir pour effet d'engager la responsabilité d'un hébergeur qui n'a pas retiré une information dénoncée comme illicite par un tiers, si celle-ci ne présente pas* ***manifestement un tel caractère ou si son retrait n'a pas été ordonné par un juge*** ». En effet, la distinction entre contenu licite et contenu illicite peut s'avérer extrêmement délicate en pratique et il ne faudrait pas que les hébergeurs censurent tout contenu signalé afin de se prémunir contre toute mise en cause de leur responsabilité. Le noyau intangible de la liberté d'expression serait violé.

Toutefois, la CNCDH a constaté que les règles de responsabilité des prestataires, acteurs majeurs de la diffusion des discours de haine sur Internet, ne sont pas satisfaisantes. En effet, leur complexité[8] et leur absence corrélative de mise en œuvre[9] sont source d'impunité. Dans ces conditions, elle juge nécessaire de clarifier et de mieux distinguer, parmi les prestataires, ceux qui jouent « un rôle

6. Sur le principe de neutralité du réseau, voir J. Huet et E. Dreyer, *Droit de la communication numérique*, Paris, LGDJ 2011, p. 16 ; E. Dérieux, « Entre esprit libertaire et nécessaire réglementation. À propos de la neutralité de l'Internet. Un atout pour le développement de l'économie numérique », *RLDI* 2010, n° 64, p. 6.
7. Sur l'allègement de la responsabilité des fournisseurs d'accès et des hébergeurs, voir J. Huet et E. Dreyer, *op. cit.*, pp. 121-130 ; E. Dérieux, « Réseaux sociaux et responsabilité des atteintes aux droits de la personnalité », *RLDI* 2014, n° 100, p. 82.
Comp. C. Castets-Renard, *Droit de l'Internet : droit français et européen,* Paris, Montchrestien, 2012, p. 289, qui évoque « *l'irresponsabilité conditionnée* » des hébergeurs et des fournisseurs d'accès à Internet.
8. Sur cette question, voir J. Bossan, *op. cit.*, n° 33 et s.
9. Voir Groupe de travail interministériel sur la lutte contre la cybercriminalité, *op. cit.,* p. 185.

actif »[10] sur les contenus mis en ligne, notamment par le biais de services de référencement ou de classements, voire de recommandations personnalisées adressées aux internautes[11]. Pour la CNCDH, ces derniers devraient, dès lors que les contenus présentent un caractère ubiquitaire[12], se voir appliquer un régime de responsabilité renforcée en étant soumis à des obligations, elles aussi renforcées, de détection préventive et d'information immédiate des autorités judiciaires.

Il est utile de rappeler que les responsabilités civile et pénale de l'hébergeur sont à ce jour conditionnées par sa connaissance effective de l'activité ou de l'information illicites (articles 6 I., 2 et 6 I., 3 de la LCEN). En matière d'abus de la liberté d'expression, il a certes l'obligation de mettre en place un dispositif de signalement « *facilement accessible et visible* » pour les internautes (article 6 I., 7 alinéa 3 de la LCEN), ce qui, en pratique, n'est pas toujours le cas[13]. Mais à ce jour, la violation de cette obligation, qui est sanctionnée pénalement[14], ne donne guère lieu à des poursuites pénales[15]. De plus et surtout, il doit être précisé qu'un tel signalement n'a aucune incidence directe sur l'engagement de la responsabilité de l'hébergeur du fait d'un contenu illicite, dès lors que seule une notification, soumise à un formalisme très exigeant (voir article 6 I., 5 de la LCEN), emporte présomption d'acquisition de la connaissance du caractère illicite du contenu par le prestataire[16]. Pour la CNCDH, il convient d'initier une réflexion sur les conséquences juridiques des signalements. À cet égard, il pourrait être envisagé de renforcer les responsabilités civile et pénale de l'hébergeur en cas d'inaction à la suite d'un nombre significatif de signalements d'un contenu haineux manifestement illégal. À tout le moins, il conviendrait de simplifier et de standardiser les dispositifs de signalement[17].

Ainsi qu'il vient d'être précisé, les usagers ont, au-delà du signalement, la faculté de notifier à l'hébergeur les faits litigieux. Ce n'est d'ailleurs que dans l'hypothèse d'une notification régulière que les contenus illicites sont présumés connus de l'hébergeur et permettent d'engager sa responsabilité (article 6 I.,

10. Il s'agit du critère appliqué par la Cour de justice de l'Union européenne sur le fondement de l'article 14 de la directive 2000/31/CE *sur le commerce électronique* (voir notamment CJUE, 12 juillet 2011, *L'Oréal & autres c. E-Bay,* n° C-324/09).
11. Voir Conseil d'État*, Étude annuelle 2014*, *op. cit*. p. 272-274, qui propose de définir la catégorie juridique des plateformes.
12. Dans ce sens la CJUE précise que l'activité des moteurs de recherche conduit à conférer aux données un caractère « ubiquitaire », celles-ci pouvant alors être consultées « *instantanément par un nombre indéfini d'internautes partout dans le monde, indépendamment de toute intention de leur émetteur visant à leur consultation au-delà de son État membre d'établissement et en dehors de son contrôle* » (CJUE, 25 octobre 2011, *eDate Advertising GmbH & autres*, n° C-509/09 et C-161/10, § 45 ; CJUE, 13 mai 2014, *Google Spain SL, Google Inc c. AEDP M. Costeja Gonzales*, n° C-131/12, § 80).
13. La cour d'appel de Paris a jugé que le dispositif mis en place pour porter à la connaissance de Twitter les contenus illicites n'est pas suffisamment visible et accessible (CA Paris 12 juin 2013, *UEJF c. Twitter Inc. (Sté),* n° 13/06106, *Rec. Dalloz* 2013, p. 1614, note Manara ; *RSC* 2013, p. 566, obs. Francillon).
14. Aux termes de l'article 6 VI., 1 de la LCEN, la peine encourue est d'un an d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende.
15. J. Huet et E. Dreyer*, op. cit.,* p. 130.
16. Voir TGI Paris 3e chbre 13 janvier 2011, *Légipresse* 2011, p. 213.
17. Dans ce sens, voir également C. Paul et C. Féral-Schuhl, Commission de réflexion et de propositions sur le droit et les libertés à l'âge du numérique, *Numérique et libertés : un nouvel âge démocratique. Rapport n° 3119*, Assemblée nationale 2015, p. 100-101.

5 de la LCEN)[18]. Cette formalité, qui requiert notamment une qualification juridique des faits litigieux et l'identification précise de l'hébergeur, est bien difficile à réaliser par des non-juristes souvent très démunis. Ce sont donc trop souvent les associations qui prennent le relais, alors que chaque citoyen devrait être mis en mesure de procéder seul et facilement à une « notification LCEN ». Pour la CNCDH, il est donc urgent de procéder à une simplification et à une standardisation de cette procédure de notification[19], qui doit non seulement organiser un mécanisme « d'accusé-réception », mais encore impérativement mettre en relation les usagers avec les associations mandatées.

Enfin, l'article 6 II. de la LCEN relatif à l'identification des personnes ayant contribué à la création d'un contenu illicite n'organise aucune voie de droit au profit de l'usager victime. Certes, l'article 6 I., 8 de la LCEN dispose que l'autorité judiciaire peut prescrire, en référé ou sur requête, au fournisseur d'hébergement ou, à défaut, au fournisseur d'accès, toutes mesures propres à prévenir un dommage ou à faire cesser un dommage occasionné par le contenu d'un service de communication au public en ligne. Mais rien de tel n'est prévu au paragraphe II. Cette situation est extrêmement fâcheuse, dès lors que l'obtention de données d'identification peut s'avérer indispensable pour procéder à une notification LCEN ou engager une instance au fond. La CNCDH recommande donc de compléter l'article 6 II. de la LCEN sur ce point.

18. Voir Cass. 1re civ. 17 février 2011, *Rec. Dalloz* 2011, p. 1113, note Manara.
19. Dans ce sens Conseil national du numérique 17 décembre 2013, *Avis n° 2013-6 sur les contenus et les comportements illicites en ligne,* en ligne sur : www.cnumerique.fr

CHAPITRE 4

# LE REGARD DES INSTANCES INTERNATIONALES

Si l'actualité internationale est souvent invoquée comme un facteur susceptible d'aviver des tensions au niveau national, l'actualité française peut également provoquer des réactions au-delà des frontières. L'année 2015 s'est particulièrement illustrée en la matière.

Depuis quelques années, les conflits proche-orientaux, le regain de tensions entre Israël et les territoires palestiniens, les exactions perpétrées par Daesh, ou encore l'arrivée massive de réfugiés aux lisières de l'Europe, provoquent un regain des craintes vis-à-vis de l'extrémisme et la peur, cédant parfois le pas à l'amalgame, a pu être instrumentalisée de façon à alimenter les discours haineux et la montée de l'intolérance.

Cette année, la France a été plus que de coutume au cœur de l'attention internationale après les terribles événements de janvier et de novembre qui ont eu un retentissement considérable, en France comme à l'étranger. Les marches républicaines des 10 et 11 janvier 2015 ont ainsi réuni, en plus des 4 millions de manifestants, 44 dirigeants de divers pays venus montrer leur commune adhésion aux valeurs et aux droits fondamentaux de l'homme qui fondent toute démocratie, au premier rang desquels se situait la liberté d'expression[1]. Ces premières journées de l'« *internationalisme démocratique* » de l'histoire (Michel Winock)[2] ont ensuite été relayées aux quatre coins du monde où plusieurs manifestations de soutien ont eu lieu. L'historien Pierre Nora explique le succès de la mobilisation par le fait que la « *France garde encore l'image du pays des droits de l'homme, et de la liberté* »[3].

Sur le plan européen, ces circonstances politiques et sociétales ont été analysées et prises en compte par plusieurs instances internationales dans le cadre de leurs compétences respectives, notamment au titre de la lutte contre le racisme et l'intolérance. Ainsi, les représentants personnels de la présidence en exercice de l'OSCE, ont fait leurs observations sur l'état du racisme en France, suite à la visite – à l'occasion de laquelle ils ont rencontré la CNCDH – du rabbin

1. *Le Parisien*, « Une marche républicaine historique : plus de 3,7 millions de Français ont défilé », 11 janvier 2015.
2. Thomas Wieder, « Pour les historiens, le 11 janvier marquera l'Histoire », lemonde.fr, 12 janvier 2015.
3. Catherine Calvet, Cécile Daumas, « Pierre Nora : «La manifestation du 11 janvier est le type même de l'événement monstre » », liberation.fr, 20 janvier 2015.

Andrew Baker, du professeur Talip Kücükan et d'Alexey Avtonomov quelques jours après les attentats de janvier[4]. Dans le cadre de ses visites régulières aux États membres du Conseil de l'Europe, la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) s'est rendue en France en mars 2015, où elle a également été reçue par la CNCDH, en vue de préparer son rapport et a présenté ses premières conclusions. Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a par ailleurs remis son rapport le 17 février 2015 suite à sa visite en France quelques mois plus tôt.

Sur le plan international, la France présente des rapports périodiques à plusieurs organes de surveillance des traités des Nations unies. Ainsi la France a présenté les actions mises en œuvre à l'échelle nationale devant le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD) les 28 et 29 avril 2015[5] et devant le Comité des droits de l'homme le 6 juillet 2015[6]. Ces organes ont adopté leurs observations finales, avec des questions prioritaires devant faire l'objet dans un délai d'un an de réponses précises, elles-mêmes soumises à évaluation par le Comité compétent.

De ces visites et de ces échanges découlent un certain nombre d'observations reflétant des problématiques récurrentes ou ayant particulièrement marqué l'année 2015. La stigmatisation des populations roms ou encore la spécificité du racisme dans les collectivités d'outre-mer sont déjà soulignées depuis de nombreuses années par les organisations internationales ; l'attention portée à la situation des demandeurs d'asile et des réfugiés (y compris les mineurs non accompagnés) ainsi que les préoccupations liées aux politiques de lutte contre le terrorisme ont pris cette année une ampleur renouvelée. Le nouveau Plan national d'action contre le racisme et l'antisémitisme (2015 – 2017)[7] est salué unanimement comme un progrès.

Les recommandations émises par les institutions internationales s'appliquent naturellement à la France en tant qu'État partie à la majorité des instruments européens et internationaux de promotion des droits de l'homme et de lutte contre le racisme. À ce titre, la CNCDH se réjouit de jouer son rôle en tant qu'INDH accréditée selon les principes de Paris[8]. Dans le cadre de ses textes constitutifs qui prévoient qu'elle « *coopère, dans les limites de sa compétence, avec les organisations internationales chargées des droits de l'homme et du*

4. Rapport conjoint établi par les trois représentants personnels de la présidence en exercice de l'OSCE (le Rabbin Andrew Baker, le professeur Talip Kücükan et Alexey Avtonomov) suite à leur visite en France du 19 au 21 janvier 2015.
5. CERD, observations finales sur les vingtième et vingt-et-unième rapports périodiques de la France (CERD/C/FRA/20-21), présentés en un seul document, à ses 2327e et 2328e séances (CERD/C/SR.2327 et 2328) et adoptées à ses 2343e et 2344e séances (CERD/C/SR.2343 et 2344), tenues les 8 et 11 mai 2015, CERD/C/FRA/CO/20-21.
6. Comité aux droits de l'homme des Nations unies, observations finales portant sur le cinquième rapport périodique de la France (CCPR/C/FRA/5) examiné à ses 3181e et 3182e séances (CCPR/C/SR.3181 et 3182), et adoptées le 21 juillet 2015, à sa 3193e séance (CCPR/C/SR.3193).
7. *Plan d'action 2015-2017 : La République mobilisée contre le racisme et l'antisémitisme*, présenté par le Premier ministre le 17 avril dernier à Créteil (Val-de-Marne), coordonné par la Délégation interministérielle de lutte contre le racisme et l'antisémitisme (DILCRA).
8. Principes concernant le statut des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme (20 décembre 1993) A/RES/48/134, Compétences et attributions, paragraphe 3-F.

*droit international humanitaire »*[9], la Commission a progressivement développé un modus operandi relatif à l'examen par les institutions supranationales de la situation française comportant plusieurs phases :

– Il s'agit dans un premier temps de participer, en toute indépendance, à l'élaboration du rapport sur la base duquel la France sera examinée. Il est en effet essentiel, pour que le contrôle international soit le plus utile possible, que ces rapports expliquent clairement le contexte institutionnel et le cadre légal national d'une part, s'appuient sur des données précises et des sources fiables d'autre part, et répondent à l'ensemble des observations formulées antérieurement enfin.

– La CNCDH communique dans un deuxième temps ses observations à l'instance de contrôle, en parallèle de l'examen du rapport, ou lors d'une visite en France. Elle fait alors part des sujets de préoccupation prioritaires et sur lesquels elle souhaite que l'examen porte plus particulièrement. Elle répond également à des demandes de clarification sur la réalité de la situation telle que décrite par les pouvoirs publics.

– Enfin, la CNCDH s'attache dans ses travaux à la publicité et au suivi des recommandations formulées par les instances internationales, qui complètent utilement ses propres analyses par leur rôle de veille, de rappel à l'ordre et de contrôle. La présente étude s'inscrit dans ce cadre.

Dans une première partie, la CNCDH s'attache à offrir un aperçu général du rôle des organisations internationales qui œuvrent pour la lutte contre le racisme et les discriminations (I). Dans une seconde partie, la Commission souligne les interrogations utiles soulevées cette année afin d'apporter aux décideurs des éléments de réflexion propres à questionner la légitimité ou l'efficacité de leur action et sa conformité aux engagements internationaux (II).

## I. Des regards internationaux multiples sur la lutte contre le racisme en France

### A. Petit tour d'horizon

La France est considérée depuis longtemps comme l'un des pays où les principes des droits de l'homme marquent significativement les institutions et la société. De ce fait, elle est membre d'instances internationales traitant des questions de racisme, d'antisémitisme et de xénophobie, elle est partie à plusieurs instruments internationaux et elle est soumise à l'obligation de les mettre en œuvre.

Sur le plan onusien, elle fait le choix de ne pas adhérer, pour le moment, à plusieurs conventions internationales dont celle relative à la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille. Elle a également émis plusieurs réserves quant aux dispositions présentes dans certaines d'entre elles, notamment en formulant une déclaration interprétative sur l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) concernant la protection des droits de l'homme des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques.

9. Décret n° 2007-1137 du 26 juillet 2007 relatif à la composition et au fonctionnement de la Commission nationale consultative des droits de l'homme, article 2.

Lors du dernier examen périodique universel (EPU), plusieurs États ont recommandé à la France de ratifier le premier de ces instruments (recommandations 120.1, 120.6 à 120.16), ce que la France a clairement écarté. Elle indique ainsi dans sa réponse qu'elle n'entend pas procéder à la ratification de cette Convention adoptée en 1990 aux motifs qu'une adhésion européenne est nécessaire avant toute ratification unilatérale, certaines des dispositions de la Convention relevant pour partie de la compétence de l'Union européenne. Elle ajoute que l'absence de distinction entre les travailleurs migrants en situation régulière et les travailleurs migrants en situation irrégulière est problématique au regard du droit français qui applique deux systèmes de protection distincts. Enfin, elle refuse de retirer sa réserve à l'article 27 du PIDCP car ce dernier se réfère à la notion de minorité qui n'est pas reconnue dans le droit français (réponse à la recommandation 120.5)[10]. Cette année, le CERD a de nouveau encouragé la France à ratifier la Convention sur les travailleurs migrants[11], tandis que le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe[12] et le Comité des droits de l'homme[13] ont prié l'État de réexaminer voire de lever sa déclaration relative à l'article 27 du PIDCP.

Dans le cadre de ses engagements européens, certaines organisations européennes, notamment le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Nils Muižnieks, ont déploré le fait que la France ait une fois encore maintenu son choix de ne pas ratifier le Protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme, qui consacre l'interdiction générale de la discrimination, ni la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales[14]. Il a par ailleurs invité les autorités à mener à son terme le processus de ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires afin de permettre son entrée en vigueur.

Après avoir rappelé qu'en vertu de la Constitution française, l'égalité est assurée pour tous les Français devant la loi sans « *distinction d'origine, de race ou de religion* », le Gouvernement français n'a pas jugé utile d'apporter une réponse spécifique aux recommandations du Commissaire portant sur les deux premiers instruments susmentionnés[15].

10. L'article 27 précise que « *Dans les États où il existe des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques, les personnes appartenant à ces minorités ne peuvent être privées du droit d'avoir, en commun avec les autres membres de leur groupe, leur propre vie culturelle, de professer et de pratiquer leur propre religion, ou d'employer leur propre langue* ». Le Gouvernement français a expliqué que « *compte tenu de l'article 2 de la Constitution de la République française… l'article 27 n'a pas lieu de s'appliquer en ce qui concerne la République [française]* ».
11. CERD, Observations finales du 15 mai 2015 sur la France, *op. cit.*, §18.
12. Rapport du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, publié le 17 février 2015, suite à sa visite en France du 22 au 26 septembre 2014, §50, CommDH(2015) 1.
13. Comité des droits de l'homme, observations finale sur la France, 21 juillet 2015, *op. cit.*, §5.
14. Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, rapport sur la France, 17 février 2015, *op. cit.*, §40 et 50.
15. Observations du Gouvernement français sur le rapport du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, suite à sa visite en France du 22 au 26 septembre 2014. p.1.

### Le point de vue de la CNCDH

Dans son avis de 2008 sur la diplomatie et les droits de l'homme, la CNCDH rappelait sa position, déjà exprimée en 2005, quant à l'importance d'une ratification, par la France et ses partenaires européens, de la Convention relative à la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille. Dans le cadre du suivi des recommandations et engagements complémentaires de l'EPU en 2010 et de son audition devant le CERD, le 29 avril 2015, la CNCDH a eu l'occasion d'en réaffirmer l'importance juridique, politique et symbolique. Précisément, elle a exprimé devant le Comité son souhait de voir le Gouvernement français ratifier, d'une part, la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, en date du 18 décembre 1990, d'autre part, le protocole n° 12 additionnel à la CEDH en date du 4 novembre 2000. La CNCDH estime en effet qu'une ratification du protocole n° 12 est d'autant plus logique que la France met en avant le principe de non-discrimination pour récuser toute approche catégorielle, fondée sur la reconnaissance de groupes, de « communautés » ou de minorités. Dans la mesure où ce principe général est déjà reconnu sur le plan constitutionnel, dans le cadre de l'Union européenne ou dans celui des Nations unies, la ratification de cet instrument ne ferait que renforcer la cohérence des engagements de la France.

Concernant les examens internationaux auxquels se soumet la France, ils sont de nature différente et s'organisent selon des modalités diverses (visites, rapports). Ils ont tous en commun d'offrir un regard extérieur et indépendant sur l'action de la France pour lutter contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie. Forte de son expérience internationale, et consciente de la richesse et de l'importance de ces « contrôles » sur la situation des droits de l'homme en France, la CNCDH a pris l'initiative depuis 2009 de publier un rapport intitulé *Les droits de l'homme en France – Regards portés par les instances internationales.* Ce rapport s'inscrit dans le cadre de la mission de suivi de la mise en œuvre des obligations internationales en matière de droits de l'homme qui incombe à la CNCDH[16].

Les regards internationaux sur le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie en France prennent parfois la forme de réactions ponctuelles en réponse à des événements précis, comme par exemple la dénonciation, en septembre 2015, de la politique systématique d'expulsions de force des Roms menée en France depuis 2012 par le Haut-commissaire aux droits de l'homme des Nations unies[17], deux semaines après l'évacuation des habitants du « Samaritain » (la Courneuve, région parisienne), l'un des plus vieux bidonvilles du pays.

En règle générale cependant, ils résultent d'analyses approfondies et affinées de l'état du racisme et de l'antisémitisme en France au fil des années. Ces analyses complémentaires, comparatives et distanciées sur les phénomènes et les mesures de lutte mises en œuvre, agissent parfois comme « catalyseurs » de changement, notamment lorsque les recommandations sont réitérées par la même instance ou reprises par des instances différentes, lorsque les travaux des instances nationales comme la CNCDH s'en font l'écho et lorsque leur mise en œuvre est suivie de près et à échéance rapprochée grâce à des procédures

16. Voir CNCDH, *Les Droits de l'homme en France – Regards portés par les instances internationales,* rapport 2012-2014, Paris, La Documentation française, 2014.
17. LePoint.fr, « Le Haut-Commissaire aux droits de l'Homme de l'ONU dénonce les expulsions de force systématiques de Roms en France », 11 septembre 2015.

de suivi intermédiaire. Par exemple, dans le cas de la conférence mondiale des Nations unies contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée, qui s'est tenue en 2001 à Durban, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD) n'a cessé de préconiser l'adoption du Plan national de lutte contre le racisme qu'il recommandait depuis plusieurs années[18]. En août 2010, à l'occasion de l'examen du rapport de la France par le CERD, le Gouvernement a annoncé l'élaboration d'un tel Plan, rendu public le 15 février 2012[19] et complété par un programme d'action le 26 février 2013.

Plusieurs instances internationales se sont intéressées à sa mise en œuvre concrète et ont souligné ses insuffisances[20]. Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a relevé « *les difficultés de mise en œuvre de la politique nationale de lutte contre le racisme et l'antisémitisme (…) liées à la faiblesse des moyens alloués à la Délégation interministérielle à la lutte contre le racisme et l'antisémitisme (DILCRA), qui ne dispose que d'une équipe très réduite, et aux difficultés de coordination des différents ministères censés intervenir dans la mise en œuvre de cette politique* »[21]. Partant de ce constat, il a encouragé le Gouvernement à élaborer un nouveau plan d'action qui renforcerait les efforts menés en la matière[22]. En réponse, les moyens de la DILCRA ont été renforcés et le Premier ministre a présenté un nouveau Plan d'action le 17 avril 2015 à Créteil (Val-de-Marne)[23]. Salué unanimement comme un progrès, le CERD[24] ou encore le Comité des droits de l'homme des Nations unies[25] ont cependant regretté le manque de rigueur lors de son processus d'élaboration (manque de concertation avec la société civile, absence d'évaluation du plan précédent, etc.) et identifié des marges d'amélioration méritant de faire l'objet d'une attention particulière de la part du Gouvernement français.

18. Voir notamment *Observations finales du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale,* France, CERD/C/FRA/CO/16, 18 avril 2005.
19. Plan national d'action contre le racisme et l'antisémitisme 2012-2014.
20. À titre d'exemple, lors de l'examen périodique universel (EPU), différents États ont demandé à la France de continuer à mettre en œuvre le Plan national d'action. En réponse, le Gouvernement a mis en avant quelques points du programme d'action complémentaires, comme l'amélioration de la prise en charge des victimes et de la formation initiale des agents de l'État. Lors de l'examen de la mise en œuvre de la Convention n° 111 concernant la discrimination, la Commission d'experts pour l'application des Conventions et recommandations de l'OIT a demandé au Gouvernement de fournir des éléments d'informations concernant «*le contenu et la mise en œuvre du Plan national d'action contre le racisme et l'antisémitisme en ce qui concerne l'éducation, la formation professionnelle et l'emploi* » (Commission d'experts de l'OIT, observation : convention n° 111 concernant la discrimination (emploi et profession), 102e session CIT (2013), 2012).
21. Rapport du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe sur la France, publié le 17 février 2015, §39, *op. cit.*
22. *Ibidem.* §43.
23. Plan d'action 2015-2017 : La République mobilisée contre le racisme et l'antisémitisme.
Observations du Gouvernement français sur le rapport du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, suite à sa visite en France du 22 au 26 septembre 2014, p.4.
24. CERD, observations finales sur la France, 15 mai 2015, *op. cit.,* A. §3. c).
25. Comité des droits de l'homme des Nations unies, observations finales portant sur le cinquième rapport périodique de la France, 21 juillet 2015, *op. cit.,* B. §3. a).

## Principales instances internationales compétentes en matière de lutte contre le racisme et la xénophobie et susceptibles de formuler des recommandations sur la situation en France

### Nations unies

**Le Comité des Nations unies pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD) :** le principal instrument international en matière de lutte contre le racisme est la Convention pour l'élimination de la discrimination raciale ratifiée par la France le 28 juillet 1971, et dont la mise en œuvre effective est examinée par le Comité du même nom. Ce dernier est composé d'experts indépendants qui examinent l'application de la Convention dans les États parties en se fondant sur les rapports remis par les États sur une base périodique (tous les deux ans), ainsi que sur des informations communiquées par des sources extérieures (institutions nationales des droits de l'homme, ONG). À la suite de l'examen du rapport et du dialogue avec l'État partie concerné et les autres parties prenantes, le Comité adresse à l'État une série de recommandations visant à renforcer la mise en œuvre réelle et concrète de la Convention dans le territoire concerné.

**Le Conseil des droits de l'homme des Nations unies** : organe intergouvernemental composé de quarante-sept États, dont la France depuis 2014 (et déjà entre 2006 et 2011), le Conseil des droits de l'homme examine la mise en œuvre des droits de l'homme dans le monde lors de ses trois sessions ordinaires et de sessions extraordinaires, se saisissant de tous sujets de préoccupation de ses membres. La lutte contre le racisme est l'une des thématiques sur laquelle il exerce sa compétence.

Il peut notamment adopter des résolutions géographiques ou thématiques ou confier le soin à des procédures spéciales (experts indépendants, rapporteurs spéciaux, groupes de travail) d'examiner, de superviser, de conseiller et de présenter un rapport sur la situation des droits de l'homme dans des pays ou territoires donnés (mandats géographiques), ou, de manière transversale, sur des phénomènes graves de violations des droits de l'homme dans le monde (mandats thématiques). En matière de lutte contre le racisme, le rapporteur spécial sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée, dont le mandat a été prorogé pour une nouvelle période de trois ans en avril 2014 (Résolution A/HRC/RES/25/32), est compétent pour effectuer des visites pays, répondre à des appels urgents et présenter des rapports annuels au Conseil des droits de l'homme et à l'Assemblée générale des Nations unies sur les mesures permettant de renforcer la lutte contre le racisme. Ce rapporteur spécial a notamment été créé pour travailler sur certaines thématiques, y compris : les formes contemporaines de racisme et de discrimination raciale, l'évolution de l'antisémitisme, de la christianophobie, de l'islamophobie et de la xénophobie, le rôle de l'éducation aux droits de l'homme dans la promotion de la tolérance, la lutte contre l'impunité en matière de racisme, les partis politiques ou mouvements xénophobes ou encore les bonnes pratiques en matière de lutte contre ces phénomènes.

De plus, d'autres procédures spéciales, comme par exemple, les rapporteurs spéciaux sur les droits des peuples autochtones, sur les questions relatives aux minorités, sur les droits de l'homme des migrants, sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant ainsi que sur le droit à la non-discrimination à cet égard sont parfois amenés à se prononcer sur des sujets intéressant directement la lutte contre le racisme.

Par ailleurs, le Conseil a mis en place une procédure d'examen périodique universel (EPU) par le biais duquel tous les États se soumettent à une analyse par les « pairs » de la situation des droits de l'homme dans leur territoire. Cet examen se conclut par l'adoption de recommandations que l'État accepte et s'engage à suivre. Nombre de ces recommandations concernent la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie.

**L'Organisation internationale du travail (OIT)** : les normes établies par l'OIT ratifiées par la France font l'objet d'un contrôle systématique et particulier, visant à garantir l'application et le respect des normes internationales du travail. Ce contrôle se fonde sur l'examen de rapports nationaux ainsi que sur les commentaires complémentaires transmis par les organisations de travailleurs et d'employeurs. Ce contrôle est opéré par deux organes de l'OIT : la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (ci-après Commission d'experts de l'OIT), chargée d'un examen technique

et indépendant des rapports et la Commission de l'application des normes de la conférence, qui donne aux représentants des Gouvernements, des employeurs et des travailleurs l'occasion d'étudier le respect des obligations conventionnelles et le suivi accordé aux observations de la commission d'experts. En complément, il existe au sein de l'OIT des procédures particulières permettant un contrôle ponctuel de l'application de certaines normes. Dans ce cadre, les instances compétentes de l'OIT peuvent être amenées à formuler des recommandations aux États concernant la lutte contre la discrimination raciale (travailleurs migrants, accès à l'emploi et à la formation des populations immigrées, des femmes).

### Conseil de l'Europe

**La Cour européenne des droits de l'homme (CEDH)** : organe juridictionnel du Conseil de l'Europe, la CEDH traite de recours individuels alléguant de violations des dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), comme par exemple la liberté de conscience et de religion ou encore le droit à la vie privée et familiale. Les arrêts de la Cour permettent parfois de révéler un racisme sous-jacent à l'encontre de certaines populations à travers par exemple des pratiques discriminantes et sont donc susceptibles d'éclairer ce phénomène.

**Le Comité européen des droits sociaux (CEDS)** : organe semi-juridictionnel européen, le CEDS saisi de réclamations collectives peut être amené à se prononcer sur des allégations de violations du principe d'égalité et de non-discrimination contraires à la Charte sociale européenne révisée (CSER), à laquelle la France a adhéré. Le traitement de ces réclamations et les recommandations qui en sont issues permettent de mettre la lumière sur certaines problématiques essentielles en matière de respect des droits sociaux, dont certaines peuvent être directement le fait d'attitudes racistes. Plusieurs réclamations ont porté sur la situation des Roms, sous l'angle par exemple du droit à la santé ou du droit au logement. En outre, les conclusions annuelles du Comité sur la conformité de la législation et pratique nationales à la Charte permettent d'identifier les situations de non-conformité et de tenter de les résoudre avec l'État.

**L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE)** : sur la base des travaux des commissions, l'Assemblée adopte des résolutions sur des questions qu'elle est habilitée à régler ou qui expriment des opinions engageant sa seule responsabilité, des recommandations, qui comportent des propositions adressées au Comité des ministres, dont l'application est du ressort des Gouvernements ainsi que des avis, visant essentiellement des questions qui lui sont soumises par le Comité des ministres. Si la plupart de ces recommandations ou résolutions ne visent pas explicitement un État, elles le font parfois implicitement tout en s'adressant plus généralement à l'ensemble des États membres. L'APCE a par exemple publié une recommandation en janvier 2014 intitulée « *Une stratégie pour la prévention du racisme et de l'intolérance en Europe* » [26] qui recommande l'élaboration d'une stratégie contre le racisme, la haine et l'intolérance en Europe, ainsi qu'un plan d'action pour la mettre en œuvre. Cette stratégie devrait prévoir des campagnes et des actions de sensibilisation de l'opinion publique, le développement de l'éducation aux droits de l'homme et d'outils de formation en ligne et à distance, le renforcement du cadre juridique des États membres du Conseil de l'Europe et du suivi donné aux recommandations des mécanismes existants relatives au racisme, à la haine et à l'intolérance.

**La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI)** : organe du Conseil de l'Europe indépendant et spécialisé, l'ECRI est chargée de combattre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance au sein des États membres du Conseil de l'Europe sous l'angle de la protection des droits de l'homme. L'ECRI remplit ses fonctions par différents moyens : l'étude de l'efficacité des mesures nationales et internationales visant à lutter contre ces phénomènes, la formulation de recommandations aux États et l'incitation à l'action aux niveaux local, régional et européen. Un des volets du programme d'activités de l'ECRI est l'analyse de la situation du racisme et de l'intolérance dans chacun des États membres du Conseil de l'Europe, analyse qui s'appuie notamment sur des visites régulières dans les pays et qui la conduit à formuler des suggestions et des propositions aux États pour traiter les problèmes identifiés.

26. APCE, *Une stratégie pour la prévention du racisme et de l'intolérance en Europe,* 28 janvier 2014, résolution 1967, recommandation 2032.

**Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe** : en toute indépendance, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe contribue à la promotion du respect effectif des droits de l'homme dans les États membres du Conseil de l'Europe, dans lesquels il effectue des visites régulières, qui donnent lieu à des rapports et des recommandations. Il peut également émettre un avis sur des projets de loi ou des pratiques spécifiques, soit à la demande d'autorités nationales, soit de sa propre initiative. Il a en outre pour mission de promouvoir la sensibilisation aux droits de l'homme. Dans le cadre de son mandat, le Commissaire s'attache à examiner l'effectivité des mesures de lutte contre le racisme et la xénophobie, que ce soit par exemple à travers la lutte contre les discours de haine et l'interdiction de la discrimination.

**Union européenne**

**L'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA)** : créée en remplacement de l'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes, la FRA a pour mission de fournir aux institutions européennes et États membres une assistance et des compétences en matière de droits fondamentaux. L'Agence est notamment chargée de collecter et d'analyser des données, d'en améliorer la comparabilité et la fiabilité à l'aide de nouvelles méthodes et normes, de réaliser ou favoriser la réalisation de travaux de recherche et d'études dans le domaine des droits et de formuler et publier des conclusions et des avis sur des sujets spécifiques. Le cadre pluriannuel de travail de l'Agence pour la période 2013-2017 inclut notamment les thématiques suivantes : le racisme, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée, l'intégration des Roms, l'immigration et l'intégration des migrants et les discriminations fondées sur la race (et autres critères).

**Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE)**

L'OSCE est une organisation européenne à vocation généraliste qui accueille tous les États européens, mais aussi des pays non européens comme les États-Unis ou le Canada. En matière de droits de l'homme, elle dispose de plusieurs institutions susceptibles de lutter contre les manifestations d'intolérance et les pratiques discriminatoires : le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH), le Haut-Commissaire aux minorités nationales ou encore le Représentant pour la liberté des médias.

## B. 2015, une année particulièrement riche en «examens internationaux»

La lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie en France a été particulièrement riche en 2015, tant au niveau national, le Président de la République l'ayant érigé en grande cause nationale, qu'au niveau international, à travers les visites, les rapports périodiques, les communiqués de presse ou les résolutions adoptées par les organes européens et onusiens.

Avant de présenter précisément leurs différentes observations, il est utile de rappeler brièvement les moments forts de cette année où les instances internationales ont porté leur regard expert sur la situation française.

En premier lieu, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Nils Muižnieks, s'est rendu à Marseille et à Paris, du 22 au 26 septembre 2014. Il a alors eu l'occasion de s'entretenir avec les institutions publiques[27], les autorités indépendantes, au premier desquelles la CNCDH et le Défenseur des droits,

27. À titre d'illustration, il a rencontré la ministre de la Justice, Christiane Taubira, et le secrétaire d'État chargé des affaires européennes, Harlem Désir.

et les acteurs de terrain afin d'apprécier le respect et la situation des droits de l'homme en France. Ses principales conclusions figurent dans son rapport de visite publié le 17 février 2015[28], complété en mai 2015 par une lettre adressée au Président de la Commission des lois du Sénat, Philippe Bas, où il rappelle que la lutte certes légitime contre le terrorisme ne doit pas mettre en péril l'État de droit et les droits de l'homme[29].

Ensuite, dans le cadre de la préparation du 5e rapport sur la France, une délégation de l'ECRI a examiné du 23 au 27 mars les progrès effectués par la France en matière de lutte contre le racisme et les discriminations raciales depuis 2010 et la parution de son 4e rapport : des échanges (rencontres, tables rondes au ministère des Affaires étrangères) et plusieurs visites (telle que celle de la Préfecture de Bobigny) ont ponctué ce déplacement. Son 5e rapport devrait paraître au début de l'année 2016.

En troisième lieu, l'examen périodique de la France par le CERD, les 28 et 29 avril avait pour objectif d'évaluer les mesures prises par les autorités françaises pour lutter contre les discriminations depuis son dernier rapport en 2010 ; ses observations finales ont été adoptées le 15 mai 2015[30].

Par ailleurs, les trois représentants personnels de la présidence en exercice de l'OSCE, le Rabbin Andrew Backer, le professeur Talip Kücükan et Alexey Avtonomov, sont venus en France les 28 et 29 juin ; leur rapport est particulièrement sévère sur l'état du racisme en France à l'égard des personnes de confession juive et musulmane, et des Roms[31].

Les instances européennes et internationales ont également exprimé à plusieurs reprises leurs inquiétudes concernant certains points de la politique française, qui seront détaillées plus amplement dans la deuxième partie. La gestion de la « crise » des réfugiés, les exploitations politiciennes populistes, les discours de haine sur Internet, la politique systématique d'expulsions de force des Roms et l'intolérance grandissante à l'égard des religions ont particulièrement retenu leur attention.

### Calendrier des prochaines échéances internationales en matière de lutte contre le racisme

**CERD** : le CERD a adopté le 25 août 2010 ses observations finales sur la France à la suite de l'examen des 17e au 19e rapport périodique de la France[32]. Le Comité y priait la France de fournir, dans un délai d'un an à compter de l'adoption des observations finales, des informations sur la suite donnée aux recommandations qu'il jugeait prioritaires : préparation du Plan national de lutte contre le racisme (§9), politiques publiques concernant la situation des Roms (§14) et celle des gens du voyage (§16). Le Comité a reçu les informations

28. Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, rapport sur la France, 17 février 2015, *op. cit.* Ce rapport évoque les questions de la lutte contre les discours et les actes racistes, antisémites et antimusulmans, ainsi que l'intolérance envers les Roms migrants, les gens du voyage, les immigrés et les demandeurs d'asile.
29. Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, lettre au Président de la Commission des lois, le Sénateur Philippe Bas, le 18 mai 2015, CommHR/sf 055-2015.
30. CERD, observations finales sur la France, 15 mai 2015, *op. cit.*
31. OSCE, Rapport conjoint de la visite à Paris les 19-21 janvier 2015 de trois représentants personnels de la présidence en exercice pour la lutte contre l'intolérance, *op. cit.*
32. CERD, observations finales sur les dix-septième, dix-huitième et dix-neuvième rapports périodiques de la France, 25 août 2010, CERD/C. FRA/CO/17-19.

demandées en 11 août 2011 dans une lettre ensuite rendue publique[33]. Il y a répondu le 9 mars 2012[34] en remerciant la France pour les informations transmises et demandé qu'à l'occasion de la remise du 20e et 21e rapports périodiques, la France informe le Comité de la mise en œuvre du Plan national de lutte contre le racisme et des mesures mises en œuvre au niveau national concernant l'intégration des Roms. La France a transmis le 23 mai 2013 ses rapports périodiques, attendus initialement pour août 2012[35]. Le Comité a examiné ces rapports le 15 mai 2015[36]. Les 22e et 23e rapports périodiques seront examinés le 27 août 2017 ; le Comité évaluera la prise en compte par la France des recommandations formulées en 2015, notamment en ce qui concerne l'évaluation et la mise en œuvre du Plan.

**ECRI** : le dernier rapport de l'ECRI sur la France a été adopté le 29 avril 2010[37]. À cette occasion, l'ECRI a « mis en place une nouvelle procédure de suivi intermédiaire qui s'applique à un petit nombre de recommandations spécifiques formulées dans ses rapports par pays ». Cette procédure a abouti à la publication en mars 2013 de conclusions sur la mise en œuvre des recommandations faisant l'objet d'un suivi intermédiaire concernant la France[38]. La dernière visite de l'ECRI en France s'est déroulée du 23 au 27 mars 2015. L'ECRI a recueilli des informations sur la législation, les discours de haine, la violence, les politiques d'intégration et les droits des personnes lesbiennes, gays, bisexuelles et transsexuelles. Le 5e rapport a été soumis pour adoption définitive à l'assemblée plénière de l'ECRI qui s'est tenue du 8 au 11 décembre 2015 et la publication devrait intervenir au cours du premier semestre 2016.

**EPU :** la France a été l'un des premiers États à se soumettre à l'EPU en mai 2008. Le Gouvernement a ensuite pris l'initiative de présenter un rapport de suivi à mi-parcours des engagements et des recommandations lors de la 14e session du Conseil des droits de l'homme, le 11 juin 2010. Le second cycle de l'EPU de la France s'est déroulé le 21 janvier 2013[39]. La mise en œuvre des recommandations adressées à la France, dont plusieurs ont trait à la lutte contre le racisme et l'intolérance, fera certainement l'objet d'un bilan de mi-parcours à brève échéance.

**Le Comité des droits de l'homme des Nations unies** : le Comité a examiné le 5e rapport périodique de la France, le 10 juillet 2015. Cette évaluation a permis de soulever notamment les questions relatives à la lutte contre le terrorisme, les discriminations envers les Roms, les gens du voyage et les minorités religieuses. Concernant les prochaines échéances, le Comité a demandé à l'État partie de « *faire figurer dans son prochain rapport périodique, qui devra lui parvenir au plus tard le 24 juillet 2020, des informations actualisées et précises sur la mise en œuvre de toutes ses recommandations et sur l'application du Pacte dans son ensemble* »[40].

**L'OSCE** : la France a déjà reçu la visite des représentants de l'Organisation, les 28 et 29 juin 2011. Les 19-21 janvier 2015, les trois représentants personnels de la présidence en exercice ont de nouveau effectué une visite en France, à la suite des attentats djihadistes. Le rapport conjoint du rabbin Andrew Backer, du professeur Talip Kücükan et d'Alexey Avtonomov traite de l'état du racisme en France à l'égard des communautés juives, musulmanes et des Roms[41].

33. Informations reçues du Gouvernement de la France sur la suite donnée aux recommandations contenues dans les observations finales, CERD/C/FRA/CO/17-19/Add.1, 11 août 2011, publiées le 6 octobre 2011.
34. Courrier du 9 mars 2012, à l'attention de la Mission permanente de la France auprès des Nations unies et des Organisations internationales à Genève.
35. Rapports présentés par les États parties en application de l'article 9 de la Convention, 20e et 21e rapports périodiques des États parties devant être remis en 2012, France CERD/C/FRA/20-21, reçus le 23 mai 2013, publiés le 25 octobre 2013.
36. CERD, observations finales sur la France, 15 mai 2015, *op. cit.*
37. Rapport de l'ECRI sur la France, quatrième cycle de monitoring, adopté le 29 avril 2010, publié le 15 juin 2010, CRI(2010) 16.
38. ECRI, conclusions sur la mise en œuvre des recommandations faisant l'objet d'un suivi intermédiaire adressées à la France, 20 mars 2013, CRI(2013) 22.
39. EPU, rapport du Groupe de travail : second cycle de l'examen périodique universel : France, 31 mars 2012, A/HRC/23/3.
40. Comité des droits de l'homme, observations finales sur la France, 21 juillet 2015, *op. cit.*, §26.
41. OSCE, Rapport conjoint de la visite à Paris les 19-21 janvier 2015 de trois représentants personnels de la présidence en exercice pour la lutte contre l'intolérance, *op. cit.*

Les examens à venir permettront d'évaluer le suivi par la France des recommandations déjà formulées par les instances internationales. Ces recommandations sont explicitées dans les développements qui suivent et confrontées, lorsque cela est possible, aux positions de la CNCDH.

## II. Les interrogations utiles sur la lutte contre le racisme en France

Les instances internationales ont fait part de leurs plus vives préoccupations concernant la montée du racisme, de l'antisémitisme et de la xénophobie en France (A-1), relayée notamment par certains discours publics et politiques instillant la haine raciale (A-2) et par la libération de la parole raciste sur Internet (A-3), qui ont cette année encore fait l'objet de recommandations spécifiques. La conception française de la liberté d'expression trouve ses limites lorsque les propos sont attentatoires à la dignité de la personne humaine ou font l'apologie de crimes contre l'humanité, comme le négationnisme ou le révisionnisme.

Ces préoccupations ont été particulièrement vives dans le contexte de la « crise » migratoire (B) et du durcissement des politiques sécuritaires (C).

Dans le domaine du racisme, un point de blocage quasi récurrent entre la France et les instances internationales concerne le refus français de reconnaître l'existence de minorités, notamment ethniques, qui se verraient consacrer certains droits spécifiques, parfois collectifs. Cette opposition de principe entre une vision universaliste de la société et la reconnaissance d'une certaine diversité ethnique, religieuse et linguistique en son sein explique plusieurs des recommandations adressées à la France, en matière de données «ethniques» (D), concernant la situation des Roms et des gens du voyage (E), ainsi que des minorités nationales et des peuples autochtones (F).

Autre sujet fréquent de divergence dans le domaine de la lutte contre le racisme et la xénophobie : le principe de laïcité et ses implications sur la liberté de croyance. Alors que la laïcité est conçue au niveau national comme une garantie de la liberté de conscience, du pluralisme religieux et de la neutralité de l'État, certains dispositifs s'en réclamant de manière directe ou indirecte ont pu faire l'objet de critiques de la part des instances internationales, percevant ces dispositifs comme discriminatoires et restreignant la liberté de conscience et de religion. Elles n'ont pas manqué cette année encore de condamner l'interdiction du port de signes religieux à l'école, sur les photographies d'identité, et l'interdiction du port du voile intégral dans l'espace public (G).

Enfin, les instances supranationales ont invité la France à renforcer les politiques de lutte contre les discriminations « raciales », et à porter une attention particulière à la mise en œuvre effective de l'arsenal juridique répressif en matière de lutte contre les racismes (H).

## A. Discours de haine raciste (y compris sur Internet) et incitation à la haine raciale

### *1. Intolérance exacerbée à l'égard des Roms, des migrants et des minorités religieuses en Europe et en France*

Les instances internationales s'inquiètent du fait que la crise économique, l'afflux migratoire lié notamment aux troubles dans la région proche-orientale, ainsi que la succession d'attentats terroristes ayant frappé la France par des hommes se revendiquant de la mouvance islamiste, s'accompagnent d'un regain de rejet et d'intolérance à l'égard des Roms, des migrants et des minorités religieuses. Cette situation est corroborée par les résultats de l'Eurobaromètre 2015 qui révèlent une très forte poussée d'inquiétude sur l'immigration et le terrorisme dans tous les pays de l'Union, dont la France[42]. La FRA a relevé en outre dans son rapport annuel que la race, l'origine ethnique et la couleur de la peau, demeurent les motifs les plus communs des faits de discriminations[43], constat confirmé par l'Eurobaromètre 2015 sur les discriminations en Europe montrant que les différenciations sur la base de la religion (50 %) et des origines ethniques (64 %) sont particulièrement répandues. La France ne fait pas exception puisque 82 % des Français pensent que l'origine ethnique est un motif de discrimination répandu, et 72 % d'entre eux perçoivent la religion comme une raison récurrente des discriminations[44].

Face à ce constat alarmant, les institutions européennes et onusiennes ont réagi promptement. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (ACPE) a appelé à une prise de conscience de la montée du racisme, de la xénophobie et de l'intolérance en Europe, ciblant particulièrement les migrants, les demandeurs d'asile, les juifs, les musulmans et les Roms, et s'appuyant *« sur une prétendue incompatibilité entre groupes d'origines différentes… »*[45]. La Commission européenne a organisé le premier colloque annuel de l'UE sur les droits fondamentaux les 1er et 2 octobre 2015 à Bruxelles intitulé *« La tolérance et le respect : prévenir et combattre l'antisémitisme et l'islamophobie en Europe*[46] *»*. À cette occasion, son premier vice-président, Frans Timmermans a déclaré : *« en ces temps de crise, la capacité de tolérance et d'intégration de notre société est mise à l'épreuve. L'antisémitisme et l'islamophobie, bien que*

42. L'enquête Eurobaromètre Standard 83 (EB83) a été réalisée entre le 16 et le 27 mai 2015 dans 34 pays ou territoires : les 28 États membres de l'Union européenne (UE), cinq pays candidats (l'ancienne République yougoslave de Macédoine, la Turquie, le Monténégro, la Serbie et l'Albanie) et la communauté chypriote turque dans la partie du pays qui n'est pas contrôlée par le Gouvernement de la République de Chypre. L'enquête permet notamment de passer en revue les inquiétudes exprimées par les Européens aux niveaux national et européen.

43. FRA, Rapport annuel 2014, les droits fondamentaux : défis et réussites en 2014, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne, juin 2015.

44. L'Eurobaromètre sur les discriminations dans l'UE de la Commission européenne, réalisé entre le 30 mai et 8 juin 2015. Le dernier remonte à 2012.

45. APCE, résolution 2069 (2015) 1, adoptée le 26 juin 2015. Elle note également qu'« *au racisme traditionnel* », s'ajoute un « *racisme sans race* » qui justifie à mauvais escient la discrimination envers certains groupes et individus.

46. Voir la fiche d'information de la Commission européenne « *Questions et réponses concernant le premier colloque annuel de l'UE sur les droits fondamentaux : prévenir et combattre l'antisémitisme et l'islamophobie en Europe* » (http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5739_fr.htm).

*très différents par leur histoire, leurs origines et leurs effets, sont tous deux des manifestations de ce défi. Notre responsabilité collective de vivre ensemble dans la tolérance et le respect est particulièrement importante, à un moment où nous avons l'obligation morale de donner refuge à des personnes de religions et de cultures différentes qui arrivent sur nos côtes. La diversité ne doit jamais être considérée comme une menace. Il est de notre responsabilité commune de créer et de promouvoir une société ouverte à tous*»[47].

Dans son rapport de visite, le Commissaire aux droits de l'homme, Nils Muižnieks, a constaté avec préoccupation la libération et la banalisation des discours de haine et discriminatoires, ainsi que la dégradation des lieux de culte ou de sépultures, et la recrudescence des actes antisémites et antimusulmans, notamment ceux visant les femmes voilées. Tout en pointant les difficultés rencontrées par les autorités à y faire face, il a salué «*les efforts consentis de longue date par la France en matière de lutte contre l'intolérance, le racisme et les discriminations*»[48]. Il les a appelé cependant à ne pas considérer la montée du racisme et de l'intolérance comme un épiphénomène s'exprimant de façon concomitante aux conflits internationaux ou aux événements d'actualité : «*la France est, de longue date, confrontée à l'intolérance, en particulier au racisme et à la xénophobie [qui] ont des racines anciennes et profondes (…). La recrudescence d'actes et de discours de haine nécessite une vigilance permanente ainsi que l'adoption de mesures réactives et surtout préventives de la part des autorités françaises*»[49]. Les instances onusiennes se font également l'écho des craintes exprimées en Europe, notamment à l'égard des minorités religieuses[50].

En réponse à ses différentes sollicitations, la France a rappelé devant les institutions internationales, notamment le Conseil des droits de l'homme des Nations unies, «*son engagement total à lutter contre le racisme et toutes les formes de discriminations*»[51], engagement réitéré par Thomas Wagner, chef de la délégation française, devant le CERD[52], et par la garde des Sceaux, Christiane Taubira, le 21 mars 2015, à l'occasion de la journée mondiale pour l'élimination de la

47. Commission européenne, communiqué de presse «*La Commission organise un colloque sur la lutte contre l'antisémitisme et l'islamophobie (…)*», 1er octobre 2015.
48. Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, rapport du 17 février 2015, *op. cit.*, §43.
49. *Ibidem.* §18.
Les rapports publiés au cours de ces dernières années, notamment par des instances internationales telles que l'ECRI (Rapport sur la France, adopté le 29 avril 2010), le CERD (Observations finales sur la France, août 2010) ou le Commissaire à l'issue de ses précédentes visites en France (Rapport et mémorandum suite aux visites effectuées en France en 2005 et 2008), font état du caractère grave et systémique de ce problème en France.
50. Le 19 mars 2015, l'Assemblée générale des Nations unies a exprimé ses craintes concernant l'intolérance subie par les minorités religieuses dans les États parties (Assemblée générale des Nations unies, A/HRC/28/L.42 GE.15-05852, 19 mars 2015). De même, lors de la 28e session du Conseil des droits de l'homme du 2 au 27 mars 2015, 34 résolutions ont été adoptées sur la situation des droits de l'homme dans le monde. À cette occasion, le Conseil a abordé les questions relatives à la lutte contre l'intolérance, les stéréotypes négatifs, la stigmatisation, la discrimination et l'incitation à la violence (V. Bilan de la 28e session du Conseil des droits de l'homme des Nations unies, publié le 30 mars 2015).
51. Bilan de la 28e session du Conseil des droits de l'homme, *op. cit.,* §18.
52. Bilan de l'audition de la France devant le CERD les 28 et 29 avril 2015, publié le 4 mai 2015.

discrimination raciale à Genève[53]. Le Plan national de lutte contre le racisme et l'antisémitisme adopté en avril 2015 est souvent mis en avant[54].

Par ailleurs, les institutions internationales recommandent à l'État de prendre des mesures préventives afin de promouvoir le respect de l'autre, en développant un contre discours, en ouvrant le dialogue avec les autorités religieuses, et en veillant à la protection des lieux de culte. Dans son rapport de visite, Nils Muižnieks a encouragé les représentants de l'État et les membres de la classe politique française à porter un discours fort et clair qui rejette toutes les formes de racisme et valorise l'égalité et le respect des différences[55]. Le CERD et l'APCE[56] ont quant à eux invité la France à « *renforcer les mesures de promotion de l'éducation à la tolérance et à la compréhension entre les différents groupes de population vivant sur son territoire* »[57] et à « *poursuivre ses campagnes de sensibilisation* »[58]. Le Comité des droits de l'homme a souligné que la France « *devrait rappeler régulièrement et publiquement que tout appel à la haine qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence est interdit par la loi et agir promptement pour en traduire les auteurs en justice* »[59].

### *2. Condamnation des discours de haine proférés dans la sphère publique et politique*

L'attention des autorités françaises sur l'impact des discours de haine proférés dans la sphère publique et politique à l'encontre des minorités, et qui bénéficient de facto d'une large couverture médiatique contribuant à banaliser la parole raciste, est de nouveau attirée cette année[60].

Assurément, comme l'a fait remarqué le Commissaire aux droit de l'homme, la majeure partie de la classe politique française rejette cette rhétorique raciste, cependant à l'instar du CERD et de l'ECRI, Nils Muižnieks a exprimé son inquiétude s'agissant des propos tenus par certains hommes politiques, qui n'ont de surcroit pas toujours été condamnés[61]. Il a mis notamment l'accent sur l'« *atten-*

53. Déplacement de la garde des Sceaux, Christiane Taubira, 20 mars 2015, publié le 23 mars 2015 (http://www.franceonugeneve.org/Deplacement-de-la-Garde-des-Sceaux).
54. Voir notamment les observations du Gouvernement français sur le rapport du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, suite à sa visite en France du 22 au 26 septembre 2014, *op. cit.,* p.4.
55. Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, rapport sur la France, 17 février 2015, *op. cit*., §48.
56. APCE, résolutions 2069 (2015) 1, adoptée le 26 juin 2015, §6.4 et suivants.
57. CERD, observations finales sur la France, 15 mai 2015, *op. cit.,* §8. c.
58. *Ibidem.* §8.
59. Comité des droits de l'homme des Nations unies, observations finales du 21 juillet 2015, *op. cit.,* §23.
60. Le 29 juin 2015, le chef du département « communication et sensibilisation », Friso Roscam Abbing s'est exprimé lors d'une audition de la Commission du parlement européen sur les libertés civiles, la justice et les affaires intérieures (LIBE) consacrée à une discussion sur l'antisémitisme, l'islamophobie et les discours de haine.
Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, rapport du 17 février 2015, *op. cit*, §22 et suivants sur les discours et actes de haine dans la sphère politique.
CERD, observations finales sur la France, 15 mai 2015, *op. cit.*, §8.
Comité des droits de l'homme des Nations unies, observations finales du 21 juillet 2015, *op. cit.,* §23.
61. Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Rapport du 17 février 2015, *op. cit.,* §22 et 23.

*tion médiatique démesurée* » dont bénéficient les Roms migrants, « *parfois malveillante, et qui ignore ou évite de rapporter les cas d'intégration réussie* »[62].

À l'instar de l'APCE qui a remarqué l'émergence des partis politiques et des mouvements populistes ouvertement anti-immigrants[63], Nils Muižnieks a estimé que la montée de l'intolérance en France est également relayée par « *des activistes, des groupuscules et des partis d'extrême droite qui attisent les haines et les tensions* »[64].

Il a recommandé au Gouvernement de s'en distancier et de s'abstenir de recourir à une rhétorique qui stigmatise certains groupes sociaux, particulièrement pendant les campagnes électorales, estimant par ailleurs que « *les parties politiques devraient adopter les mesures d'autorégulation pour exclure tout langage de cette nature* »[65].

Dans le même registre, les propos de haine tenus par des personnalités publiques, autres que politiques, bénéficiant d'une large audience médiatique inquiètent également les instances internationales, notamment lorsqu'ils « *ciblent une autorité publique ou parce qu'ils font écho à des précédents historiques dramatiques* »[66]. Concernant l'affaire Dieudonné, la CEDH, saisie par ce dernier, a souligné qu'il n'était pas simplement un humoriste mais également un militant politique. L'affaire concerne son spectacle du 26 décembre 2008 au Zénith (Paris) condamné pour « injure » à caractère racial par la justice française. Il avait alors convié sur scène le négationniste Robert Faurisson, l'avait fait applaudir et remettre un « prix de l'infréquentabilité » par un homme déguisé en déporté juif. La Cour a estimé que « *la soirée avait perdu son caractère de spectacle de divertissement pour devenir un meeting qui, sous couvert de représentation humoristique, valorisait le négationnisme* ». À ce titre, elle a refusé de lui accorder la protection de l'article 10 de la Convention, considérant « *qu'une prise de position haineuse et antisémite caractérisée (…) est aussi dangereuse qu'une attaque frontale et abrupte* ». Elle l'a mis en garde sur sa tentative visant à « *détourner l'article 10 de sa vocation en utilisant son droit à la liberté d'expression à des fins contraires au texte et à l'esprit de la Convention* »[67]. À noter que le polémiste a déposé d'autres requêtes devant la Cour contre l'interdiction par la France de ses spectacles en janvier 2014, à Nantes, Orléans et Tours.

De manière générale, la lutte contre les crimes de haine est inscrite à l'agenda de nombreuses instances internationales depuis plusieurs années déjà car elle est perçue comme un sujet de préoccupation centrale. Elles sont également unanimes pour dire que la solution réside dans l'occupation « positive » de l'espace médiatique et politique afin de contrer les discours dangereux, ainsi que dans l'apprentissage de la tolérance tout au long de la scolarité.

62. *Ibidem,* §4.
63. APCE, résolution 2069(2015) 1, adopté le 26 juin 2015*, op. cit.,* §4.
64. Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Rapport du 17 février 2015, *op. cit.,* §9.
65. Commissaire des droits de l'homme du Conseil de l'Europe, rapport du 17 février 2015, ibidem, §172 et 209. Voir aussi CERD, observations finales sur la France, 15 mai 2015, op.cit., §8a) et §9.b).
66. Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, rapport du 17 février 2015, *op. cit.,* §12. Voir également FRA, rapport annuel 2014, juin 2015, *op. cit.*, §2.2.4 (France).
67. Cour européenne des droits de l'homme, Dieudonné M'BALA M'BALA contre la France, Req. n° 25239/13, 20 octobre 2015, §3, §40-41.

### Le point de vue de la CNCDH

Dans ses rapports précédents, la CNCDH a exprimé son inquiétude face à la montée en puissance du phénomène de banalisation des expressions racistes. En ce qui concerne les élus et les médias, leurs propos injurieux appellent une réprobation d'autant plus sévère qu'ils jouissent d'une position d'influence et d'une visibilité. Qu'elles soient à des fins populistes ou marchandes, ces expressions racistes portent atteinte à leur devoir d'exemplarité et de vérité. Elles donnent à certains le sentiment d'une normalisation de la parole raciste, quand d'autres se sentent investis d'un véritable permis d'injurier. Dans ce contexte, la réprobation, dès lors qu'elle peine à se détacher du deux poids, deux mesures, entre les élites et les simples citoyens, ne saurait échapper à une perte certaine de crédibilité. La CNCDH s'inquiète d'autant plus de cette surenchère verbale que le phénomène présente des éléments conscients, voire revendiqués. Par défiance à l'égard d'un antiracisme perçu comme censeur, certains n'hésitent plus à véhiculer des propos non seulement injurieux mais encore dangereux. Cette évolution préoccupante appelle à faire œuvre de fermeté mais surtout de pédagogie, en changeant le cadrage politique et médiatique de l'actualité et des faits de société par un discours axé davantage sur la richesse – et non pas le danger – de la France plurielle.

## *3. Le racisme sur Internet, un enjeu complexe*

À l'instar du CERD[68] et de la FRA[69], le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe constate qu'« *Internet et les réseaux sociaux apparaissent de plus en plus comme les vecteurs privilégiés de ces discours de haine et discriminatoires. Ceci tend à être confirmé par l'augmentation des signalements de contenus xénophobes et discriminatoires sur Internet reçus par les autorités [françaises]* »[70]. La FRA a par ailleurs souligné « *le rôle de l'Internet et des médias sociaux dans la radicalisation* » et indique que sa « *nature anonyme, [son] accessibilité et [sa] portée (…) en fait une plateforme de choix pour les discours de haine et incitations au terrorisme* »[71]. À titre d'exemple, elle a relevé que 10 % des répondants de son enquête sur la discrimination et les crimes de haine à l'égard des juifs de 2013 ont « *fait l'objet de commentaires antisémites insultants ou menaçants sur l'Internet au cours des 12 mois précédant l'enquête* »[72].

Les organisations internationales préconisent, dans leur ensemble, un renforcement de la lutte contre les discours de haine diffusés sur Internet, passant notamment par le volet préventif. La Commission européenne a lancé le 24 septembre 2015 une consultation publique sur le rôle des plateformes en ligne, particulièrement dans la lutte contre les contenus illégaux. L'APCE a recommandé quant à elle la mise en place de médiations en ligne, par le biais de spécialistes chargés d'identifier les contenus offensants et d'établir un dialogue constructif avec les auteurs[73]. Le CERD a recommandé à l'État d'engager « *une coopération plus étroite avec les compagnies étrangères et les prestataires de services* », de « *renforcer les mesures et ressources visant à combattre la prolifération d'actes et de manifestations racistes sur Internet notamment le programme PHAROS*

68. CERD, observations finales sur la France, 15 mai 2015, *op. cit.*, §8.
69. FRA, Rapport annuel 2014, juin 2015, *op. cit.*, §2.2.5.
70. Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, rapport du 17 février 2015, *op. cit.*, §13.
71. FRA, focus « intégrer les droits fondamentaux dans l'agenda pour la sécurité », janvier 2015, p.5.
72. FRA, Rapport annuel 2014, juin 2015, *op. cit.*, *§2.2.5.*
73. APCE, résolution 2069(2015) 1, adopté le 26 juin 2015, *op. cit.,* §6.3.4.

*et de poursuivre ses campagnes de sensibilisation*»[74]. Nils Muižnieks a quant à lui préconisé la mise en place dans le Plan national de lutte contre le racisme et l'antisémitisme «*de nouvelles mesures éducatives, visant notamment à sensibiliser les jeunes utilisateurs d'Internet au rejet des discours racistes, haineux et discriminatoires*»[75].

En réponse à ce dernier, le Gouvernement a précisé que, le 27 janvier dernier, le Président de la République appelait déjà à «*agir au niveau européen, et même international, pour qu'un cadre juridique puisse être défini, et que les plateformes Internet qui gèrent les réseaux sociaux soient mises devant leurs responsabilités, et que des sanctions soient prononcées en cas de manquement*». Il a ajouté que «*le Premier ministre a d'ores et déjà annoncé le renforcement des moyens de l'Office Central de Lutte contre la criminalité liée aux technologies de l'Information et de la Communication (OCLCTIC) qui gère notamment la plateforme Internet PHAROS de signalement des infractions sur les réseaux tandis que le ministère de l'Intérieur met en œuvre des campagnes d'information du grand public sur la plateforme et son utilisation*»[76].

Par ailleurs, les 55 propositions remises le 30 juin 2014 et formulées par le groupe de travail interministériel sur la cybercriminalité, présidé par Marc Robert, ont été mises en avant. Elles visent à mieux protéger les internautes en améliorant la sensibilisation des publics, la prévention des infractions et la réponse répressive. La garde des Sceaux a chargé le ministère de la Justice d'étudier les propositions de ce rapport et les conditions de leur mise en œuvre, ce notamment en matière de lutte contre les discours de haine[77].

Enfin, le Gouvernement a évoqué la création en 2014, au sein du ministère de l'Éducation nationale, d'une direction du numérique pour l'éducation, à laquelle a été confiée la structuration du service public du numérique éducatif créé par la loi de refondation de l'École de la République du 8 juillet 2013. La DNE doit, entre autres, s'assurer du développement des ressources, des contenus et des services numériques à destination de la communauté éducative, et ce pour éduquer les élèves à l'usage d'Internet, en les sensibilisant aux dérives potentielles, en particulier en matière de racisme et d'antisémitisme[78].

74. CERD, observations finales sur la France, 15 mai 2015, *op. cit.,* §8.
75. Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Rapport du 17 février 2015, *op. cit.*, §46.
76. Observations du Gouvernement français sur le rapport du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, suite à sa visite en France du 22 au 26 septembre 2014, *op. cit.,* p.5.
77. *Ibidem*, p.8.
78. *Ibidem*, p.10.

À noter que le Conseil de l'Europe a réuni du 17 au 19 juin 2015 des experts du monde entier en vue de préciser la Convention sur la cybercriminalité (dit « de Budapest »), seul instrument international contraignant à ce jour sur le sujet, qui définit les catégories de délits et de crimes commis *via* Internet, dont le racisme, la pédopornographie et l'apologie de crimes. Cette conférence a identifié des propositions spécifiques visant à améliorer l'État de droit et la protection des personnes dans le cyberespace. « *La coopération internationale est plus que jamais nécessaire* » a souligné Jean-Yves Latournerie, conseiller du Gouvernement français, rappelant le rôle joué par Internet dans la préparation et la revendication des attentats commis en janvier dernier en France et en février dernier au Danemark. Les modalités de coopération définies par la Convention, sont, selon lui, insuffisantes car posant trop de conditions à l'entraide judiciaire transfrontalière. Il plaide ainsi pour l'adoption d'un protocole à la Convention qui aurait pour objet d'améliorer l'efficacité de la coopération en prévoyant notamment la reconnaissance mutuelle des procédures nationales (appréciation des actes, conséquences pénales, etc.).

Alexandre Seger, chef de la division Cybercriminalité au Conseil de l'Europe, a résumé ainsi le défi posé aux États : « *Si nous réglons ce petit problème de savoir où sont les éléments de preuve et le problème de compétence pour y avoir accès, nous pourrons petit à petit faire de nouveau valoir l'État de droit sur Internet* »[79].

### Le point de vue de la CNCDH

Si la CNCDH est fondamentalement préoccupée par la sauvegarde, et au besoin par l'extension de l'espace public de libre discussion, elle n'en demeure pas moins convaincue que l'Internet ne saurait en aucun cas constituer une «zone de non-droit» où tout peut se dire, se faire et se diffuser. Elle est également radicalement opposée à un contrôle *a priori* du Net qui s'apparenterait à un régime de censure généralisée et aboutirait à sa disparition. De manière à préserver un équilibre subtil entre ces deux extrêmes, la CNCDH a formulé quinze recommandations dans un avis rendu le 12 février 2015 portant sur « les discours de haine sur Internet », au nombre desquelles :

– l'affirmation de la souveraineté numérique de l'État en soumettant toute entreprise exerçant une activité économique sur le territoire français à des règles contraignantes et en soutenant le développement d'une industrie du numérique respectueuse des droits et libertés fondamentaux ;

– le renforcement des dispositifs de lutte issus de la loi sur la liberté de la presse du 29 juillet 1881 et de la LCEN, sans pour autant porter une atteinte disproportionnée à la liberté d'expression que constituerait le basculement des délits d'opinion de la loi de 1881 dans le code pénal ;

– la simplification des procédures, afin de permettre à chacun de remplir facilement sa mission citoyenne en réagissant efficacement dès le constat d'un contenu haineux ;

– la définition et la mise en œuvre d'une politique pénale ambitieuse notamment par la mobilisation des alternatives aux poursuites et à l'emprisonnement ;

– l'investissement plein et entier par les pouvoirs publics du champ de la lutte des discours de haine sur Internet, à travers une instance de régulation chargée de la protection des droits et libertés numériques, et qui serait, à l'image du Web, réactive et innovante et dotée de moyens d'action diversifiés ;

– l'adoption d'un plan d'action national sur l'éducation et la citoyenneté numériques lequel prévoirait notamment le développement et la diffusion de contre-discours.

79. Voir les interventions de Jean-Yves Latournerie et d'Alexandre Seger lors de cette conférence : http://www.coe.int/en/web/cybercrime/presentations2015

## B. Les réfugiés et les demandeurs d'asile, des populations discriminées

En visite au Conseil de l'Europe à Strasbourg, en France, le 23 juin 2015, le Secrétaire général des Nations unies, Ban Ki-moon, a appelé le continent européen à s'opposer à l'extrémisme violent et à protéger les droits des migrants. « *Nous devons rejeter la rhétorique anti-migrants et reconnaître les contributions positives des migrants à vos sociétés* », a-t-il exhorté [80].

Les instances internationales sont nombreuses à souligner les faiblesses et les insuffisances des dispositifs nationaux d'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés en France, notamment dans les collectivités d'outre-mer, ainsi que la dureté de certaines politiques publiques négligeant parfois leurs droits les plus élémentaires. La protection des droits de l'homme des mineurs isolés étrangers, ainsi que la qualité des procédures et l'effectivité des recours ouverts aux demandeurs d'asile et aux immigrants ont aussi soulevés d'importantes interrogations. La France s'est vue rappeler les engagements internationaux contractés, en vertu notamment de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, de la directive 2003/9/CE et de la Convention européenne des droits de l'homme.

Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a déploré que l'inflation législative de ces dernières années se fasse dans le sens « *d'un durcissement des règles applicables aux demandeurs d'asile et aux immigrants* ». Tout en reconnaissant les efforts mis en œuvre par le Gouvernement pour les accueillir (dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile, dispositif ATSA d'accueil temporaire service de l'Asile depuis 2000, etc.), il a souligné l'insuffisance générale des capacités d'accueil : absence de centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) en Outre-mer, seul 33 % des demandeurs d'asile admis en CADA en 2014, précarité du dispositif d'hébergement d'urgence. Il a invité les autorités à déployer les moyens humains et financiers nécessaires pour parvenir à la généralisation effective des CADA, en prenant sans délai des mesures afin qu'aucune famille avec des enfants et des femmes isolées se trouvent sans abri, et à garantir la mise à disposition sur tout le territoire d'un accompagnement juridique et social des demandeurs d'asile [81].

Le CERD s'est dit particulièrement préoccupé par le fait que certaines collectivités territoriales ne remplissent pas toujours les obligations de l'État concernant les étrangers, les migrants et les mineurs non accompagnés. De ce fait, il a recommandé au Gouvernement « *de doter les collectivités locales de la formation nécessaire et des ressources suffisantes* » leur permettant de « *remplir les obligations de l'État dans le domaine de la lutte contre la discrimination raciale* » et « *d'assurer un contrôle approprié dans ce domaine* » [82]. À l'instar de Nils Muižnieks [83]

80. Un.org, « À Strasbourg, Ban Ki-moon appelle les pays européens à lutter contre les discriminations », 23 juin 2015.
81. Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Rapport du 17 février 2015, *op. cit.,* §51 et §54 à 77.
82. CERD, Observations finales du 15 mai 2015, *op. cit.,* §4.
83. Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Rapport du 17 février 2015, *op. cit.,* §54 à 77, §78 à 98, et §99 à 134.

et du Comité des droits de l'homme des Nations unies[84], le CERD a demandé aux autorités, entre autres mesures, d'une part, d'envisager l'effet suspensif contre les décisions prises en première instance sur les premières demandes d'asile, d'autre part, d'améliorer les conditions d'accueil des demandeurs d'asile et des migrants, enfin, de prêter une plus grande attention à l'accueil et à l'examen de la situation des mineurs non accompagnés, y compris en évitant leur renvoi du territoire, enfin[85]. Elles insistent également pour que la demande d'asile se fasse sur la base d'un examen individuel de chaque situation, en garantissant l'accès à un interprétariat professionnel et à une assistance juridique dans les centres de rétention administrative, et en zone d'attente en métropole et en Outre-mer.

En réponse à Nils Muižnieks, le Gouvernement a présenté la réforme en cours du système d'asile. Elle doit notamment assurer des conditions d'accueil et d'hébergement plus justes et équitables : délais d'instruction plus rapides des demandes et procédures d'examen révisées, accroissement de la part de CADA et transformation du parc actuel d'hébergements d'urgence, versement d'une allocation unique aux demandeurs d'asile, etc. Par ailleurs, le Gouvernement a rappelé l'existence d'un dispositif d'encadrement renforcé pour les mineurs non accompagnés et la possibilité, pour toute personne souhaitant demander l'asile – notamment si elle est placée en rétention -, de bénéficier d'une assistance juridique et linguistique[86].

En outre, deux situations précises ont attiré plus spécifiquement l'attention des institutions européennes et onusiennes : celle des réfugiés syriens et celle des migrants de Calais.

Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a demandé au Gouvernement d'accroître significativement ses efforts d'accueil à l'égard des réfugiés syriens, en levant les obstacles qui empêchent les personnes fuyant le conflit en Syrie de demander asile[87]. Plus généralement, les instances internationales ont invité les autorités à faire preuve d'ouverture, de tolérance et de solidarité en respectant le droit fondamental à l'asile et en construisant des sociétés plus ouvertes et inclusives[88] y compris dans les circonstances actuelles où la menace terroriste s'intensifie.

En réponse à ce dernier, le Gouvernement a mis en avant la mise en œuvre, suite à l'appel du Haut-commissariat aux réfugiés (HCR), d'une opération spéciale d'accueil en 2014 concernant 500 ressortissants syriens, ainsi que l'accompagnement personnalisé qui leur est proposé pendant un an afin de faciliter leur intégration, opération censée être renouvelée en 2015[89].

84. Comité des droits de l'homme des Nations unies, observations finales sur la France, 21 juillet 2015, *op. cit.,* §18 et 19.
85. CERD, Observations finales sur la France, 15 mai 2015, *op. cit.,* §16.
86. Observations du Gouvernement français sur le rapport du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, *op. cit.,* p. 11-26.
87. Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Rapport du 17 février 2015, *op. cit.,* §64, 65 et 76.
88. FRA, audition de la Commission du Parlement européen sur les libertés civiles, la justice et les affaires intérieures (LIBE), 29 juin 2015, *op. cit*.
89. Observations du Gouvernement français sur le rapport du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, *op. cit.,* p. 15-16.

Depuis, le HCR a craint que l'information selon laquelle l'un des kamikazes des attentats de Paris du 13 novembre 2015 se serait mêlé aux réfugiés pour pénétrer en France, puisse avoir des conséquences fâcheuses sur la situation des migrants et des demandeurs d'asile en Europe. Une porte-parole du HCR, Melissa Fleming a déclaré : « *Nous sommes profondément troublés par certaines déclarations qui diabolisent les réfugiés en tant que groupe. Cela est dangereux, car cela contribuera à la xénophobie et à la peur (…), les réfugiés ne doivent pas être transformés en boucs émissaires et devenir les victimes secondaires de ces événements tragiques* ». Elle a poursuivi en rappelant qu'il importe toujours de préserver l'intégrité du système d'octroi de l'asile malgré le risque encouru face aux menaces terroristes. En effet, « *l'immense majorité des personnes qui viennent en Europe fuient des persécutions ou les effets mortels de conflits. Beaucoup d'entre elles fuient l'extrémisme et le terrorisme, pratiqués par le même type d'individus que ceux qui étaient liés aux attentats de Paris* »[90].

### Le point de vue de la CNCDH

Dans son avis sur le projet de réforme du droit d'asile, adoptée le 20 novembre 2014, la CNCDH a craint que les pouvoirs publics ne soient tentés de durcir leur politique de contrôle des flux migratoires et de prendre des mesures de plus en plus restrictives concernant l'exercice du droit fondamental d'asile. Elle s'est attachée à préciser qu'en 60 ans, le nombre de bénéficiaires de l'asile est resté le même. De ce fait, la crainte souvent exprimée d'un afflux massif n'est donc pas fondée. Ainsi, s'inscrivant dans une tradition de défense des droits fondamentaux, la CNCDH appelle le Gouvernement et le législateur à aborder la question du droit d'asile avec davantage d'ambition.

De nombreux migrants stationnent à Calais, dans l'espoir de traverser la Manche pour atteindre l'Angleterre, ce pour des commodités linguistiques et en raison de l'examen plus rapide des demandes d'asile. Le CERD s'est dit préoccupé par leurs « *conditions de vie inadéquates* »[91] et Nils Muižnieks a reproché aux pouvoirs publics de vouloir régler la situation par des seules mesures sécuritaires en poursuivant notamment une politique d'évacuation policière des terrains et lieux occupés par les migrants. Il a invité les autorités à prendre en considération les recommandations du Défenseur des droits, en se référant notamment à la décision rendue en novembre 2012, où il constatait des pratiques policières humiliantes, des destructions de dons humanitaires et d'effets personnels et des expulsions de migrants de leurs abris réalisés hors de tout cadre juridique. En définitive, il a estimé nécessaire que les autorités mettent pleinement en œuvre la circulaire du 26 août 2012 et proposent des solutions durables d'accueil et d'hébergement dignes pour les migrants à Calais et dans sa région. Par ailleurs, constatant le fait que les migrants sont victimes d'actes délictuels commis par des groupuscules d'extrême droite, tel que le groupe « Sauvons Calais », Nils Muižnieks a demandé aux autorités de prendre les « *mesures nécessaires pour assurer pleinement la protection de la vie et de la sûreté des migrants, et à effectuer des enquêtes effectives sur tous ces actes de haine* »[92].

90. Lapresse.ca, « L'ONU appelle les pays à maintenir leurs portes ouvertes aux réfugiés », 17 novembre 2015.
91. CERD, observations finales sur la France, 15 mai 2015, *op. cit.,* §16.
92. Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Rapport du 17 février 2015, *op. cit.,* §67, §68, §77.

En réponse, le Gouvernement français a mis en avant les efforts investis pour assurer la sécurité, la lutte contre les réseaux de passeurs, le respect des exigences du droit d'asile et l'amélioration des conditions d'hébergement et d'accès aux prestations alimentaires, sanitaires et sociales des migrants de Calais[93].

### Le point de vue de la CNCDH

La CNCDH s'est rendue à Calais le 4 juin 2015 pour se rendre compte de la situation et rencontrer les acteurs engagés sur le terrain. La présidente Christine Lazerges s'est dite « *profondément choquée par les conditions inhumaines et indignes dans lesquelles les migrants tentent de survivre et par l'impasse dans laquelle se trouvent non seulement ces exilés mais aussi les autorités publiques confrontées à des problèmes d'une particulière complexité* » . Dans son avis du 2 juillet 2015, la Commission émet plusieurs recommandations, notamment garantir un accès effectif des migrants à l'eau, à l'assainissement et aux soins médicaux. Les associations présentes sur le terrain ne devraient pas être contraintes de « *gérer la pénurie* », en remplissant avec trop peu de moyens des missions relevant normalement de la compétence de l'État. Elle souhaite également que les États membres usent de toutes les potentialités du règlement Dublin III pour assurer une réelle solidarité et un partage des charges entre la France et le Royaume-Uni.

## C. Droits de l'homme, politique sécuritaire et pratiques discriminatoires (notamment contrôles d'identité « au faciès »)

Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a rappelé qu'au « *cours de ces dernières années, un large éventail de droits de l'homme a subi les répercussions des mesures prises par divers États afin de lutter contre le terrorisme* »[94]. De plus, certaines organisations internationales ont fait remarquer que la lutte antiterroriste a contribué à favoriser le profilage ethnique et racial. Mutuma Ruteere, l'actuel rapporteur spécial sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée, a fait remarquer que, dans le contexte de la lutte contre le terrorisme, les migrants et les minorités étaient particulièrement exposés à ce type de profilage[95].

C'est donc à juste titre que la résolution adoptée par le Conseil des droits de l'homme des Nations unies le 2 octobre 2015 souligne que « *l'extrémisme violent sous toutes ses formes et manifestations, ne peut ni doit être associé à une religion, une nationalité, une civilisation ou un groupe ethnique quels qu'ils soient* » et a condamné ainsi « *les stéréotypes négatifs, la stigmatisation, la discrimination (…) visant certaines personnes en raison de leur religion ou de leur conviction* »[96]. Mutuma Ruteere a rappelé que le profilage ethnique est

93. Observations du Gouvernement français sur le rapport du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, *op. cit.,* p. 16-17.
94. Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, lettre destinée à Monsieur le Sénateur Philippe BAS, Strasbourg, 18 mai 2015, *op. cit*.
95. Rapport du rapporteur spécial sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée, présenté au Conseil des droits de l'homme, à la 29e session, point 9 de l'ordre du jour, 20 avril 2015, A/HRC/29/46, district général, §13.
96. Conseil des droits de l'homme des Nations unies, résolution « *les droits de l'homme et l'action menée pour prévenir et combattre l'extrémisme violent* », adoptée le 2 octobre 2015, à la 30e session, point 3 de l'ordre du jour, A/HRC/RES/30/15.

une pratique discriminatoire condamnée explicitement par le droit international, notamment les articles 2, 4, 5, 7 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de la discrimination raciale[97], mais aussi en vertu du principe de la non-discrimination, du principe général de l'égalité garantis par le PIDCP, le droit à la liberté et à la sûreté, le droit au respect de la vie privée de la CESDH et les dispositions sur l'égalité de l'UE[98].

Au-delà de la dimension discriminatoire, la FRA a souligné que le profilage ethnique encourage la « *victimisation continue des membres des groupes ethniques* ». Plus précisément, cette pratique contribuerait à alimenter « *un sentiment de marginalisation sociale (…) étroitement lié à l'expérience de la discrimination* ». Or « *le manque de confiance et le sentiment d'une protection insuffisante peuvent avoir des répercussions importantes, à la fois en tant que facteur de radicalisation et en tant qu'obstacle supplémentaire à la communication efficace entre les autorités et les communautés spécifiques* »[99].

Ainsi, pour les instances internationales, le respect des droits de l'homme, surtout dans les circonstances actuelles de menaces terroristes, constitue le meilleur rempart contre les effets pervers des mesures antiterroristes. Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a reconnu que « *le terrorisme constitue une grave menace pour les droits de l'homme et la démocratie. Les États ont le devoir de prendre des mesures pour empêcher et sanctionner efficacement les actes terroristes* ». Cependant, il a rappelé également que « *cette lutte légitime doit être conduite sans mettre en péril l'État de droit et les droits de l'homme* »[100]. La FRA a quant à elle demandé aux États d'évaluer régulièrement la conformité de leurs politiques de sécurité au regard des droits fondamentaux afin qu'elles n'aient pas « *un effet négatif sur les droits des personnes, créant un sentiment de discrimination et contribuant potentiellement à l'aliénation de certains groupes, ébranlant ainsi leur confiance dans les autorités* ». Elle a également recommandé aux États d'adopter des mesures pour prévenir la radicalisation[101].

Par ailleurs, à l'instar de la FRA[102], Mutuma Ruteere a noté que le profilage racial et ethnique favoriserait les sanctions judiciaires plus sévères à l'égard des minorités, la perspective discriminatoire de cette pratique serait révélée lors des contrôles d'identité, des fouilles, des arrestations effectuées par les forces de l'ordre ou encore les services de l'immigration. Il a tout de même salué certaines mesures françaises de lutte contre les contrôles au faciès, dont l'institution « *d'une Commission nationale de déontologie de la sécurité, autorité administrative indépendante créée en 2000. Cette Commission veille au respect des règles d'éthique par les agents des forces de l'ordre* » et peut « *être saisie de plaintes déposées par des particuliers par l'intermédiaire d'un député, d'un sénateur, du bureau du médiateur*

97. Rapport du rapporteur spécial sur les formes contemporaines de racisme (…), 20 avril 2015, *op. cit.*, §60.
98. *Ibidem. §33 et 36.*
99. FRA, Focus « Intégrer les droits fondamentaux dans l'agenda pour la sécurité », janvier 2015, op. cit., p.3-4.
100. Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, lettre destinée au Sénateur Philippe Bas, Strasbourg, 18 mai 2015, *op. cit*.
101. FRA, Focus « Intégrer les droits fondamentaux dans l'agenda pour la sécurité, janvier 2015, op. cit., p.3-4.
102. FRA, rapport annuel 2014, juin 2015, op. cit., §.2.2.6.

*de la République […] du défenseur des enfants ou du contrôleur général des lieux de privations de liberté* »[103].

En dépit des efforts consentis par le Gouvernement français, les instances internationales considèrent que la lutte contre le terrorisme accompagnée notamment de l'application de la loi du 14 novembre 2014 n° 2014-1353 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme, accentue le profilage ethnique et les discriminations raciales. Le CERD a ainsi invité le Gouvernement à « *mettre en place des garanties suffisantes afin de s'assurer que, dans la pratique, l'application des mesures de lutte contre le terrorisme n'aient pas un effet négatif sur l'exercice des droits protégés par la Convention notamment en ce qui concerne le profilage racial ou ethnique, le discours de haine raciale et l'incitation à la haine et à la discrimination raciale* »[104].

Le Comité des droits de l'homme des Nations unies a également exprimé son inquiétude quant aux « *allégations faisant état de mauvais traitements, d'usage excessif de la force et d'utilisation disproportionnée d'armes de force intermédiaires, en particulier lors d'interpellations, d'évacuations forcées et d'opérations de maintien de l'ordre* ». *Il s'est également dit inquiet de la persistance de « contrôles au faciès » et d'allégations de harcèlement policier, de violences verbales et d'abus de la force contre des migrants et des demandeurs d'asile dans la ville de Calais* ». De ce fait, il a recommandé à l'État de « *faire en sorte que les allégations de profilage racial, mauvais traitements et d'usage excessif de la force donnent lieu à des enquêtes approfondies, que les auteurs soient traduits en justice et, s'ils sont reconnus coupables, condamnés à des peines à la mesure de la gravité de leurs actes, et que les victimes reçoivent une indemnisation adéquate* »[105].

Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a noté que « *la justice aura à se prononcer sur ce sujet puisque 13 personnes âgées de 18 à 35 ans, décrites par leur avocat comme des « citoyens français, sans casier judiciaire, mais qui sont noirs ou arabes et qui estiment avoir été « contrôlés par la police sans raison » ont intenté une action contre l'État et le ministère de l'Intérieur* »[106]. À ce propos, le 24 juin 2015, la cour d'appel de Paris a condamné l'État pour faute lourde. Elle a retenu que cinq contrôles d'identités sur treize n'étaient pas justifiés notamment en raison de leur caractère discriminatoire[107]. Même si l'État s'est pourvu en cassation le 13 octobre 2015[108], cette décision est une première en matière de contrôle « *au faciès* » et elle a le mérite de souligner la réalité discriminatoire vécue par certaines communautés, et exacerbée par la lutte antiterroriste.

Tout en saluant l'obligation du port d'un numéro d'identification individuel sur les uniformes et brassards des policiers et gendarmes et le nouveau code de déontologie des forces de l'ordre, rappelant l'interdiction des contrôles fondés sur une caractéristique physique ou un signe distinctif, Nils Muižnieks a constaté que la recommandation du Défenseur des droits relative à la mise en place d'« un

103. Rapport du rapporteur spécial sur les formes contemporaines de racisme (…), 20 avril 2015, *op. cit., §*16, §53.
104. CERD, observations finales sur la France, 15 mai 2015, *op. cit.,* §17.
105. Comité des droits de l'homme, observations finales sur la France, 21 juillet 2015, *op. cit.* §15.
106. Commissaire des droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Rapport du 17 février 2015, *op. cit.*, §20.
107. Lemonde.fr, « L'État condamné pour « faute lourde » après des contrôles au faciès », 24 juin 2015.
108. Lemonde.fr, « Condamné pour contrôles au faciès, l'État se pourvoit en cassation », 16 octobre 2015.

*matricule sur les uniformes permettant l'identification des forces de sécurité et d'expérimenter la délivrance de récépissés à la suite des contrôles* » n'avait pas été suivie d'effet [109].

### Le point de vue de la CNCDH

La CNCDH a formulé plusieurs recommandations en 2010 afin de lutter contre la surreprésentation des populations issues des « minorités visibles » dans les contrôles d'identité en France [110]. Elle revient dans le rapport 2014 et 2015 sur les mesures engagées en ce sens par le ministère de l'Intérieur en 2013 et poursuivie en 2014 et en 2015, et formule à cet égard un bilan mitigé (code de déontologie commun, port d'un numéro d'identification, l'utilisation par les forces de l'ordre de caméras-piétons) [111]. Les recommandations internationales ont permis de prendre la mesure d'un problème jusqu'ici peu documenté et mal connu et poussé les pouvoirs publics à imaginer des solutions nouvelles, même si celles-ci peuvent paraître insuffisantes. L'analyse des instances internationales sur les nouvelles mesures et leur capacité à endiguer le phénomène du profilage racial sera dès lors d'un intérêt particulier.

Concernant « *l'interdiction de sortie du territoire* », la FRA a rappelé que même si le « *refus du droit de quitter son propre pays est en principe possible en vertu du Pacte international des droits de l'homme et des libertés fondamentales […], toutefois, en vertu de l'article 12, paragraphe 3 du Pacte, cette restriction doit être compatible avec les autres droits garantis, tels que le droit à la non-discrimination* » [112].

Par ailleurs, Nils Muižnieks a insisté sur l'importance de renforcer la formation des forces de l'ordre à la lutte contre l'intolérance, le racisme et les discriminations « *afin notamment, de permettre une meilleure identification du caractère raciste ou discriminatoire d'une infraction dès le stade du dépôt de plainte* ». L'Etat pourrait s'inspirer notamment « *des principes énoncés dans la Recommandation de politique générale n° 11 de l'ECRI sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police, ainsi que dans la Recommandation Rec (2001) 10 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur le Code européen d'éthique de la police* ». En outre, il a souligné que « *le recrutement de policiers au sein des groupes minoritaires aiderait aussi à réduire le risque de violences à motivation raciste et contribuerait à ce que la police reflète mieux la diversité de la société* » [113].

109. Commissaire des droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Rapport du 17 février 2015, *op. cit.*, §21.
110. CNCDH, Rapport 2010 sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie, « Police, justice et discriminations raciales en France : état des savoirs » par F. Jobard et R. Lévy, p.167-199.
111. CNCDH, Rapport 2014 sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie *op. cit.*, « l'action du ministère de l'Intérieur », p. 81-82.
112. FRA, Focus « Intégrer les droits fondamentaux dans l'agenda pour la sécurité », janvier 2015, p.3.
113. Commissaire des droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Rapport du 17 février 2015, *op. cit.*, §47 et §210.

## D. La collecte de données « ethniques », un éternel point d'achoppement

De manière répétée, les instances internationales recommandent à la France de procéder au recensement de sa population sur la base d'une auto-identification ethnique des individus, qui soit purement volontaire et anonyme. L'objectif de ce recensement serait d'« *identifier et d'avoir une meilleure connaissance des groupes ethniques présents sur leur territoire, des types de discriminations dont ils sont ou peuvent être victimes, d'apporter les réponses et les solutions adaptées aux formes de discriminations identifiées et, enfin, de mesurer les progrès effectués* »[114]. Ces recommandations répétées n'ont certes pas suscité de modifications fondamentales du régime juridique français, mais elles ont néanmoins amené les autorités françaises à entrer dans une démarche d'explication, de dialogue constructif et de recherches de solutions innovantes respectant le cadre républicain.

Ainsi, la France refuse toujours d'y avoir recours. Elle n'est d'ailleurs pas isolée sur ce point, puisque, en Allemagne et au Portugal, il est également illégal de collecter des statistiques relatives aux minorités raciales ou ethniques. La FRA a cependant souligné les difficultés qui en résultent pour présenter un bilan réel des discriminations existantes sans outil statistique, et a écarté l'argument tiré de l'atteinte à la vie privée, les recherches démontrant « *que la plupart des personnes appartenant à des groupes minoritaires seraient disposées à indiquer leurs origines ethniques dans un recensement anonyme destiné à lutter contre les discriminations* »[115].

Dans sa réponse au Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, le Gouvernement a évoqué les raisons usuellement mises en avant pour justifier sa position. En vertu de l'article 1er de la Constitution du 4 octobre 1958, le droit français ne reconnaît pas la notion de minorité et assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens, sans distinction d'origine, de race, ou de religion[116]. Conformément à cette disposition, le Conseil constitutionnel a en effet jugé que « *si les traitements nécessaires à la conduite d'études sur la mesure de la diversité des origines des personnes, de la discrimination et de l'intégration peuvent porter sur des données objectives, ils ne sauraient, sans méconnaître le principe énoncé par l'article premier de la Constitution, reposer sur l'origine ethnique ou la race* »[117]. Le cadre constitutionnel offre ainsi des marges de manœuvre appréciables, comme le montre par exemple l'enquête Trajectoires

114. CERD, observations finales sur la France, 25 août 2010, *op. cit.,* §12.
115. FRA, *Lutter contre la discrimination raciale,* janvier 2012.
116. Observations du Gouvernement français sur le rapport du Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, suite à sa visite en France du 22 au 26 septembre 2014, *op. cit*., p.1.
117. Conseil constitutionnel, 15 novembre 2007, DC n° 2007-557.

et Origines[118]. Pour rappel, la Commission d'experts de l'OIT avait interrogé le Gouvernement sur les suites qu'il entend y donner[119].

Bien que le Comité des droits de l'homme ait encore demandé à la France de « *réexaminer sa position concernant la reconnaissance officielle des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques* »[120], les instances internationales prennent aussi acte, voire « *comprennent* », la position française[121]. Dans cette optique, le CERD et le Comité des droits de l'homme ont recommandé à la France de « *poursuivre une réflexion sur l'affinement des outils lui permettant de collecter et de publier des données démographiques de la composition de sa population par les collectivités territoriales et d'adopter, pour ce faire, des méthodes appropriées* ». L'État est invité à leur « *communiquer tout indicateur sur la composition de sa population ainsi que toute autre information émanant d'études socioéconomiques et de renseignements sur les langues maternelles, les langues couramment parlées, ou fondés sur les lieux de naissance ou d'origine tirés d'enquêtes sociales ; et cela sur la base de l'auto-identification, l'anonymat et le volontariat, afin qu'il puisse évaluer la situation de sa population du point de vue de la jouissance et de l'exercice des droits de l'homme et des libertés fondamentales* »[122]. Le Comité des droits de l'homme a par ailleurs conseillé aux autorités d'utiliser ces données « *à des fins de planification et d'évaluation* »[123].

### Le point de vue de la CNCDH

Dans son avis sur les statistiques « ethniques » du 22 mars 2012, la CNCDH indique ne pas être favorable à l'autorisation de statistiques ventilées par « ethnie ». Elle recommande néanmoins d'améliorer la connaissance des inégalités en fonction de l'origine des personnes, qualifiée grâce aux éléments objectifs que sont leur lieu de naissance, leur nationalité ainsi que le lieu de naissance et la nationalité de leurs parents. À cette fin, elle souhaite que soient mis en place des outils quantitatifs permettant d'améliorer la mise en œuvre du droit de la non-discrimination. En outre, elle considère que, sans qu'il soit nécessaire de modifier les questions posées dans le cadre du recensement, il conviendrait de multiplier les grandes enquêtes détaillées sur une cohorte, en veillant à ce qu'elles soient conformes à la loi « informatique et libertés ». Elle appelle dans ce cadre au renforcement des moyens de la CNIL. Elle souhaite aussi que les résultats de ces enquêtes soient communiqués aux instances internationales lorsqu'elles examinent la situation des droits de l'homme en France.

118. Cette enquête a été réalisée entre septembre 2008 et février 2009 par l'INED et l'INSEE en France métropolitaine, sur un échantillon de 21 000 personnes immigrées, natives d'un DOM, descendantes d'immigrés, descendantes d'originaires d'un DOM, natives de France métropolitaine dont aucun parent n'est immigré ou originaire d'un DOM. Elle « *cherche à appréhender dans quelle mesure les origines migratoires (géographiques ou nationales) sont susceptibles de modifier les conditions et chances d'accès aux biens, services et droits qui fixent la place de chacun dans la société : logement, éducation, emploi et promotion, services publics et prestations sociales, santé, relations sociales, nationalité et citoyenneté* ». Et permet de dresser un bilan des discriminations à raison de l'origine, *Trajectoires et Origines. Enquête sur la diversité des populations en France,* Documents de travail no 168, octobre 2010.

119. Commission d'experts de l'OIT, demande directe : convention n° 111 concernant la discrimination (emploi et profession), 102e session CIT (2013), 2012.

120. Comité des droits de l'homme, observations finales sur la France, 21 juillet 2015, *op. cit.*, § 6.

121. CERD, observations finales sur la France, 15 mai 2015, *op. cit., §5* : « *Tout en comprenant les soucis exprimés par la France pour justifier sa position […]* ». *Comité des droits de l'homme, observations finales sur la France, 21 juillet 2015, op. cit. §6 : « Il note par ailleurs la position de l'État partie quant à l'inconstitutionnalité de la collecte des données ventilées par origine ethnique ou raciale (…) ».*

122. *Ibidem. §5,* Comité des droits de l'homme, observations finales sur la France, 21 juillet 2015, *op. cit.*, §6.

123. Comité des droits de l'homme, observations finales sur la France, 21 juillet 2015, *ibidem,* § 6.

## E. La persistance de la stigmatisation et des discriminations envers les Roms et les gens du voyage

Le point de vue des instances internationales sur le traitement par les autorités françaises des Roms et des gens du voyage est symptomatique des tensions entre la logique universaliste de la doctrine républicaine et certaines tendances du droit international des droits de l'homme. Une attitude conforme aux principes républicains impose de ne pas prendre en considération l'appartenance de certaines parties de la population roumaine et bulgare à une minorité « rom ». Les instances internationales qui se sont presque toutes prononcées sur le sujet réclament une protection particulière de cette minorité vulnérable. L'absence de prise en compte de cette vulnérabilité aboutit à traiter de la même manière des personnes dans une situation différente et s'analyse, selon certaines d'entre elles, comme un traitement discriminatoire. Face à ces accusations, la France met en valeur la qualité du dispositif de droit commun, qui a vocation à accueillir chacun, qu'il se revendique Rom ou non.

En revanche, la France adopte depuis plusieurs années une politique publique fondée sur le nomadisme de quelques individus, consacrant une catégorie administrative de « gens du voyage ».

Il convient à ce stade de donner quelques précisions terminologiques. Dans son avis du 22 mars 2012 sur le respect des droits des gens du voyage et des Roms migrants au regard des réponses récentes de la France aux instances internationales, la CNCDH a distingué deux populations :
– La première, les gens du voyage, rassemble les individus qui relèvent d'une catégorie administrative qui réunit « *des individus qui possèdent pour la très grande majorité la nationalité française et qui ont un mode de vie traditionnel fondé à l'origine sur la mobilité et le voyage, même si nombre d'entre eux sont aujourd'hui sédentaires* ». Leur nombre est estimé à 400 000 personnes [124] ;
– La seconde, les Roms ou Roms migrants, « *rassemble les personnes vivant sur le territoire national, venant essentiellement des pays d'Europe centrale et orientale (Roumanie, Bulgarie, pays de l'ex-Yougoslavie) et se reconnaissant comme Roms* ». Leur nombre est évalué entre 15000 et 20000 [125].

Les instances internationales ne reprennent pas nécessairement la distinction française. Pour des raisons de clarté, elle est ici reprise, même si ces deux populations connaissent des problématiques communes qui seront présentées en conclusion.

### *1. Les Roms*

Les instances internationales ont renouvelé cette année leurs inquiétudes concernant « *la stigmatisation croissante des Roms par les discours de haine raciale, y compris par des élus politiques, l'exclusion et le renforcement des stéréotypes*

124. Constance Jamet, *gens du voyage, Roms : des réalités bien différentes,* Lefigaro.fr, 8 juillet 2013.
125. Défenseur des droits, *Bilan d'application de la circulaire interministérielle du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites d'août 2012 à mai 2013,* juin 2013.

*à leur égard*»[126]. Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a constaté qu'ils font en France «*l'objet d'une hostilité multiséculaire*»[127]. Le cadrage politique et médiatique plutôt négatif à leur égard, ce dont témoigne notamment la tendance à l'ethnicisation des faits divers et le recours fréquent au champ lexical de l'invasion, n'est pas sans conséquence sur la perception que peut se faire le public de la situation, sur la persistance d'amalgames entre Roms et délinquance et sur les agressions dont ils peuvent être victimes[128]. Nils a rappelé à cet effet la relative stabilité de cette minorité en France qui ne représente que 0,03 % de la population[129]. Il a cité par ailleurs l'exemple du lynchage d'un jeune rom retrouvé inconscient et gravement blessé en juin 2014 à Pierrefitte-sur-Seine et celui de l'incident intervenu dans le quartier des Créneaux à Marseille où une quarantaine de riverains ont attaqué des Roms en septembre 2012, sans que la police ne s'interpose pour empêcher leur départ forcé. Notant avec satisfaction l'ouverture d'enquêtes sur plusieurs incidents, il s'est dit très préoccupé «*par la passivité dont semblent avoir fait preuve les forces de l'ordre dans un certain nombre de cas*»[130]. D'après lui, «*de tels comportements, qu'il s'agisse de violences commises par les forces de l'ordre ou permises par leur passivité, sont inacceptables. Ils provoquent, ou n'empêchent pas des violations des droits de l'homme des Roms migrants, tout en sapant la confiance que la population, dans toutes ses composantes, doit pouvoir avoir dans les forces de l'ordre dans un État de droit. Ils suscitent, en outre, un sentiment d'impunité chez les agresseurs des Roms migrants*»[131].

S'agissant des événements survenus à Marseille, le Gouvernement a rappelé que les deux groupes (riverains et occupants du campement) ont seulement échangé des invectives verbales, sans violence physique constaté par les forces de police qui «*s'y sont rendues très rapidement*» ; les occupants du campement auraient indiqué vouloir quitter les lieux et les services de police n'auraient été informés que tardivement d'un incendie sur les lieux, d'où les photos publiées dans la presse locale. Le Gouvernement a indiqué regretter «*cette exploitation médiatique disproportionnée par rapport à la réalité des faits*»[132].

Dans cette perspective, le CERD a demandé au Gouvernement de «*prendre, en urgence, les mesures nécessaires pour protéger les Roms, en particulier les femmes roms, contre toutes violences et toute atteinte à leur intégrité physique*». Il a également incité l'État à «*mener des campagnes de sensibilisation de sa population afin de promouvoir la tolérance et la bonne entente avec les populations roms*»[133]. De même, Nils Muižnieks a invité la France à enseigner

126. CERD, observations finales sur la France, 15 mai 2015, *op. cit.,* §9. a).
Comité des droits de l'homme, observations finales sur la France, *op. cit.* 21 juillet 2015, §13.
127. Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Rapport sur la France, 17 février 2015, *op. cit.,* §4.
128. *Ibidem,* §171 et §173.
129. *Ibidem,* §167.
130. *Ibidem,* §174 et §176.
131. *Ibidem*, §167.
132. Observations du Gouvernement français sur le rapport du Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, suite à sa visite en France du 22 au 26 septembre 2014, *op. cit.,* p34-35.
133. CERD, observations finales sur la France, 15 mai 2015, *op. cit.,* §9. c) *et* §9. a).

l'histoire de ces populations, en ayant recours aux fiches du Conseil de l'Europe sur leur histoire [134].

Pour rappel, en réponse aux observations soulevées lors de l'EPU de 2013, le Gouvernement a insisté dans sa réponse sur trois actions menées dans le cadre de la stratégie du Gouvernement français pour l'inclusion des Roms : mettre fin à la confusion entre migrants et nomades, développer des supports de lutte contre les préjugés et valoriser des expériences et des parcours individuels réussis [135]. Par ailleurs, en réponse aux observations de Nils Muižnieks, le Gouvernement a mentionné la condamnation à des amendes et des peines d'inéligibilité de plusieurs élus en 2014 en raison de leurs propos anti-Roms [136], même si ce n'est pas systématique.

Par ailleurs, les instances internationales déplorent la persistance des discriminations à leur égard. À l'instar du CERD et du Comité des droits de l'homme des Nations unies, Nils Muižnieks a souligné « *les nombreuses difficultés auxquelles doivent faire face les Roms migrants, l'hostilité qu'ils subissent, les problèmes liés à leur droit au séjour et à l'éloignement du territoire, et les entraves à l'accès au logement, à la santé, à l'éducation et à l'emploi* » [137].

En matière d'hébergement, depuis 2008, le Comité européen des droits sociaux a rendu une série de décisions contre la France constatant plusieurs violations de la Charte européenne relative aux droits sociaux des Roms [138]. Le Commissaire aux droits de l'homme avait déjà, lors de sa visite en France en 2008, dénoncé les conditions de logement de ces populations, dépourvues d'accès à l'eau et à l'électricité [139]. Cette année, Nils Muižnieks a estimé que « *ce constat dressé par son prédécesseur reste malheureusement largement d'actualité* » [140].

134. Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, rapport sur la France, 17 février 2015, *op. cit.,* §160.
135. CNCDH, rapport 2014 sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie, *op. cit.*, p.179.
136. Observations du Gouvernement français sur le rapport du Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, suite à sa visite en France du 22 au 26 septembre 2014, *op. cit.*, p.7.
137. Commissaire des droits de l'homme du Conseil de l'Europe, rapport sur la France, 17 février 2015, *op. cit.,* §169.
138. CEDS, Mouvement international ATD Quart-Monde c. France (n° 33/2006),5 décembre 2007 ; Fédération des Associations Nationales de Travail avec les Sans-Abri (FEANTSA) c. France(n° 39/2006),5 décembre 2007 ; Centre européen des Droits des Roms (CEDR) c. France (n° 51/2008), 19octobre 2009 ; Centre sur les droits au logement et les expulsions (COHRE) c. France (n° 63/2010), 28 juin 2011 ; Forum européen des Roms et des gens du voyage c. France (n° 64/2011), 24 janvier 2012.
139. Mémorandum de Thomas HAMMARBERG, précédent Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, faisant suite à sa visite en France du 21 au 23 mai 2008.
140. Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, rapport sur la France, 17 février 2015, *op. cit.,* §189.

### Le point de vue de la CNCDH

Dans son avis sur le respect des droits des « gens du voyage » et des Roms migrants du 22 mars 2012, la CNCDH souligne que les bidonvilles ou squats insalubres, qualifiés de campements illicites par les pouvoirs publics, constituent des occupations par défaut, conséquence du manque d'hébergements et de logements accessibles aux personnes à très faible revenu et aux blocages administratifs à l'entrée dans les hébergements sociaux. Par ailleurs, la CNCDH considère que, s'il est délicat de rejeter en bloc les expériences des villages d'insertion, en ce qu'elles permettent d'accompagner des familles dans leur parcours d'intégration, il convient de mettre en garde contre le glissement possible d'une réponse humanitaire vers le développement de projets qui tendent à promouvoir un habitat qui serait « *adapté* » aux besoins spécifiques d'une population déterminée ethniquement ou socialement.

Concernant le droit à la santé, à l'instar du Comité des droits de l'homme[141] et du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe[142], le CERD a dénoncé la persistance « *des conditions de santé très précaires et de certains obstacles à l'accès aux soins de santé* ». Ces institutions ont ainsi recommandé à l'État de « *favoriser l'accès des Roms aux soins de santé et services sociaux* »[143], « *en veillant notamment à leur garantir l'accès effectif à l'aide médicale de l'État* »[144].

La réponse du Gouvernement met en avant le volet sanitaire de la circulaire du 26 août 2012. Il a pour objectif de limiter les ruptures de soins dans le cadre des évacuations et prévoit un diagnostic de la situation de chaque personne présente dans les campements, en veillant tout particulièrement à l'accès à la vaccination et à la santé maternelle et infantile. À cet effet, est évoquée la convention quadriennale 2013 – 2016 avec l'association pour l'accueil des voyageurs, chargée de coordonner au niveau national le programme de médiation sanitaire pour aller à la rencontre de ces populations. « *Une évaluation de ce projet vient d'être lancée* »[145].

### Le point de vue de la CNCDH

Dans son avis sur le respect des droits fondamentaux des populations vivant en bidonvilles – Mettre fin à la violation des droits du 20 novembre 2014, la CNCDH recommande la suppression des entraves à l'accès aux soins et aux prestations sociales entretenues par certains organismes sociaux ainsi que la systématisation des dispositifs de médiation sanitaires.

Plus généralement, le CERD a appelé le Gouvernement à « *assurer une promotion effective de la Stratégie pour l'inclusion des Roms et l'évaluer* »[146]. Pour rappel, la politique française en la matière s'insère et repose sur le cadre et le soutien financier apporté par l'Union européenne. En application du cadre européen pour les stratégies nationales d'intégration des Roms pour la période

141. Comité des droits de l'homme, observations finales sur la France, 21 juillet 2015, *op. cit.,* §13.
142. Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, rapport sur la France, 17 février 2015, *op. cit.,* §200 à 202.
143. CERD, observations finales sur la France, 15 mai 2015, *op. cit.*, §9.
144. Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, rapport sur la France, 17 février 2015, *op. cit.*, §212.
145. Observations du Gouvernement français sur le rapport du Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, suite à sa visite en France du 22 au 26 septembre 2014, *op. cit.,* p. 36-37.
146. CERD, observations finales sur la France, 15 mai 2015, *op. cit.,* §9.

allant jusqu'à 2020[147] instaurant une démarche globale, les États membres ont adopté des stratégies nationales d'intégration des Roms adaptées à la taille et à la situation de leurs populations roms respectives. La recommandation du Conseil de l'UE relative à des mesures efficaces d'intégration adoptée en 2013[148] fournit certaines orientations pour développer et mettre en œuvre lesdites mesures. Dans son récent rapport d'évaluation[149], la Commission européenne constate une légère amélioration de la situation en Europe et émet un ensemble de recommandations pour renforcer les efforts investis pour favoriser l'accès à l'éducation, à l'emploi, à la santé et au logement des Roms et lutter contre l'antitsiganisme. Les conclusions du rapport rejoignent les discussions de la réunion de la plateforme européenne pour l'inclusion des Roms, tenue en mars 2015. Le document de suivi pour la France[150] met également en évidence les efforts investis et les marges d'amélioration : en effet, le cadre politique pour l'intégration des Roms existe en France, même s'il n'est pas entièrement appliqué en pratique. La Commission européenne recommande notamment de renforcer les moyens de la DIHAL, ainsi que la coordination avec les acteurs locaux, et la mise en place d'actions de sensibilisation et de médiation.

Sur ce point, le Gouvernement a rappelé l'adoption d'une nouvelle stratégie nationale d'inclusion des Roms qui s'articule autour de la circulaire interministérielle du 26 août 2012, prévoyant une « *politique interministérielle d'anticipation et d'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites, visant à faciliter l'accès au droit commun en matière d'emploi, de logement, d'éducation et de scolarité* ». Est notamment mise en avant la mise en place par la DIHAL des points de contact départementaux et le groupe des élus volontaires, afin d'accompagner les familles vivant dans les campements vers le droit commun. La DIHAL aurait apporté un appui financier aux autorités locales de 4 millions d'euros en 2013 et 2014, enveloppe reconduite en 2015[151].

### *2. Les gens du voyage*

Suite à sa visite en France, Nils Muižnieks a « *constaté avec inquiétude que règne de très longue date dans le pays un fort climat de cette forme spécifique de racisme qu'est l'antitsiganisme, qui se manifeste par une hostilité profonde que les gens du voyage estiment croissante* »[152]. Les instances internationales soulèvent en effet depuis longtemps le renforcement des inégalités subies par les gens du voyage, et l'année 2015 ne fait pas exception. Les mesures prises pour améliorer leurs conditions de vie sont soulignées et saluées, notamment l'abrogation par le Conseil constitutionnel de certaines dispositions de la loi

147. Commission européenne, Cadre de l'UE pour les stratégies nationales d'intégration des Roms pour la période allant jusqu'à 2020, 5 avril 2011, COM(2011) 173 final.
148. Conseil de l'UE, recommandation relative à des mesures efficaces d'intégration des Roms dans les États membres, 9 décembre 2013, 2013/C 378/01.
149. Commission européenne, Rapport sur la mise en œuvre du cadre de l'UE pour les stratégies nationales d'intégration des Roms (2015), 17 juin 2015, COM(2015) 299 final.
150. Commission européenne, évaluation de la stratégie nationale de la France (2014) : http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/country_assessment_2014/france_en.pdf
151. 1 Observations du Gouvernement français sur le rapport du Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, suite à sa visite en France du 22 au 26 septembre 2014, *op. cit.,* p.29-31.
152. Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, rapport sur la France, 17 février 2015, *op. cit.,* §3.

69-3 du 3 janvier 1969 relative à l'exercice des activités ambulantes et au régime applicable aux personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe [153], ainsi que l'adoption par l'Assemblée nationale de la proposition de loi abrogeant la loi de 1969 faisant obligation aux gens du voyage de détenir un livret de circulation [154]. Cependant, ces mesures ne sont pas considérées comme suffisantes au regard de la non-abrogation formelle du livret de circulation, du manque et des difficultés d'accès aux aires d'accueil, liés notamment à la mise en œuvre partielle de la loi, ainsi que des obstacles pratiques à l'exercice de leur droit de vote et à l'éducation.

De ce fait, les instances internationales qui se sont prononcées sur la question en 2015 émettent des recommandations similaires, à savoir :
– la condamnation des actes et des discours relevant de l'antitsiganisme par les responsables politiques, en s'abstenant eux-mêmes de recourir à une rhétorique qui les marginalise [155] ;
– l'abrogation de la loi de 1969 et l'abolition des livrets de circulation, qui soustraient des citoyens au bénéfice du droit commun et du principe d'égalité [156] ;
– la pleine jouissance par les gens du voyage des droits reconnus à tout citoyen français, notamment le droit de vote [157].

### Le point de vue de la CNCDH

Dans son avis sur le respect des droits des « gens du voyage » et des Roms migrants du 22 mars 2012, la CNCDH dénonce avec force le fait qu'une mesure aussi discriminatoire que l'obligation pour les gens du voyage d'être détenteurs d'un titre de circulation spécifique qu'ils doivent faire viser fréquemment par les autorités de police ou de gendarmerie, subsiste encore.

Ayant déjà souligné le caractère particulièrement stigmatisant de la mention d'une commune de rattachement sur les papiers d'identité, la CNCDH a réitéré dans ledit avis sa recommandation visant l'alignement sur le droit commun des conditions d'inscription des gens du voyage sur les listes électorales. Elle a demandé, dans ce cadre, de ne pas faire apparaître le seul nom de la commune de rattachement sur les papiers d'identité délivrés aux gens du voyage mais une adresse complète, ce qui limiterait le risque de stigmatisation. Elle regrette cependant que les propositions de modification de la loi de 1969 faites par le sénateur Hérisson soient restées au milieu du gué et que le principe de la commune de rattachement ait été maintenu, ainsi que le quota de 3 % dont elle avait demandé la suppression en 2008.

– l'amélioration des conditions de logement des gens du voyage en aires d'accueil et en terrains familiaux en veillant à une application effective et complète de la loi relative aux aires d'accueil (dite « loi Besson ») [158] ;
– la reconnaissance de la qualité de logement à l'habitat mobile et l'extension du bénéfice de la loi sur le droit au logement opposable aux gens du voyage

153. CERD, observations finales sur la France, 15 mai 2015, *op. cit.*, §10.
154. Comité des droits de l'homme, observations finales sur la France, 21 juillet 2015, *op. cit.,* §14.
155. Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, rapport sur la France, 17 février 2015, *op. cit.* §139, 159 et 160. Dans le même esprit que pour les populations roms, il recommande la mise en place d'une stratégie pour l'éradication de l'antitsiganisme incluant des activités de sensibilisation et l'enseignement de l'histoire des gens du voyage.
156. CERD, *op. cit.,* §10 ; Comité des droits de l'homme, *op. cit.,* §14 ; Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, *Ibid.,* §161.
157. Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, *ibid.*, §143 à 147 ; Comité des droits de l'homme, *ibid*., §14.
158. Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, *ibid.,* §162 ; Comité des droits de l'homme, *ibid*., §14 ; CERD, *op. cit.*, §10.

souhaitant se sédentariser. À ce titre, « *les autorités sont invitées à leur permettre de bénéficier de l'aménagement de leur terrain familial et à clarifier les conditions d'installation et de stationnement de caravanes sur des terrains privés* » [159].

### Le point de vue de la CNCDH

La CNCDH avait consacré de longs développements dans son étude sur la situation des Roms et des gens du voyage en France du 7 février 2008 aux réticences politiques à l'application de la loi Besson et aux atteintes portées au droit au logement des gens du voyage, qui restent entièrement d'actualité au moment de son avis du 22 mars 2012. Aussi, la CNCDH constate en 2012 que la mise en œuvre de la loi Besson reste encore très partielle et s'est même ralentie. Il est utile de rappeler en outre qu'elle ne s'applique pas aux petites communes rurales.

La CNCDH recommande par conséquent à nouveau que les préfectures assurent leur mission d'accompagnement des collectivités en matière de mise en œuvre de la loi Besson, par la réquisition de terrains si nécessaire, et qu'elles exercent par ailleurs un véritable contrôle des documents d'urbanisme dans lesquels la caravane comme mode d'habitat est trop peu souvent reconnue et le plus souvent interdite sans motivation précise.

Elle souligne par ailleurs que le désir d'ancrage territorial d'une partie des gens du voyage est aujourd'hui une question essentielle à laquelle les réponses sont encore très insuffisantes.

La CNCDH souhaite en outre qu'une réflexion, absente pour l'instant des différents travaux parlementaires, soit menée et aboutisse à la reconnaissance de la caravane comme un véritable logement, avec les aides afférentes (aides au logement, prêt spécifique, fonds de solidarité logement des conseils généraux), dans les cas où le fait de vivre en caravane relève bien d'un choix non contraint.

Le Gouvernement a apporté plusieurs éléments de réponse sur ces différents points. Concernant la loi du 3 janvier 1969, il a rappelé que l'obligation de détenir un titre de circulation ne s'impose pas aux seuls gens du voyage, les dispositions de loi du 3 janvier 1969 étant fondées sur une différence de situation entre les personnes qui ont un domicile ou une résidence fixe de plus de six mois et celles qui en sont dépourvues. Le Conseil constitutionnel (décision du 5 octobre 2012) n'a pas censuré ni le principe des titres de circulation, ni celui d'un visa périodique de ces derniers, contrairement aux carnets de circulation. De même le Conseil d'État (décision n° 359223, Peillex, 19 novembre 2014) n'a pas considéré que le législateur méconnaissait l'article 14 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui interdit toute discrimination, ni l'article 2 du quatrième protocole additionnel à cette Convention, qui garantit la liberté de circulation.

Par ailleurs, cette loi laisse le choix de la commune d'inscription sur les listes électorales, mais institue une règle de rattachement administratif, une personne sollicitant la délivrance d'un livret de circulation devant faire connaître la commune à laquelle elle souhaite être rattachée. Le Gouvernement a rappelé que les gens du voyage peuvent également élire leur domicile auprès d'un centre communal ou intercommunal d'action sociale ou auprès d'un organisme agréé afin de bénéficier des prestations sociales. Dans sa décision du 5 octobre 2012, le Conseil constitutionnel n'a pas déclaré le rattachement à une commune contraire à la Constitution, et cette procédure apporte une solution satisfaisante

159. Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, *ibid.*, §164.

aux problèmes nés de l'absence de domicile fixe, notamment pour l'inscription sur les listes électorales ou la fiscalité. Les dispositions imposant trois ans de rattachement ininterrompu dans la même commune pour être inscrit sur les listes électorales ont été déclarées contraires à la Constitution, et ont, de ce fait, été abrogées.

Enfin, le Gouvernement a indiqué poursuivre sa réflexion, en concertation avec les associations représentatives des gens du voyage, pour faire évoluer le cadre légal et réglementaire applicable à ces derniers, d'où le fait notamment que l'abrogation de la loi de 1969 soit en cours de discussion [160].

### 3. Problématiques communes aux Roms et aux gens du voyage

Les instances internationales mettent l'accent sur les discriminations des Roms et des gens du voyage en France dans l'accès à l'éducation, à l'emploi, à la santé et au logement. Ces dernières résultent notamment des conditions d'hébergement difficiles dans lesquelles ces populations vivent. En effet, la précarité de leur logement a d'importantes conséquences, la stabilité du logement étant, en France, un prérequis pour l'exercice de nombreux droits.

#### *Évacuation forcée des campements*

Comme les années précédentes, l'insuffisance de l'offre d'hébergement pour les Roms et le manque de places dans les aires d'accueil pour les gens du voyage, expliquant en partie l'occupation illégale de terrains, ont été vivement critiqués. En septembre 2015, le Haut-commissaire aux droits de l'homme des Nations unies a publiquement dénoncé « *une politique nationale systématique d'expulsion de force des Roms* » depuis 2012 [161]. Cette déclaration est intervenue deux semaines après l'évacuation contestée d'un des plus vieux bidonvilles du pays, à la Courneuve : « *l'expulsion a été menée sans avertissement, alors que celui-ci est normalement de 24 heures minimum. Elle est survenue tôt dans l'après-midi alors que les habitants étaient absents. Des biens leur appartenant ainsi que certaines pièces d'identité auraient été détruits. Seul un petit nombre de familles se sont vues offrir un hébergement, et pour trois nuits uniquement. De ce fait, la plupart de ces personnes sont devenues sans abri* ». Aussi, le Haut-commissaire a demandé à la France de « *remplacer cette politique punitive et destructrice par une politique véritablement inclusive* ». Le CERD [162], le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe [163] et le Comité des droits de l'homme des Nations unies [164] ont, de même, condamné unanimement cette politique et l'absence fréquente de solutions de relogement et d'accompagnement adéquat. Nils Muižnieks a prié les autorités françaises « *de mettre un terme sans délai aux évacuations forcées de terrains occupés illégalement non assorties de solutions*

160. Observations du Gouvernement français sur le rapport du Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, suite à sa visite en France du 22 au 26 septembre 2014, *op. cit.,* p. 26-28.
161. Haut-commissaire des Nations unies aux droits de l'homme, communiqué de presse, « Zeid Ra'ad Al Hussein exhorte la France et la Bulgarie à arrêter les expulsions forcées de Roms », 11 septembre 2015.
162. CERD, observations finales sur la France, 15 mai 2015, *op. cit.*, §9b).
163. Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, rapport sur la France, 17 février 2015, *op. cit.,* §191 à 199.
164. Comité des droits de l'homme, observations finales sur la France, 21 juillet 2015, *op. cit.,* §13 et 14.

*durables de relogement pour tous les occupants de ces terrains* »[165]. Autrement dit, le Gouvernement français est incité à « *mettre un terme aux expulsions tant qu'un nombre suffisant d'aires d'accueil ne sera pas mis à leur disposition* »[166].

En réponse, le Gouvernement a rappelé que le droit français a institué un cadre juridique protégeant constitutionnellement le droit de propriété, régissant légalement les occupations illicites d'un terrain ou d'un local et mettant à la disposition des particuliers des voies de recours leur permettant de contester, si nécessaire, les expulsions dont elles font l'objet. Par conséquent, l'évacuation des campements sur le territoire national de ses occupants a pour objectif « *de mettre un terme à une atteinte illégale au droit de propriété et, dans certains cas, à une situation de danger de risque sanitaire immédiat* ». Toutefois, l'État conçoit que, par humanité et en vertu des principes fondateurs de la République française, « *une réponse globale, circonstanciée, adaptée à la situation des personnes et des familles concernées* » doit être apportée. C'est pourquoi, dans le cadre de l'application de la circulaire du 26 août 2012, les services étatiques, en partenariat avec les collectivités territoriales et les associations, œuvrent localement afin de soutenir et protéger ces personnes. Par exemple, les préfets « *doivent prévoir l'hébergement d'urgence, avant de procéder au démantèlement d'une installation illégale* ».

Et pourtant, les institutions internationales ont relevé des lacunes dans l'application de la circulaire du 26 août 2012, c'est pourquoi, elles ont réitéré leur souhait d'une application effective et complète de cette circulaire, devant se traduire par des solutions alternatives et des propositions systématiques de relogement dignes et pérennes après chaque évacuation[167].

Elles ont également déploré les mauvais traitements et le recours abusif à la force, particulièrement lors des opérations d'évacuation[168]. À l'origine de ces agissements, se trouve notamment la circulaire du 5 août 2010 relative à l'évacuation des campements illicites, « *en priorité ceux de Roms* », considéré comme étant discriminatoire par le CEDS dans sa décision du 28 juin 2011[169]. Cette circulaire a été annulée par le Conseil d'État car, en désignant spécialement certains des occupants de campements illicites par leur origine ethnique, elle méconnaissait le principe d'égalité devant la loi[170]. À noter que cette annulation avait été anticipée par le Gouvernement puisqu'une circulaire en date du 13 septembre 2010 avait repris l'essentiel de celle-ci, tout en supprimant la référence aux Roms.

165. Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, rapport sur la France, 17 février 2015, *op. cit.,* §211.
166. CERD, observations finales sur la France, 15 mai 2015, *op. cit.*, §14 ; Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, *ibid.,* §148 à 155 et §162.
167. CERD, observations finale sur la France, 15 mai 2015, *op. cit.,* §9. d) ; Comité des droits de l'homme, observations finales sur la France, 21 juillet 2015, *op. cit.,* §13 ; Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, rapport sur la France, 17 février 2015, *op. cit.,* §211.
168. Comité des droits de l'homme, *ibidem*, §15 ; Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, *ibid.*, §210 ; CERD, *ibid.,* 9c).
169. CEDS, *Centre sur les droits au logement et les expulsions (COHRE) c. France,* Rec no 63/2010, 28 juin 2011.
170. Conseil d'État, *Association SOS Racisme-Touche pas à mon pote,* Req. n° 343387, 7 avril 2011.

À cet effet, le Gouvernement a regretté le manque d'éléments plus précis sur les violences policières évoquées et que, de ce fait, il « *n'est pas en capacité de formuler des observations (…) sur ce point* ». De manière générale, « *le strict respect des principes déontologiques constitue pour la police nationale comme pour la gendarmerie nationale une exigence absolue et ce souci d'éthique s'appuie sur une politique disciplinaire particulièrement rigoureuse (…). Tout écart [y] portant atteinte (…) est ainsi combattu avec fermeté et tout manquement expose son auteur à des sanctions disciplinaires et, le cas échéant, à des poursuites pénales* » [171].

### Le point de vue de la CNCDH

Dans son avis sur le respect des droits fondamentaux des populations vivant en bidonvilles – Mettre fin à la violation des droits du 20 novembre 2014, la CNCDH dénonce quant à elle l'application partielle et hétérogène sur le territoire de cette circulaire – dont le volet répressif a supplanté les actions d'insertion et d'accompagnement social. Elle recommande la mise en place de dispositifs effectifs de domiciliation pour les populations vivant en bidonvilles, condition préalable à l'accès au panel des droits sociaux garantis en France.

#### *Scolarisation et accès à la formation et à l'emploi*

En matière de scolarisation, les organes internationaux constatent que les recommandations antérieures n'ont, pour l'heure, pas été suivies d'effet et que les problèmes de scolarisation persistent. Le Comité des droits de l'homme a estimé que ces problèmes sont renforcés par les évacuations forcées [172], chaque évacuation entraînant de fait une rupture dans la scolarisation plus ou moins longue. Ces atteintes au droit à l'éducation sont également dues « *aux refus de certaines communes de les inscrire dans les établissements scolaires* » [173] et à « *l'éloignement des aires d'accueil des écoles* » [174]. Dans un communiqué daté du 11 septembre, le Haut-commissaire des Nations unies aux droits de l'homme a cité l'exemple des Roms expulsés de la Courneuve qui « *vivraient sous des tentes près de la mairie, grâce au soutien d'activistes de la société civile qui ont déployé d'importants efforts pour que les enfants puissent aller à l'école, et ce en dépit de la réticence des autorités à les enregistrer* », ce qu'il considère comme « *extrêmement inquiétant* » du point de vue des droits de l'enfant [175].

De ce fait, les instances internationales, notamment le CERD, ont incité l'État à « *intensifier ses efforts visant à garantir l'exercice effectif de la scolarisation des enfants des « gens du voyage »* [176] et des Roms, et plus généralement de « *développer la formation et l'apprentissage des Roms en vue de faciliter leur*

171. Observations du Gouvernement français sur le rapport du Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, suite à sa visite en France du 22 au 26 septembre 2014, *op. cit.,* p. 34-35.
172. Comité des droits de l'homme, observations finales sur la France, 21 juillet 2015, *op. cit.,* §13.
173. CERD, observations finales sur la France, 15 mai 2015, *op. cit.,* §9. d).
174. Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, rapport sur la France, 17 février 2015, *op. cit.,* §156.
175. Haut-Commissaire des Nations unies aux droits de l'homme, communiqué de presse, « Zeid Ra'ad Al Hussein exhorte la France et la Bulgarie à arrêter les expulsions forcées de Roms », 11 septembre 2015.
176. CERD, observations finales sur la France, 15 mai 2015, *op. cit.,* §10c).

*insertion sur le marché de l'emploi* »[177]. Nils Muižnieks rejoint le CERD et le Comité des droits de l'homme dans ses conclusions. Il a ainsi invité les autorités à « *lutter contre les refus d'inscription et à développer les alternatives existantes à la scolarisation classique pour les familles non sédentaires ou semi sédentaires* », notamment la double inscription dès l'école primaire dans un établissement scolaire et au CNED, les « camions-écoles » se déplaçant sur les lieux de vie de ces familles, ou les écoles de terrain appartenant à l'Éducation nationale. Il a également préconisé l'emploi *« des médiateurs ou assistants scolaires »* entre ces familles et les institutions publiques pour améliorer la fréquentation scolaire. Par ailleurs, il a appelé les autorités à faciliter l'accès à l'emploi, aujourd'hui conditionné à l'obtention d'un titre de séjour valable assorti d'une autorisation de travail délivré uniquement sur présentation d'une promesse d'embauche, et à lever les obstacles à l'inscription à Pôle emploi, ce afin de ne pas les cantonner à des activités relevant de l'économie informelle[178].

Sur ces différents points, le Gouvernement fait souvent valoir l'adoption des trois circulaires du 2 octobre 2012 concernant la scolarisation des enfants en situation de précarité et d'itinérance et la circulaire du 9 juillet 2014 qui rappellent que « *l'inclusion en classe ordinaire des enfants de migrants vivant dans des campements illicites ainsi que des enfants issus de familles itinérantes et de voyageurs repose sur une amélioration de l'accueil et de l'accompagnement des élèves, ainsi que sur la formation et la coordination des acteurs de l'éducation* »[179]. De façon spécifique, cette circulaire rappelle *« les dispositions législatives et réglementaires en matière d'inscription et d'admission d'un enfant à l'école primaire. En cas de refus d'inscription de la part de la mairie, les directeurs d'école procèdent à l'admission provisoire de l'enfant* ». Est précisé dans la réponse du Gouvernement que « *récemment, l'application de cette circulaire a permis à plusieurs enfants des communautés vivant dans des campements et à des enfants des communautés des gens du voyage d'être scolarisés dans une commune où le maire refusait leur inscription* »[180].

Concernant la situation de l'emploi opposable aux Roms migrants, le Gouvernement a rappellé qu'en vertu des arrêtés du 1er octobre 2012 et du 28 juin 2013, *« la nécessité de présenter une promesse d'embauche pour obtenir un titre de séjour assorti d'une autorisation de travail est uniquement valable pour les étrangers qui ne sont pas ressortissants d'un pays membres de l'UE (…) et ne concerne donc pas les Roms migrants* ». De plus, il a fait remarquer que « *depuis le 1er janvier 2014, les dernières mesures transitoires restreignant l'accès au travail comme salarié des ressortissants roumains et bulgares, ont été levées* ». Enfin, le Gouvernement a affirmé ne pas avoir eu connaissance de refus injustifiés d'inscription à Pôle emploi concernant ces personnes[181].

177. *Ibidem,* §9. e) et §9g).
178. Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, rapport sur la France, 17 février 2015, *op. cit.,* §158, 165 et §214.
179. Circulaire n° 2014-088 du 9 juillet 2015 sur le Règlement type départemental des écoles maternelles et élémentaires publiques.
180. Observations du Gouvernement français sur le rapport du Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, suite à sa visite en France du 22 au 26 septembre 2014, *op. cit.,* p. 31-34.
181. *Ibidem*, p. 37.

Quoi qu'il en soit, le CERD a encore une fois insisté pour que la France applique effectivement et complètement les trois circulaires de 2012 sur la scolarisation des enfants roms et itinérants [182]. Ces observations rejoignent celles déjà soulevées par le CEDS [183] et la Commission d'experts de l'OIT [184] en la matière. Certes, le CEDS avait constaté que les textes encadrant la scolarisation des enfants roms sont conformes à la CSER mais il avait estimé que le système éducatif français ne leur était pas suffisamment accessible, ce qui est constitutif d'une violation de l'article 17 §2 (accès à l'enseignement primaire et secondaire) combiné avec l'article E (discrimination) de la CSER [185].

### Le point de vue de la CNCDH

Dans son avis du 22 mars 2012, la CNCDH indique son souhait de voir imposer dès le primaire la double inscription des enfants du voyage, à la fois dans un établissement scolaire et au CNED. Au-delà des résultats produits par les dispositifs existants, l'enjeu de cette double inscription est celui de faire entrer la scolarisation des enfants du voyage dans le droit commun par le biais de la fréquentation régulière d'un établissement scolaire.

La CNCDH rappelle également que la localisation des aires d'accueil conditionne largement l'effectivité de la scolarisation et que l'inscription dans les schémas départementaux de la nécessité de localisation des aires d'accueil à proximité des services publics relève de l'évidence. Elle souligne enfin qu'une scolarisation dès la maternelle constitue un rempart contre l'échec scolaire dans le primaire et que des efforts particuliers doivent être faits dans ce sens.

Pour les populations roms, la CNCDH demande que des mesures soient prises afin de s'assurer que tous les enfants puissent être scolarisés. Elle recommande le développement d'une politique d'accueil et d'accompagnement des enfants roms et de leur famille au sein de l'institution scolaire, prenant en compte tous les aspects de vie scolaire [186].

## F. Les populations d'outre-mer, la spécificité dans l'égalité

Plusieurs instances internationales soulèvent, cette année encore, l'insuffisance de données factuelles et d'informations relatives à la situation des droits de l'homme en Outre-mer. Le Comité des droits de l'homme a regretté « *l'absence d'informations statistiques dans le rapport lui permettant d'évaluer pleinement la jouissance, par les peuples autochtones et les minorités, des droits consacrés par le Pacte* » [187]. De même, le CERD a constaté « *une fois de plus que le rapport de l'État ne contient pas de données récentes et fiables sur les indicateurs économiques et sociaux, en particulier concernant les peuples autochtones (…) de façon à lui permettre de mieux évaluer la jouissance par ceux-ci des droits économiques, sociaux et culturels dans l'État partie* » [188].

182. CERD, observations finales sur la France, 15 mai 2015, *op. cit.,* §9. e).
183. CEDS, *Médecins du Monde – International c. France,* Rec. no 67/2011, 11 septembre 2012.
184. Commission d'experts de l'OIT, demande directe : convention no 111 concernant la discrimination (emploi et profession), 102e session CIT (2013), 2012.
185. Pour une analyse plus détaillée, voir le chapitre 4, section 1 du rapport 2014 de la CNCDH.
186. Pour l'analyse de la CNCDH sur le sujet, il convient de se reporter au chapitre 2, section 1, sur l'analyse de l'action du ministère de l'Éducation nationale.
187. Comité des droits de l'homme, observations finales sur la France, 21 juillet 2015, *op. cit.,* §6.
188. CERD, observations finales sur la France, 15 mai 2015, *op. cit., §5.*

En dépit de l'insuffisance de ces données, plusieurs instances dont le CERD, s'accordent pour dire que le territoire français, en particulier l'Outre-mer, regorge de minorités ethniques et linguistiques diverses qui mériteraient une reconnaissance, comme les peuples autochtones de la Guyane ou de la Nouvelle-Calédonie. C'est pourquoi le Comité s'est dit préoccupé « *par l'absence d'une pleine reconnaissance de l'existence des peuples autochtones dans les collectivités territoriales d'outre-mer* »[189]. À l'instar du Comité des droits de l'homme[190], il a demandé à la France de réexaminer sa position en la matière[191].

La recommandation 120.15 formulée lors de l'EPU avait déjà constitué le nouvel épisode d'une longue série de recommandations tendant à la ratification de la Convention n° 169 de l'OIT relative aux peuples indigènes et tribaux. Cette Convention, instrument de référence s'agissant de la reconnaissance des droits des populations autochtones, reconnaît un certain nombre de droits individuels et collectifs aux peuples autochtones[192].

Cette année, la France a rappelé son opposition quant à la reconnaissance de droits collectifs, et son attachement à une égalité qui fait obstacle à la reconnaissance de droits particuliers à des groupes spécifiques. Le refus de ratification par la France de la convention n° 169 doit toutefois être mis en balance avec le rôle décisif qu'elle a joué lors de son adoption[193].

Par ailleurs, la non-reconnaissance de ces minorités pose un problème en matière d'égalité. Le CERD craint par exemple que « *cette situation soit de nature à empêcher l'État partie d'adopter les mesures les plus adéquates et les plus ciblées répondants aux préoccupations et besoins spécifiques, notamment les peuples autochtones et des personnes d'ascendance africaine* ». Il a ainsi invité les autorités françaises à « *conduire des politiques mieux ciblées et adaptées aux besoins et à la situation spécifique de ces populations […] afin d'assurer une égalité de traitement entre les différentes composantes de sa population* »[194].

En règle générale, la majorité des recommandations des instances internationales visent l'intensification des efforts des pouvoirs publics en vue de permettre l'égalité d'accès à l'éducation, au travail, au logement et à la santé de ces populations. À la lumière de sa recommandation générale no. 23 (1997) concernant les droits des peuples autochtones, le CERD a émis une série de recommandations ciblées en la matière[195].

Concernant les peuples autochtones de la Guyane, il a invité le Gouvernement à :
– « *envisager la reconnaissance des droits communautaires aux peuples autochtones, en particulier le droit aux terres ancestrales détenues et utilisées par ces*

189. *Ibidem,* §11.
190. Comité des droits de l'homme, observations finales sur la France, 21 juillet 2015, *op. cit.,* §6.
191. CERD, observations finales sur la France, 15 mai 2015, *op. cit.,* §11.
192. CNCDH, rapport 2014 sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie, *op. cit.*, p.175.
193. Intervention du représentant permanent de la France à l'occasion du dialogue interactif avec la rapporteuse spéciale et le mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones, 22 septembre 2015, à la trentième session du Conseil des droits de l'homme des Nations unies *(*http://www.franceonugeneve.org/CDH30-Droits-des-peuples-autochtones-Intervention-du-Representant-permanent-22*).*
194. CERD, Observations finales sur la France, 15 mai 2015, *op. cit.,* §11.
195. *Ibidem*, §12 à 14.

*communautés depuis les temps immémoriaux ainsi qu'aux ressources traditionnellement utilisées par elles*» ;
– « *intensifier ses efforts afin de garantir une égalité de traitement avec le reste de la population, en ce qui concerne l'accès à l'éducation notamment dans les langues de ces populations*» ;
– « *faciliter et assurer la liberté de circulation de ces populations et lever les obstacles à leur accès au logement, aux services publics, en particulier à l'état civil et à la justice ainsi qu'aux soins de santé*» ;
– « *trouver des solutions durables, y compris avec les pays voisins, propres à remédier aux conséquences de l'orpaillage sur la santé et l'environnement de ces populations*» ;
– « *consulter et coopérer avec les peuples autochtones avant l'approbation de tout projet ayant des incidences sur l'utilisation de leurs terres ou territoires et autres ressources*».

Inquiète des répercussions liées à la fin du statut local à Mayotte, le CERD a appelé l'État à « *accroître ses efforts […] visant à ce que les Mahorais jouissent pleinement et à égalité avec le reste de la population de l'État partie, de leurs droits économiques, sociaux et culturels et de lever les obstacles à leur liberté de circulation*».

Concernant les peuples autochtones de Nouvelle-Calédonie, le CERD a recommandé à l'État de :
– « *poursuivre les efforts visant à préparer de manière adéquate les populations de Nouvelle-Calédonie, notamment les Kanaks à prendre une décision sur leur autodétermination*» ;
– « *mettre fin à la pratique d'enregistrement discriminatoire pour les Kanaks dans les registres électoraux et lever toute restriction injustifiée au droit de vote*» ;
– « *trouver un règlement définitif aux questions foncières qui subsistent en Nouvelle-Calédonie, y compris d'assurer l'accès aux zones de pêche et à la mer*» ;
– « *intensifier les efforts afin de permettre un traitement égal dans l'accès à l'emploi y compris dans l'administration, au logement, à la santé et à la culture kanak*» ;
– « *intensifier les efforts pour assurer l'accès à l'éducation pour les enfants kanaks, notamment dans les langues locales, et accroître le nombre d'enseignants*».

Les recommandations du rapporteur spécial des Nations unies sur la situation du peuple kanak de Nouvelle-Calédonie (France), publiées en septembre 2011, cherchaient déjà à améliorer l'égalité dans les faits en matière de santé, de droits culturels, d'accès à l'emploi et aux services publics[196]. De même, la recommandation 120.66 de l'EPU portant sur le renforcement de l'intégration des peuples autochtones et la recommandation 120.131 relative à l'enregistrement des naissances en Guyane poursuivaient également cet objectif.

196. Rapport du rapporteur spécial sur les droits des peuples autochtones, M. James Anaya, *La situation du peuple kanak de Nouvelle-Calédonie (France)*, A/HRC.18/35/Add. 6, 14 septembre 2011.

Dans ses différentes réponses, le Gouvernement met en avant ses efforts pour promouvoir l'égalité des droits des personnes appartenant aux peuples autochtones. Il a par exemple souligné la création d'un poste de sous-préfet pour être l'interlocuteur des populations amérindiennes ou « Noirs marrons » à l'intérieur des terres isolées par la forêt amazonienne et l'amélioration de l'accès aux services publics les concernant, avec la mise en place de missions itinérantes. À l'occasion du dialogue interactif avec la Rapporteuse spéciale et le mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones en septembre 2015, le représentant permanent de la France a salué le rapport du Conseil des droits de l'homme des Nations unies consacré à la situation des femmes appartenant à des communautés autochtones, soulignant les discriminations et violences subies par ces dernières. La France a soutenu la proposition de consacrer le panel annuel de septembre 2016 aux violences faites aux femmes et aux filles appartenant à ces communautés. Bien que l'approche française ne reconnaît pas de droit collectif à des groupes, elle a affirmé qu'il ne « *constitue pas un obstacle à l'adoption de politiques nationales en faveur des populations autochtones sur une base territoriale* », s'inscrivant ainsi « *dans la droite ligne de la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones* ». Le Représentant permanent a mentionné quelques exemples de mesures prises sur la thématique faisant l'objet de l'étude annuel du mécanisme d'experts, à savoir la préservation de l'héritage culturel des populations autochtones. Il en est ainsi du centre culturel Tjibaou, établissement public chargé de promouvoir la culture kanak inauguré en 1998, ou de l'inventaire du patrimoine immatériel, comme le rituel de Maraké en Guyane[197]. Ces différentes mesures ne doivent toutefois pas occulter l'existence d'un droit dérogatoire dans les collectivités d'outre-mer et, dans une certaine mesure, dans les départements et régions d'outre-mer[198].

### Le point de vue de la CNCDH

La CNCDH porte une attention toute particulière à la situation des droits de l'homme dans les collectivités d'outre-mer, souvent délaissées des études spécifiquement dédiées aux droits de l'homme en France, alors même que les populations dans ces territoires font partie intégrante de la République française. Elle a ainsi l'intention de produire, dans un futur proche, une étude sur l'application des droits dans les *départements et régions d'outre-Mer – collectivités d'outre-Mer* (DROM-COM). En outre, la CNCDH, tout comme les instances internationales, souligne que si la prise en compte de certaines spécificités propres à ces territoires peut légitimer l'adoption des mesures particulières, celles-ci doivent exclusivement viser le renforcement du respect des droits de l'homme, et non pas constituer un régime dérogatoire moins protecteur.

197. Il s'agit d'un rituel d'initiation propre aux communautés amérindiennes. Voir Intervention du représentant permanent de la France à l'occasion du dialogue interactif avec la rapporteuse spéciale et le mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones, 22 septembre 2015, *op. cit.*
198. CNCDH, rapport 2014 sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme, et la xénophobie, *op. cit.*, p.176.

## G. La laïcité et l'interdiction du port des signes religieux et du port du voile intégral : des mesures générales encore remises en cause par certaines instances internationales

### *1. Signes religieux à l'école*

La loi n° 2004-228 du 15 mars 2004 encadrant, en application du principe de laïcité, le port de signes ou de tenues manifestant une appartenance religieuse dans les écoles, collèges et lycées publics, a fait l'objet de nombreuses critiques d'instances internationales. La question de principe a été finalement tranchée par la CEDH, sur le terrain de la recevabilité comme sur le fond. Ainsi, dans l'arrêt *Dogru c. France*, la Cour a considéré que l'interdiction de tous les signes religieux ostensibles dans les écoles, collèges et lycées publics ne méconnaissait pas le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion, les restrictions prévues par la loi, poursuivant un but légitime, étant nécessaires dans une société démocratique[199]. Cette ingérence, prévue par la loi et répondant à un but légitime, n'est pas considérée comme disproportionnée ou discriminatoire.

Pour autant, selon le Comité des droits de l'homme, les dispositions prévues par la loi génèrent toujours des difficultés au regard du principe d'égalité. Il a ainsi expliqué qu'elles «*portent atteinte à la liberté de manifester sa religion ou sa conviction et qu'elles affectent particulièrement les personnes appartenant à certaines religions et les filles*». Ainsi, les effets seraient contraires aux buts recherchés par le législateur puisque la loi de 2004 favoriserait «*le sentiment d'exclusion et de marginalisation de certains groupes*» composant la société française. Par conséquent, il a recommandé au Gouvernement de réexaminer cette loi, «*à la lumière de ses obligations au titre du Pacte, en particulier de l'article 18 relatif à la liberté de conscience et de religion, et du principe d'égalité consacré à l'article 26*»[200].

Face à ces oppositions, le Gouvernement a souvent rappelé le principe de laïcité en insistant sur sa portée positive, démocratique et protectrice, et en expliquant qu'il vise non pas à discriminer ni diviser la société française mais à «*garantir la neutralité de l'État et à instaurer un espace public centré sur des valeurs démocratiques partagées : la liberté de conscience, d'opinion et d'expression dans le respect du pluralisme et de la tolérance*». Il en résulte que «*la conception française postule (…) que l'affirmation de l'identité est le résultat d'un choix personnel, non de critères applicables définissant a priori tel ou tel groupe et dont découlerait un régime juridique distinct. Une telle approche protège tout à la fois, le droit de chaque individu de se reconnaître une tradition culturelle, historique, religieuse ou philosophique, et celui de la refuser*»[201].

À la suite du dernier EPU[202], les autorités françaises ont annoncé que «*depuis 2005, la loi a été appliquée sereinement : les académies n'ont eu connaissance que de quelques cas isolés d'élèves se présentant avec un signe religieux*

199. CEDH, *Dogru c. France,* req. n° 27058/05, 4 décembre 2008.
200. Comité des droits de l'homme, Observations finales du 21 juillet 2015, *op. cit.,* §22.
201. Observations du Gouvernement français sur le rapport du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, suite à sa visite en France du 22 au 26 septembre 2014, *op. cit.,* p.1.
202. Huit recommandations ont été consacrées à l'interdiction dans les établissements scolaires du port de signes ou tenues par lesquels les élèves manifestent ostensiblement une appartenance religieuse.

*ostensible. À l'occasion des rentrées 2008 et 2009, aucune procédure disciplinaire n'a été mise en œuvre, et aucun contentieux nouveau n'a été signalé au titre de la rentrée scolaire 2009-2010. Ces chiffres sont le signe que les principes de la loi ont été bien acceptés par les élèves et leurs familles. La compréhension du sens de la loi par l'immense majorité des élèves et des familles est, de plus, attestée par le fait que le Médiateur de l'Éducation nationale indique n'avoir jamais été saisi sur ce point*»[203].

### Le point de vue de la CNCDH

Dans son avis sur la laïcité du 26 septembre 2013, tout comme dans celui sur les valeurs de la République du 2 juillet 2015, la CNCDH a marqué son soutien à la position française concernant la laïcité, principe fondateur de la République française. La loi de séparation des églises et de l'État de 1905, telle qu'interprétée par le Conseil d'État, offre de nombreuses solutions empiriques pour concilier l'ordre public et le « respect des croyances ».

Elle ne nie pas cependant qu'il existe une certaine complexité dans l'application de ce principe ainsi qu'une difficulté d'appréhender la notion pour les non-spécialistes, c'est pourquoi, elle s'emploie à établir dans le cadre de cet avis la clarté du droit positif. Dans le service public d'une part, dans le secteur privé d'autre part, ainsi que dans les zones frontières pouvant faire difficultés, la CNCDH considère que le dispositif juridique actuel permet de manière pragmatique de concilier les droits individuels et les droits collectifs.

Par conséquent, la CNCDH est effectivement attachée à l'application du principe de laïcité dans les établissements scolaires primaires et secondaires et n'est pas opposée à l'interdiction des signes religieux manifestant ostensiblement une appartenance religieuse à l'école, dans le but d'éviter toute forme de prosélytisme ou de discrimination. Elle ne peut que constater des positions divergentes de la part des instances internationales, qui peuvent en partie s'expliquer par leur nature et instrument de référence différents et leur champ géographique varié (instance européenne ou internationale). Il est toutefois important de noter que ce que ces instances cherchent avant tout à évaluer est l'impact concret d'une telle législation sur le respect des droits comme le droit à l'éducation, l'égalité hommes – femmes ou encore la liberté de religion. Elles ne remettent pas en cause dans leurs recommandations le bien-fondé et la pertinence du principe de laïcité, mais attirent l'attention sur les risques directs et indirects d'une interprétation trop rigide de ce principe.

## 2. Voile intégral

La loi n° 2010-1192 du 11 octobre 2010 interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public continue également de faire l'objet de nombreuses critiques. De même que pour la loi du 15 mars 2004 précitée, le Comité des droits de l'homme a considéré que cette loi porte atteinte à la liberté de manifester sa religion et qu'elle affecte particulièrement les personnes appartenant à certaines religions et les filles. Ainsi, le Comité a renouvelé, pour la loi n° 2010-1192, sa demande de réexamen *«à la lumière de ses obligations au titre du Pacte, en particulier de l'article 18 relatif à la liberté de conscience et de religion, et du principe consacré à l'article 26*»[204].

203. EPU, rapport du Groupe de travail : second cycle de l'examen périodique universel : France, 31 mars 2012, A/HRC/23/3, voir notamment l'annexe pour les réponses de la France. À titre d'exemple se référer à la recommandation 120.23 de l'EPU.
204. Comité des droits de l'homme, observations finales sur la France, 21 juillet 2015, *op. cit., §22.*

L'attention du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a par ailleurs été attirée sur « *la recrudescence, parmi les actes antimusulmans, des agressions ou violences diverses visant les femmes, notamment les femmes voilées* ». Il a rappelé à cet effet les chiffres du ministère de l'Intérieur notant que plus de 80 % des actes à caractère antimusulman recensés en 2013 ont visé des femmes [205].

À la suite du dernier EPU [206], le Gouvernement a mis en avant le maintien de l'ordre public et le fait que « *le port de ces tenues n'est pas interdit en tant qu'il serait l'expression de croyances religieuses, mais parce qu'il est contraire aux règles de base du « vivre ensemble » et porte atteinte à la dignité des personnes* », position assez similaire à celle de la CEDH [207]. La CEDH a notamment fait référence, sur ce point, à l'avis de la CNCDH sur le port du voile intégral du 21 janvier 2010.

### *3. Signes religieux sur les photographies d'identité*

Nils Muižnieks s'est interrogé sur la compatibilité de la mise en œuvre de certaines dispositions du droit interne avec le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, en particulier s'agissant du respect des droits de l'homme des personnes appartenant à certains groupes religieux. Il cite, à titre d'exemple, trois constatations du Comité des droits de l'homme des Nations unies adoptées entre 2011 et 2013 concernant des personnes de confession sikhe qui n'étaient pas en position de prendre des photographies pour renouveler leur carte de résidence ou passeport français, ou encore suivre des études dans un lycée, en raison du port du turban [208].

En réponse, le Gouvernement a transmis les éléments qu'il avait déjà communiqués au Comité des droits de l'homme. Il a ainsi rappelé que « *la réglementation française sur les photographies d'identité n'a pas été jugée contraire à la liberté de religion ou au principe de non-discrimination par le Conseil d'État [arrêt du 15 décembre 2006 « Association United Sikhs »] et la Cour européenne des droits de l'Homme [notamment arrêt du 28 novembre 2008 « Mann SINGH c. France » et décision « PHULL c/ France » du 11 janvier 2005], en raison de son objectif de sécurité publique et de son caractère ponctuel* ». Le Gouvernement a enfin indiqué entretenir un dialogue « *régulier, approfondi et ouvert* » avec les représentants des différentes religions. Dans ce cadre, des délégués d'associations sikhes françaises et européennes ont été reçus par des responsables du ministère des Affaires étrangères et du bureau des cultes du ministère de l'Intérieur pour discuter du dispositif légal français en la matière [209].

205. Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, rapport sur la France, 17 février 2015, *op. cit.,* §16.
206. EPU, France, 31 mars 2012, *op. cit*. Voir la recommandation 120.23.
207. CEDH, *S. a. s. c. France*, req. n° 43835/11, 1er juillet 2014.
208. Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, rapport du 17 février 2015, *op. cit.,* §41. À noter que les fidèles de cette religion sont en principe tenus de ne jamais se couper les cheveux et de les recouvrir en permanence d'un turban.
209. Observations du Gouvernement français sur le rapport du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, suite à sa visite en France du 22 au 26 septembre 2014, *op. cit.,* p.6-7.

### Le point de vue de la CNCDH

Dans son avis sur le port du voile intégral du 21 janvier 2010, la CNCDH avait exprimé son opposition à une interdiction générale et absolue du port du voile intégral dans l'espace public, eu égard notamment aux principes de nécessité et de proportionnalité mais également aux difficultés d'application pratique d'un tel dispositif. En lieu et place d'une telle législation, elle formulait les recommandations suivantes :

– Afin de lutter contre toute forme d'obscurantisme, il est indispensable d'encourager la promotion d'une culture de dialogue, d'ouverture et de modération, afin de permettre une meilleure connaissance des religions et des principes de la République.

– Le renforcement des cours d'éducation civique – y compris l'éducation et la formation aux droits de l'homme – à tous les niveaux, en visant l'égalité hommes-femmes, doit être une priorité.

– L'application du principe de laïcité, du principe de neutralité dans le service public et l'application des lois existantes est préconisée.

– Parallèlement, des études sociologiques et statistiques, afin de suivre l'évolution du port du voile intégral, doivent être réalisées.

– Le soutien aux femmes qui subissent toutes formes de violence doit être une priorité politique.

## H. Regard critique sur la lutte contre les discriminations « raciales » et la répression des actes racistes et discriminatoires

### *1. Renforcer les politiques de lutte contre les discriminations « raciales »*

Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe s'est appuyé sur le rapport annuel d'activité 2013 du Défenseur des droits pour souligner qu'en France l'origine demeure « *l'une des principales sources de discrimination, en particulier dans l'accès à l'emploi, aux services et au logement* »[210]. Il a noté avec satisfaction qu'afin d'assurer la mise en œuvre des principes constitutionnels, et notamment le principe d'égalité, la France s'est dotée d'un solide cadre juridique et institutionnel de lutte contre le racisme et les discriminations. Toutefois, il a observé que « *souvent, le principe d'égalité ne se reflète pas sur le terrain* » et a ainsi rappelé la nécessité « *de la part de toutes les autorités, tant au niveau national que local, [de produire] des efforts systématiques et soutenus ainsi que des mesures effectives* »[211].

La situation sociale des populations vivant dans les banlieues et des personnes d'origine étrangère a particulièrement attiré l'attention du CERD. Il a estimé que « *la concentration de certaines populations d'origine étrangère ou de migrants dans les zones spécifiques conduit à la création de ghettos territoriaux et peut conduire à la ségrégation raciale au sens de l'article 3 de la Convention* ». De même, il est particulièrement préoccupé par le fait que « *ces populations continuent de rencontrer des discriminations dans l'accès à l'emploi, au logement, à la culture, à la santé et connaissent des situations plus difficiles en matière de scolarisation* ». Ainsi, il a recommandé au Gouvernement « *de poursuivre ses efforts et de renforcer sa politique et les autres mesures visant à améliorer les*

210. Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, rapport du 17 février 2015, *op. cit.*, §19.
211. *Ibidem*, §5 et 6.

*conditions de vie dans les banlieues des grandes villes*». Il l'a également invité à «*adopter des politiques publiques ciblées et d'intensifier les mesures visant à lutter fermement contre toutes discriminations rencontrées par ces personnes dans le domaine de l'emploi, du logement, de la santé et de l'éducation*»[212].

En sus, rappelant la proclamation de la Décennie internationale pour les personnes d'ascendance africaine 2015-2024[213], le CERD a recommandé au Gouvernement de préparer un programme d'action approprié dans ce cadre, en prenant en compte sa Recommandation générale No. 34 (2011) sur la discrimination raciale à l'égard des personnes d'ascendance africaine, et de l'en tenir informé[214].

D'après les réponses données par la France aux recommandations de l'EPU[215], il s'avère que le Gouvernement approuve généralement les recommandations relatives à l'amélioration de la situation de ses citoyens d'origine étrangère ou vivant dans les banlieues. D'ailleurs, il a rappelé l'adoption de «*la loi sur le droit au logement opposable (DALO) qui reconnaît le droit à un logement décent et indépendant à toute personne n'étant pas en mesure d'y accéder par ses propres moyens ou de s'y maintenir. Ce droit est garanti par l'État, qui est désormais soumis à une obligation de résultat et non plus seulement des moyens*»[216]. Même si pour les personnes d'ascendance africaine, la France n'a rien prévu spécifiquement, elle a fait remarquer que la politique anti-discrimination joue en leur faveur[217].

### Le point de vue de la CNCDH

Dans son avis sur les valeurs de la République du 2 juillet 2015, la CNCDH s'est interrogée sur la manière dont les valeurs de la République pouvaient se traduire en pratique et contribuer à la construction d'une société commune**.** Ces valeurs ont vocation à protéger et à émanciper, mais la CNCDH constate que les modèles français d'éducation, d'insertion sociale, d'intégration, ou de politique de la ville, qui ont prévalu jusqu'à présent, peinent à conférer à ces valeurs fondamentales une réalisation concrète pour l'ensemble de ceux qui vivent en France. Alors qu'il est usuel d'attirer l'attention sur les discriminations positives dont bénéficieraient les jeunes et les moins jeunes des quartiers populaires cibles de la politique de la ville, la CNCDH montre que, loin de tirer avantage des nombreux dispositifs mis en œuvre par les pouvoirs publics, les habitants des quartiers populaires ont vu leurs conditions de vie se dégrader.

212. CERD, observations finales sur la France, du 15 mai 2015, *op. cit.,* §15.
213. Résolution 68/237 de l'Assemblée générale proclamant la Décennie internationale pour les personnes d'ascendance africaine 2015-2024 et résolution 69/16 sur le programme d'activités pour la mise en œuvre de la Décennie.
214. CERD, observations finales sur la France, 15 mai 2015, *op. cit.,* §20.
215. EPU, France, 31 mars 2012, *op. cit*. Se référer aux recommandations 120.2, 120.64, 120.69, 120.73, 120.76, 120.77, 120.79, 120.80, 120.81.
216. EPU, *ibidem*. Recommandations 120.70, 120.72, 120.161.
217. EPU, *ibidem*. Recommandation 120.72.

Tout en notant l'existence à l'École nationale de la magistrature de formations spécifiques ouvertes aux magistrats référents, avocats, policiers et gendarmes, Nils Muižnieks a encouragé le Gouvernement à renforcer la formation des agents de l'État à la lutte contre l'intolérance, le racisme et les discriminations[218].

Par ailleurs, il a salué « *la possibilité offerte depuis 2006 par l'article 225-3-1 du code pénal de recourir au « testing » afin de démontrer l'existence d'un comportement discriminatoire* ». Il a ainsi convié les autorités françaises à « *initier ou prendre part à de telles opérations, en lien avec les organisations de lutte contre le racisme et les discriminations et/ou les agents du Défenseur des droits assermentés et spécialement habilités à cet effet* »[219].

En outre, la FRA a relevé que « *plus de 10 ans après que les États membres ont été tenus de transposer la directive sur l'égalité raciale (2000/43/CE) dans la législation nationale, et quatre ans après l'obligation de mettre en œuvre la décision cadre sur le racisme et la xénophobie (2008/913/JAI), les obstacles à la mise en œuvre efficace de ces instruments juridiques persistent* »[220]. Même si comme l'a rappelé le ministère des Affaires étrangères, la décision cadre a été adoptée le 28 novembre 2008 sous la présidence française de l'Union européenne et qu'une proposition de loi a été déposée le 6 février 2013 à l'Assemblée nationale, force est de constater que la décision cadre précédemment citée demeure encore en voie de transposition[221].

Dans sa réponse au Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, le Gouvernement a rappelé que le principe de non-discrimination est un principe constitutionnel[222]. S'agissant du volet formation, le Gouvernement a souligné que la formation et la sensibilisation des agents de l'État, dans le cadre du programme d'action 2013 – 2017 du CILRA, doivent être renforcées, notamment lorsqu'ils sont en contact avec le public. Sont évoqués un module de sensibilisation sur les valeurs de la République et la lutte contre les préjugés pour tous les nouveaux agents de l'État et la conception de référentiels de formation continue. Il a également fait observer qu'une « Charte pour l'égalité dans la fonction publique » a été signée en décembre 2008 entre le président de la HALDE (devenue depuis Défenseur des droits) et les ministres chargés de la fonction publique. La signature de ce texte témoigne de la volonté de l'État français de tout « *mettre en œuvre, notamment au niveau des procédures, pour éviter les discriminations dans le recrutement et le déroulement de carrière et donc assurer l'égalité entre les agents* »[223].

Concernant la pratique du « *testing* », le Gouvernement a mis en avant le fait que plusieurs parquets ont mis en place ce type d'opérations, mises en œuvre par les services de police et souvent organisées en lien avec les associations antiracistes

218. Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, rapport du 17 février 2015, *op. cit.*, §30 et 47.
219. *Ibidem,* §38 et 45.
220. FRA, rapport annuel 2014, juin 2015, *op. cit.*, p.41.
221. CNCDH, rapport 2014 sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie, *op. cit*. Voir la contribution du ministère des Affaires étrangères et du développement international, p.379.
222. Observations du Gouvernement français sur le rapport du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, suite à sa visite en France du 22 au 26 septembre 2014, p.1.
223. *Ibidem,* p.11.

et les agents du Défenseur des droits. Est notamment mentionné l'organisation, à Vienne, d'un « *testing* » par le pôle anti-discriminations, en partenariat avec SOS Racisme, auprès des médecins généralistes afin d'apprécier si le bénéfice de la CMU ou de l'AME sont des obstacles à la prise de rendez-vous : « *aucune infraction n'a d'ailleurs été mise à jour* »[224].

### Le point de vue de la CNCDH

La CNCDH considère que les discriminations à raison de l'origine, de l'ethnie ou de la religion constituent l'une des manifestations possible du racisme, aux côtés notamment des violences, des injures et diffamations. Les pratiques discriminatoires permettent d'une certaine façon de légitimer le racisme, et inversement. Les pouvoirs publics doivent lutter contre toutes les formes de discriminations dans les relations entre les individus, notamment en matière répressive comme en matière d'emploi, de logement, etc.

## *2. Un arsenal juridique répressif satisfaisant, mais une mise en œuvre concrète de la législation qui pose question*

Sur le plan répressif, le dispositif législatif et juridique français de plus en plus étoffé a été salué. Nils Muižnieks a noté l'alourdissement des peines encourues « *adapté[es] à la gravité des faits* » ainsi que leur diversification[225]. Il a également apprécié, à l'instar du CERD[226] et de la Commission européenne[227], le fait que le racisme ait été érigé en circonstance aggravante de certaines infractions de droit commun[228]. L'APCE a quant à elle proposé que les dispositions sanctionnant les discours de haine soient élargies, de façon à englober le plus grand nombre possible de motifs de discrimination[229].

Sur la base du rapport présenté par la France en 2013 au CERD indiquant que le « *nombre de condamnations prononcées à titre unique ou principal pour des infractions en matière de racisme a augmenté de 87 % en 10 ans, passant de 267 à 495 entre 2001 et 2011* », Nils Muižnieks a salué « *la réponse pénale effectivement apportée à nombre d'actes et de discours haineux ou discriminatoires* ». En prévention, il rappelle cependant que « *les mesures coercitives susceptibles d'avoir pour effet de restreindre l'exercice des libertés fondamentales doivent (…) être strictement proportionnées au but poursuivi et être assorties de recours permettant à ceux qu'elles visent d'en contester le bien-fondé* »[230]. De manière générale, les instances internationales demandent à l'État de favoriser des peines constructives, c'est-à-dire adaptées, pédagogiques. Ainsi, le Comité des droits de

224. *Ibidem,* p.8-10.
225. Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, rapport du 17 février 2015, *op. cit.*, §29.
226. CERD, observations finales sur la France, 15 mai 2015, *op. cit.,* §7.
227. Commission européenne, Rapport de la Commission au parlement et au conseil relatif à la mise en œuvre de la décision cadre 2008/913/JAI du Conseil sur la lutte contre certaines formes et manifestations de racisme et de xénophobie au moyen du droit pénal, Bruxelles, le 27.1.2014 COM(2014) 27 final (SWD(2014) 27 final), §3.4. p.7.
228. Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, rapport sur la France, 17 février 2015, *op. cit.,* §27.
229. APCE, résolution 2069(2015) 1, *op. cit.* §*6.3.1 et* §6.2.1.
230. Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, rapport sur la France, 17 février 2015, *op. cit.*, §31 *et* §35.

l'homme des Nations unies [231] et le CERD ont suggéré à la France « *de s'assurer que le discours à caractère raciste et xénophobe [fasse] l'objet d'enquêtes, le cas échéant de poursuites, de condamnations et de sanctions appropriées* » [232].

Par ailleurs, Nils Muižnieks a constaté que le faible taux de signalement de ces faits (« chiffre noir »), tout comme les difficultés de caractérisation des infractions racistes conduisant au classement sans suite de près d'un tiers de plaintes relatives à des discours et actes haineux et discriminatoires, entravent l'action judiciaire. Il a ainsi recommandé aux autorités d'« *appliquer pleinement les législations pénale et antiraciste afin de fournir réparation et protection aux victimes des actes et discours haineux et discriminatoires* ». L'État est notamment invité à clarifier les qualifications pénales en matière d'infractions racistes [233]. De même, il est encouragé à « *donner plein effet aux dispositions reconnaissant le « testing » comme mode de preuve d'un comportement discriminatoire* ». Plusieurs ONG lui ont en effet fait part des difficultés rencontrées pour obtenir la condamnation par le juge pénal de comportements discriminatoires sur la base d'opérations dites de « *testing* » [234].

En réponse, le Gouvernement a expliqué la raison pour laquelle cette modalité de preuve peut ne pas suffire. La jurisprudence française exige que le « *testing* » soit corroboré par un faisceau d'indices et par d'autres éléments lui donnant « *force de crédit* » car tous les comportements de rejet ne sont pas nécessairement discriminatoires. À titre d'exemple, il fait observer que « *le refus de laisser entrer certaines personnes en discothèques peut être justifié par d'autres motifs non discriminatoires : comportement agressif des intéressés, ivresse, tenues négligées, ou simplement le fait que l'établissement soit complet* ». Par conséquent un testing concluant « *n'est pas un moyen de preuve entraînant automatiquement la reconnaissance de culpabilité et la sanction des personnes soupçonnées de discrimination* ». Les prévenus ont la possibilité de contester par tous les moyens cette preuve et « *les juges demeurent libres d'y accorder le crédit qu'ils souhaitent* » [235].

Par ailleurs, concernant l'application effective de l'arsenal législatif, le Gouvernement a mentionné l'organisation de formations sur ces thèmes par l'École Nationale de la Magistrature et l'existence de deux outils, le guide relatif aux dispositions pénales en matière de lutte contre le racisme, l'antisémitisme et les discriminations (actualisé en août 2010) ainsi qu'un mémento sur le droit pénal de la presse (actualisé en décembre 2014), à même d'aider les magistrats au quotidien [236].

231. Comité des droits de l'homme des Nations unies, observations finales du 21 juillet 2015, *op. cit.*, §23.
232. CERD, observations finales sur la France, 15 mai 2015, *op. cit.*, §8b).
233. Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, rapport sur la France, 17 février 2015, *op. cit.*, §36 *et* §44.
234. *Ibidem*, §37 et 45.
235. Observations du Gouvernement français sur le rapport du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, suite à sa visite en France du 22 au 26 septembre 2014, *op. cit.,* p.9.
236. *Ibidem*, p. 7 et 8.

### *Conclusion*

Cette année, l'empreinte laissée par la crise migratoire et les attentats n'a pas manqué d'influer sur les préoccupations des instances internationales en matière de lutte contre le racisme et l'intolérance. En outre, les difficultés générées par certaines spécificités françaises ont de nouveau été mises en avant. L'approche générale française de protection des droits de l'homme demeure ainsi souvent présentée comme excessivement « *abstraite* » et insuffisante pour garantir, « *dans les faits* », une jouissance égale et effective des droits pour l'ensemble de la population, faisant alors le jeu du racisme et des discriminations.

Toutefois, les instances internationales ont pour la plupart salué les efforts redoublés du Gouvernement cette année pour lutter contre le racisme. Il importe également de souligner l'amélioration ces dernières années de la qualité du dialogue entre la France et les instances internationales. Les rapports et réponses du Gouvernement témoignent d'un effort de pédagogie au sujet du cadre constitutionnel de protection des droits de l'homme ainsi qu'un effort d'intégration des recommandations internationales avec le lancement de réflexions cherchant à y répondre.

De manière générale, l'éradication du racisme trouve son fondement dans la contestation de l'égalité de toutes et tous. Aussi, la lutte contre le racisme doit s'inscrire dans une approche globale et intégrée visant à garantir le principe d'égalité et le respect des droits de l'homme. Dans cette perspective, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a même été jusqu'à évoquer l'idée d'un Plan national d'action sur les droits de l'homme [237].

« *L'action ne pourra aboutir sur chaque front que si les droits de l'homme sont respectés sur tous les fronts* » (Ban Ki-moon, 23 juin 2015) [238].

237. Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, rapport du 17 février 2015, *op. cit.*, §43.
238. Un. org, « À Strasbourg, Ban Ki-moon appelle les pays européens à lutter contre les discriminations », 23 juin 2015.

SECONDE PARTIE

# LE REGARD DES CHERCHEURS SUR LES DIFFÉRENTES FORMES DE PRÉJUGÉS

**Le racisme en France est protéiforme et se manifeste selon des dynamiques différenciées. L'éclairage scientifique apporté dans ce chapitre contribue à offrir une vue d'ensemble des phénomènes racistes, par l'exploration des préjugés qui les sous-tendent, afin d'en évaluer la portée, les ressorts et les évolutions.**

**Les chercheurs dont les travaux vont suivre ont une expérience solide et une expertise tout à fait pertinente sur ces questions. La qualité de leurs travaux de recherche soutient et nourrit le regard de la CNCDH, dans un dialogue riche, étroit et ancien. Quelques éléments de présentation de Nonna Mayer, Guy Michelat, Vincent Tiberj et Tommaso Vitale suffisent à s'en convaincre.**

**Nonna Mayer, directrice de recherche émérite du CNRS au Centre d'études européennes de Sciences Po, préside l'Association française de science politique depuis 2005. Elle dirige la collection « Contester » aux Presses de Sciences Po, consacrée aux transformations des répertoires d'action collective. Ses champs d'investigation particuliers sont la sociologie des comportements politiques, le racisme et l'antisémitisme, l'extrémisme de droite, mais également les inégalités, la précarité et la démocratie.**

**Guy Michelat, directeur de recherche émérite du CNRS, au Centre de recherches politiques de Sciences Po (CEVIPOF), a axé ses recherches sur les relations entre attitudes et comportements politiques et religieux, sur l'univers des croyances, les représentations de la laïcité, le racisme et l'antisémitisme.**

**Vincent Tiberj, docteur en science politique, est professeur des universités associé au Centre Émile Durkheim de Sciences Po Bordeaux. Spécialisé dans les comportements électoraux et politiques en France, en Europe et aux États-Unis et la psychologie politique, ses travaux portent sur les modes de raisonnement des citoyens « ordinaires », la sociologie politique des inégalités sociales et ethniques, la sociologie de l'immigration et de l'intégration, l'explication du vote et les méthodes quantitatives.**

**Tommaso Vitale est *Associate Professor* de sociologie au Centre d'études européennes de Sciences Po. Ses thèmes de recherche principaux s'inscrivent dans les champs de la sociologie urbaine comparée et des politiques urbaines. Il est l'auteur d'ouvrages et d'articles traitant des conflits et des changements urbains, de la ségrégation spatiale, de la planification des services sociaux, ainsi que de l'élite et de la gouvernance locale de la restructuration industrielle.**

# INTRODUCTION

Cette partie analyse les préjugés, au sens classique d'attitudes négatives envers un groupe ou envers les membres de ce groupe[1]. Il s'agit au premier chef des attitudes du groupe majoritaire à l'égard des différentes minorités qui composent la société, mais elles peuvent concerner également les perceptions entre groupes minoritaires. Les analyses s'appuient sur l'enquête annuelle conduite pour la CNCDH pour mesurer toutes les formes de « racisme » en France, à partir d'un échantillon national de 1015 individus, représentatif de la population résidant en France métropolitaine. Cet échantillon reflète la diversité de cette population, en termes d'origine et de religion : 5 % des personnes interrogées sont de nationalité étrangère, 30 % ont au moins un parent ou grand parent étranger et 8 % sont d'une autre religion que catholique. Cette enquête qui aurait dû se dérouler en octobre-novembre 2015 a été reportée aux 4-11 janvier 2016, en raison des attentats du 13 novembre. Nous avons pu comparer ces données avec celles d'une enquête demandée par la CNCDH et le SIG pour saisir l'impact des attentats de janvier dans l'opinion (enquête Flash post-Charlie des 3-13 mars 2015).

Un premier chapitre montre que l'indice longitudinal de tolérance, en baisse continue de 2009 à 2013, continue sa remontée depuis 2014. Les attentats meurtriers de janvier et de novembre n'ont pas entraîné de crispation xénophobe, du moins au niveau des opinions[2]. Un second chapitre souligne l'imbrication des diverses formes de préjugés, qui s'inscrivent dans un même syndrome « ethnocentriste-autoritaire ». Le troisième chapitre montre un recul marqué des opinions antisémites en France, contrastant avec la multiplication des actes antijuifs et l'élévation de leur degré de violence. Le quatrième chapitre explore les liens qui s'établissent entre rejet des musulmans, critique de l'islam et préjugés ethnocentristes. Un cinquième chapitre montre pour la première fois une baisse des préjugés négatifs envers les Roms. Un dernier chapitre s'interroge sur l'impact des attentats sur le rapport à l'Autre, des polémiques qui ont suivi les grandes manifestations post-Charlie à celles qui ont entouré les mesures prises pour faire face au terrorisme.

*Nonna Mayer, CEE, Sciences Po, CNRS*
*Guy Michelat, Cevipof, Sciences Po, CNRS*
*Vincent Tiberj, Centre Emile Durkheim Sciences Po Bordeaux*
*Tommaso Vitale, CEE, Sciences Po*

1. Gordon Allport, *The nature of prejudice*, New York, Addison-Wesley, 1954.
2. Il n'en va pas de même pour les actes racistes qui connaissent une hausse sans précédent. Leur nombre pour la première fois dépasse la barre des 2 000, et le nombre d'actes anti-musulmans en particulier a été multiplié par trois en un an. Voir *supra* le chapitre sur l'action du ministère de l'Intérieur.

CHAPITRE 1

# LE RETOUR INATTENDU DE LA TOLÉRANCE

Grâce à l'indice longitudinal de tolérance, fondé sur 69 séries de questions du baromètre annuel de la CNCDH portant sur les opinions envers les minorités, on peut mesurer l'évolution annuelle de la tolérance depuis 1990. Cet indice montre que le niveau des préjugés varie, et parfois de manière brutale. Les citoyens sont ambivalents sur ces questions, comme l'a montré le politologue Paul Kellstedt[3] pour les Américains. En chacun de nous coexistent des dispositions à l'ouverture aux autres et à la fermeture. La prédominance des unes sur les autres dépend du contexte et particulièrement de la manière dont les élites politiques, racontent l'immigration et la diversité.

L'année 2015 a été riche d'événements susceptibles de peser dans les deux sens, soit vers plus de crispation envers les immigrés et les minorités en France soit, au contraire, vers plus d'ouverture. Les attentats de janvier et de novembre 2015 pouvaient ainsi créer une « peur normative » au sens où l'entend la psychologue Karen Stenner[4], nourrissant le rejet des immigrés en général et des musulmans en particulier, ou, au contraire, accentuer le sentiment de solidarité avec la communauté juive directement touchée par l'attaque contre l'Hyper Cacher, par exemple. De même, la crise des réfugiés syriens pouvait soit exacerber les craintes face à leur nombre croissant, en provenance d'un pays musulman qui plus est, soit remettre au centre du jeu des valeurs de solidarité, particulièrement après les photos du jeune Aylan et la politique d'accueil prônée par la chancelière Angela Merkel.

L'histoire de l'indice longitudinal de tolérance nous apprend que les attaques terroristes ne produisent par elles-mêmes aucun effet systématique. Depuis 1990, il y a eu les attentats islamistes de l'été 1995 à Paris, ceux de Washington et New York en septembre 2001, ceux de Madrid en mars 2004, ceux de Londres en juillet 2005. Pourtant, en 1995, 2001 et 2004 on ne constate pas de crispation raciste en France. Entre 1994 et 1995, l'indice reste stable, entre 2000 et 2002, la tolérance progresse, tout comme entre 2003 et 2004. Si on constate une baisse importante de l'indice entre 2004 et 2005 c'est avant tout

3. Paul Kellstedt, *The mass media and the dynamics of American racial attitudes*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.
4. Karen Stenner, *The Authoritarian Dynamic,* Cambridge, Cambridge University Press, 2005.

à cause de la flambée de violences consécutives à la mort de Zyed et Bouna à Clichy-sous-Bois. Quant aux attentats de janvier 2015, l'enquête de la CNCDH menée en mars de la même année montre qu'ils ont été suivis par une remontée de la tolérance de 3 points, d'autant plus remarquable qu'elle s'est produite en moins de deux mois.

Ce sont moins les événements en tant que tels qui peuvent influer sur les opinions des individus, que la manière dont ils sont « cadrés » (*framed*) par les élites politiques, sociales et médiatiques. Les responsabilités de ces dernières sont donc particulièrement importantes pour donner le ton, imposer un récit dominant. Par exemple en 2005 le débat s'est focalisé autour de la notion « d'émeutes musulmanes », au détriment d'autres manières de couvrir et d'interpréter ces événements comme celle des inégalités sociales ou de la relégation urbaine par exemple. Ce prisme musulman a eu des conséquences majeures sur la montée de l'islamophobie dans certaines strates de l'opinion publique et a abouti à une baisse de l'indice de 6 points. La présidentielle de 2007 s'est jouée en partie à Clichy-sous-Bois. À l'inverse, les attentats de janvier ont été l'occasion de « sortir par en haut », grâce notamment aux manifestations du 11 janvier. Les citoyens qui sont descendus dans la rue prônaient la tolérance, le refus des amalgames et l'attachement à la liberté d'expression et non le rejet de l'islam et des immigrés (voir *infra* le chapitre 6 de cette partie).

Le score du Front National aux élections départementales, puis régionales de 2015, la montée des actes racistes, antisémites et islamophobes particulièrement forte cette année[5], pouvaient laisser augurer d'une augmentation de l'intolérance. Cela d'autant plus que les atermoiements du gouvernement et de l'opposition sur la politique à mener face aux réfugiés syriens tout comme le débat autour de la déchéance de nationalité n'avaient pas donné un signal clair vers plus de tolérance. Pourtant les évolutions de l'indice sont non seulement positives, mais particulièrement fortes.

## Les évolutions de l'indice global de tolérance

### Encadré 1. Présentation de l'indice longitudinal de tolérance

L'indice longitudinal de tolérance a été créé en 2008 par Vincent Tiberj selon la méthode élaborée par le politiste américain James Stimson. Son objectif est de mesurer de manière synthétique les évolutions de l'opinion publique à l'égard de la diversité avec un indicateur comparable dans le temps.

Plutôt que de se fonder sur une seule question susceptible d'être affectée par des biais de mesure et des erreurs d'une année à l'autre, ou de ne pas être reposée chaque année, l'indice agrège désormais 69 séries de questions posées à au moins trois reprises dans le baromètre CNCDH, qui couvre désormais la période 1990-2016. Ainsi deux nouvelles questions sur les Roms viennent d'être intégrées, ainsi que deux nouvelles concernant les stéréotypes anti-juifs. 51 d'entre elles, soit environ 74 %, ont été posées à au moins 8 reprises. Pour 6 d'entre elles, on dispose de mesures sur au moins 15 années. Outre la condition d'être répétées dans le temps, ces séries ne sont sélectionnées que si la question porte sur une dimension préjudicielle à l'égard d'une minorité ethno-religieuse ou touchant directement l'individu dans son rapport à l'autre. Sont exclues les questions sur l'homosexualité, la peine de mort ou le sentiment

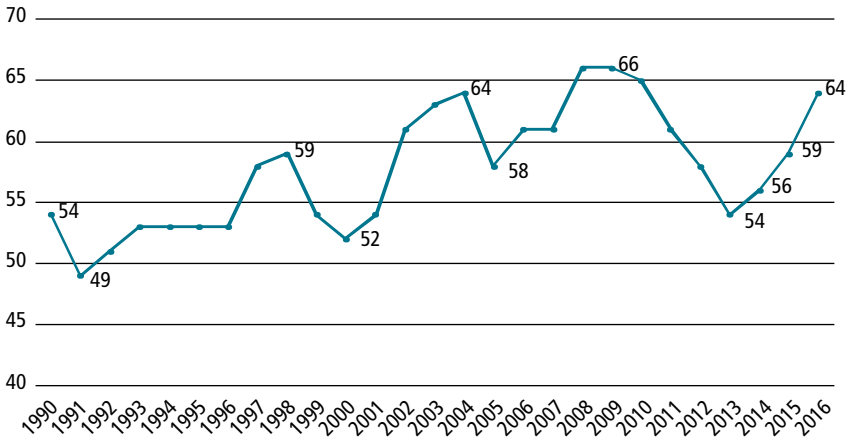
5. Le total des actes et menaces racistes, antisémites et islamophobes a atteint en 2015 un nombre record de 2032, en hausse de 22 % par rapport à celui de 2014.

d'insécurité par exemple. En revanche toutes les questions relatives à la tolérance à l'égard des juifs, des musulmans, des noirs ou des Roms ont été incluses, tout comme des questions plus générales ayant trait au jugement sur l'immigration ou au multiculturalisme.

Chacune des séries utilisées dans le calcul de l'indice prend pour l'année considérée une valeur calculée en rapportant la proportion de positions tolérantes dans l'échantillon à la somme des proportions de réponses tolérantes et intolérantes. Ce score peut se comprendre comme la part d'opinions tolérantes exprimées. Si la question « les immigrés sont la principale source d'insécurité » obtient une note de 54, cela signifie que parmi les personnes ayant répondu à cette question, 54 % rejettent cette idée. Une fois ces valeurs calculées pour les 69 séries, une procédure statistique est appliquée qui permet de « résumer » l'information qu'elles contiennent pour aboutir à cette mesure synthétique.

Au final on obtient une note globale de tolérance pour l'année considérée, qui peut théoriquement évoluer de 0 si les personnes interrogées ne donnaient jamais la réponse tolérante, à 100, si elles la donnaient systématiquement. L'avantage des scores calculés pour chacune des années est qu'ils sont comparables. Ainsi une augmentation de l'indice sur une année équivaut à une progression de la tolérance dans l'opinion publique française, une diminution un retour vers l'intolérance. Le deuxième avantage de ce mode de calcul est que ces évolutions s'avèrent beaucoup plus fiables qu'une question ou un ensemble de questions. Ainsi, pour un échantillon de 1000 personnes, la marge d'erreur pour une question est d'environ +/-3,2 %. Par exemple si 56 % des personnes interrogées estiment que les Roms forment un groupe à part dans la société, on sait qu'il y a 95 chances sur 100 que la proportion correcte varie entre 59,2 % et 52, 8 %. Pour l'indice global calculé en 2009 par exemple, la marge d'erreur globale est de +/- 1,6 %, pour le même intervalle de confiance (95 %).

**Figure 1.1. L'indice longitudinal de tolérance (1990-2016)**




L'augmentation de la tolérance entre mars 2015 et janvier 2016 est de 5 points, passant de 59 à 64 sur 100. Ce niveau est équivalent à celui de l'année 2004 et place l'année 2016 dans les 5 années les plus tolérantes sur cet indice. Surtout, cette évolution efface presque entièrement la baisse des années 2010-2013, dont on avait relevé à l'époque non seulement l'ampleur, mais aussi la durée. L'augmentation de l'indice entre 2015 et 2016 vient donc confirmer celle enregistrée en 2014 et en 2015.

Une telle remontée de l'intolérance a rarement été constatée sur une année. Seules les évolutions de l'indice mesurées entre 2001 et 2002 (+7) ou entre 2004 et 2005 (-6) ont dépassé cette amplitude. Cela indique bien la spécificité de la période que la France vient de traverser. Incontestablement, 2015 restera une année particulièrement mouvementée. Reste à comprendre ces évolutions, dont on aurait pu attendre qu'elles suivent un autre chemin, vu le contexte des débats de l'année 2015.

Comme on le fait remarquer depuis la création de l'indice en 2009, ces évolutions nous rappellent combien il serait faux de considérer la tolérance ou l'intolérance comme des attitudes stables, construites une fois pour toutes pendant les années « d'impression » de la petite enfance (une conception « stabiliste » qui remonte à Theodor Adorno et à ses collègues). Au contraire, l'indice montre bien que les Français évoluent sur ces questions, tant à la hausse qu'à la baisse. Prises à la lettre, les évolutions de l'ILT entre 2009 et 2015 impliquent que près d'un Français sur dix serait passé de la tolérance à l'intolérance avant de revenir à ses positions antérieures. On ne peut exclure, compte tenu du type de données dont on dispose, que la proportion de répondants ayant changé d'attitude soit encore plus forte : ceux qui sont responsables de la baisse de l'indice entre 2009 et 2013 ne sont peut-être pas tous revenus à leurs positions d'avant ; d'autres individus pourraient être à l'origine de la remontée de la tolérance.

Non seulement les attitudes intolérantes et xénophobes ne sont pas aussi stables qu'on pourrait le croire, mais la tendance actuelle paraît aller vers des oscillations de plus en plus fortes. C'est, en tout cas, l'impression visuelle qui se dégage de la figure 1-1.

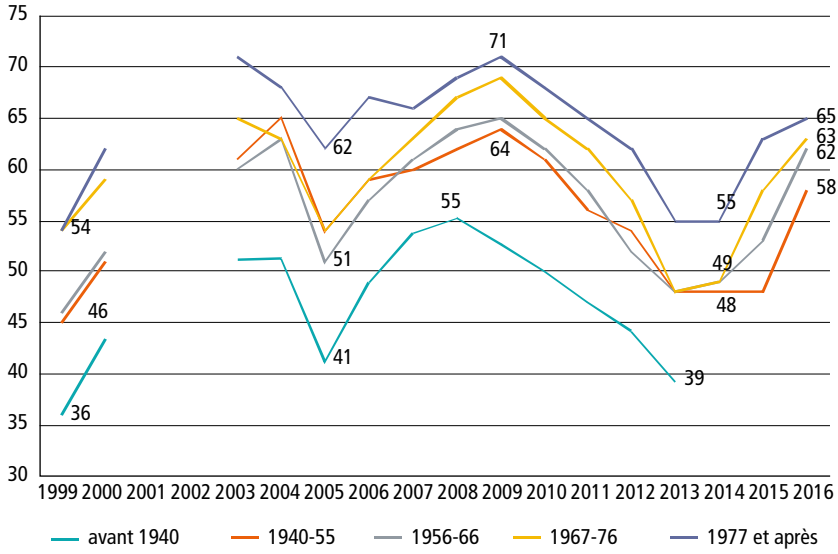
Les conditions susceptibles de faire évoluer l'indice sont connues. En premier lieu, il y a les facteurs de long terme favorables à l'ouverture à la diversité que sont l'élévation du niveau de diplôme et le renouvellement générationnel. Ensuite, la dégradation des conditions économiques[6] semble peser en sens inverse, vers moins de tolérance. Enfin la couleur politique du gouvernement influe selon le modèle dit « thermostatique »[7] soit vers plus de tolérance si le gouvernement est de droite, soit vers plus de crispation s'il est de gauche. À la lumière de ces résultats, la singularité de l'année 2015 est encore plus marquée : on aurait pu s'attendre à plus d'intolérance à la fois pour des raisons économiques et politiques, or c'est l'inverse qui s'est produit.

6. Avant 2009 nous n'avions pas relevé de lien significatif entre niveau de chômage ou taux de croissance du PIB et évolutions de la tolérance (voir Jim Stimson, Vincent Tiberj, Cyrille Thiébaut, « Le mood, un nouvel instrument. Au service de l'analyse dynamique des opinions », *Revue française de science politique*, 60(5), 2010, p. 901-926). Néanmoins la « grande crise » de 2008 pourrait bien avoir changé la donne.
7. Christopher Wlezien, « The Public as Thermostat: Dynamics of Preferences for Spending », *American journal of political science*, 39(4), 1995, p. 981-1000.

## Une remontée de la tolérance à large spectre

Le phénomène est d'autant plus remarquable que cette remontée de la tolérance touche des groupes très différents, comme l'indiquent la figure 1-2 qui montre les évolutions de la tolérance au sein des différentes cohortes et la figure 1-3 qui fait de même pour les groupes politiques.

**Figure 1.2. Les évolutions de la tolérance par cohortes de naissance**



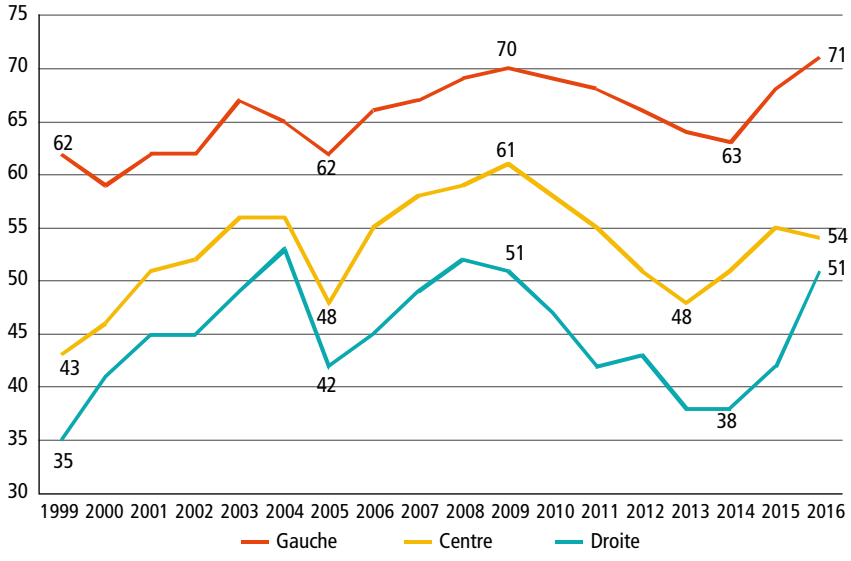

On retrouve des résultats relativement classiques. Chaque nouvelle cohorte est plus tolérante que celles qui l'ont précédée, en fonction du moment où ses membres ont été socialisés. En cela les préjugés sont des « échos de mondes anciens », où par exemple la notion de race et le racisme biologique faisaient partie du sens commun. Enfin, rappelons que les préjugés ne sont pas un effet de l'âge et du vieillissement. Par exemple entre 1999 et 2009, chaque cohorte a vieilli de 10 ans, pourtant la tolérance a considérablement progressé, qu'elle compte surtout des retraités (les cohortes nées avant 1940 ou entre 1940 et 1955), des actifs (les cohortes 1956-66 ou 1957-77) ou des jeunes pas encore ou tout juste entrés sur le marché du travail (nés après 1977). Plutôt que de lier conservatisme et âge, idée trop souvent présente dans les débats publics, il convient plutôt de raisonner en termes d'effets de période : indépendamment de leurs positions dans le cycle de vie, les individus sont affectés par le contexte de l'enquête, qui incite soit à plus soit à moins de tolérance.

La remontée de tolérance constatée en 2016 a obéi à une chronologie différente selon les cohortes. D'abord, il est frappant que les personnes interrogées nées dans les années 1967-77 se soient retrouvées au même niveau que leurs aînés en 2013. Même si les plus jeunes voyaient leur tolérance reculer, la cohorte née en 1977 et après était la seule à relativement résister. Clairement, les individus nés entre 1967 et 1977 et leurs cadets ont été particulièrement réactifs aux événements de janvier 2015, avec une remontée marquée de leur indice de

tolérance en moins d'un trimestre : +9 points pour les premiers, +8 points pour les seconds. Rappelons que ces cohortes sont aussi celles qui ont le plus manifesté en janvier, ou auraient le plus souhaité le faire. À l'inverse, les baby boomers nés dans les années 1940-55 semblent ne pas avoir été touchés (d'ailleurs, ils sont aussi les plus opposés aux mobilisations « Je suis Charlie »), tandis que les membres de la cohorte suivante voyaient leur niveau de tolérance progresser de 4 points (voir *infra*, chapitre 6).

On pouvait craindre une fracture sociale après les attentats de janvier, entre des générations anciennes traversées par des tensions xénophobes et des générations post-baby-boom moins promptes à l'amalgame et plus soucieuses du vivre ensemble. Les succès électoraux du Front National en 2015 viennent pour partie peut-être de là[8]. Mais il semble que les cohortes diffèrent dans leur réactivité aux événements. Ainsi, les cohortes nés en 1956-66 et 1940-55 voient leur tolérance progresser beaucoup plus vite dans la période février 2015-janvier 2016 : +9 points pour les premières, +10 points pour les secondes contre +2 points pour la cohorte née en 1977 et après et +5 points pour la cohorte 1967-77. Il est malheureusement impossible de dater plus précisément la période et le rythme de cette progression. Est-ce le débat sur la déchéance de nationalité de décembre-janvier ? Les discours anti-FN de l'entre-deux tours des régionales ? La photo du petit Aylan ? Autant d'éléments qui peuvent avoir été déclencheurs et que l'enquête par sondage n'a pu saisir.

**Figure 1.3. Les évolutions de la tolérance par positionnement politique**




8. Il faut rappeler que si l'on tient compte de l'abstention particulièrement élevée dans ces cohortes récentes, en calculant les scores du FN par rapport aux inscrits, ce dernier fait nettement mieux nationalement dans la tranche d'âge des 65 ans et plus que dans celle des 18-24 ans, tant aux départementales qu'aux régionales de 2015, comme aux élections européennes de 2014.

On retrouve une chronologie des évolutions assez proche quand on prend en compte le positionnement politique des répondants. Dans ce graphique (figure 1.3), comme dans les enquêtes précédentes, les électeurs de gauche s'avèrent systématiquement plus tolérants que les électeurs se plaçant au centre, qui eux-mêmes le sont plus que les électeurs se plaçant à droite.

La gauche a un peu plus réagi que la droite après les événements de janvier 2015 : l'indice augmente de 6 points pour la première contre 3 pour la seconde. La tolérance à gauche a ainsi retrouvé un niveau équivalent à celui des années 2010 et 2011 dès mars, tandis que les électeurs de droite restaient dans des eaux particulièrement basses, similaires à leur niveau de l'année 2000. En revanche, la droite a particulièrement progressé dans la période mars 2015-janvier 2016, avec une hausse de 9 points contre 3 points pour la gauche (l'évolution pour le centre est non-significative). Au final, début 2016, la gauche et la droite ont retrouvé et dépassé leur record historique de tolérance de 2009. Seuls les électeurs du centre ou qui refusent de se classer s'avèrent moins tolérants en 2016 qu'en 2009.

L'élasticité au contexte est donc différente selon les positionnements politiques : autant la gauche a plutôt bien résisté entre 2009 et 2014 dans une phase de retour d'intolérance (-7 points), autant les électeurs du centre et de droite y ont été particulièrement sensibles (-13 points). Mais un des enseignements de la période qui vient de s'écouler est que cette élasticité peut se manifester aussi dans l'autre sens. On avait pointé du doigt la responsabilité de certains leaders de l'UMP dans la période 2012-2013, notamment Jean François Copé avec ses propos sur l'arrachage des pains au chocolat pendant le Ramadan, ou lors des débats autour de la loi Taubira. Cette remontée de la tolérance peut être a contrario liée aux prises de positions de leaders politiques comme Xavier Bertrand, Alain Juppé ou Nathalie Kosciusko-Morizet qui essayent de faire exister une autre ligne, plus ouverte à la diversité, dans leur parti. Il faut souligner toutefois une division des répondants de droite sur ces sujets, à la différence de leurs homologues de gauche chez qui la tolérance est l'opinion largement dominante.

## Une remontée qui profite à toutes les minorités

**Figure 1.4. Les indices de tolérance par minorités**

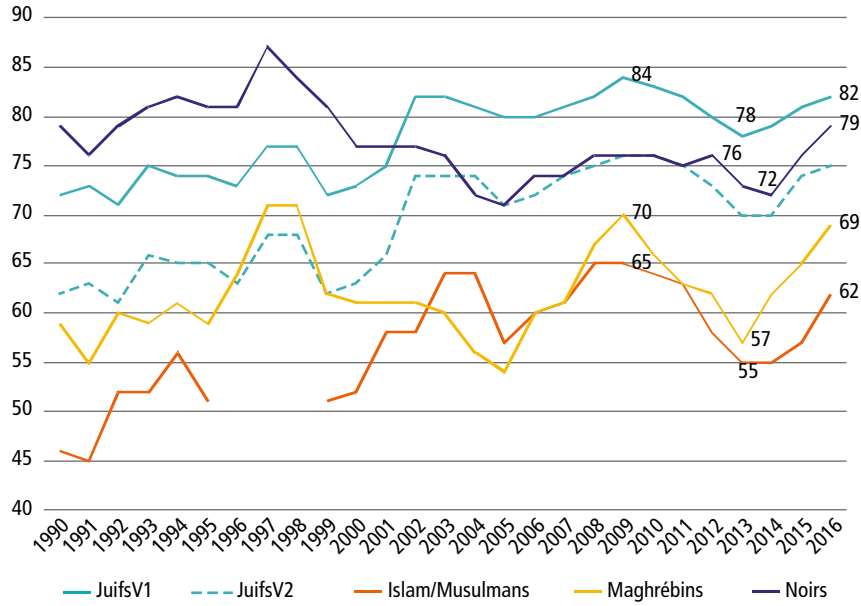
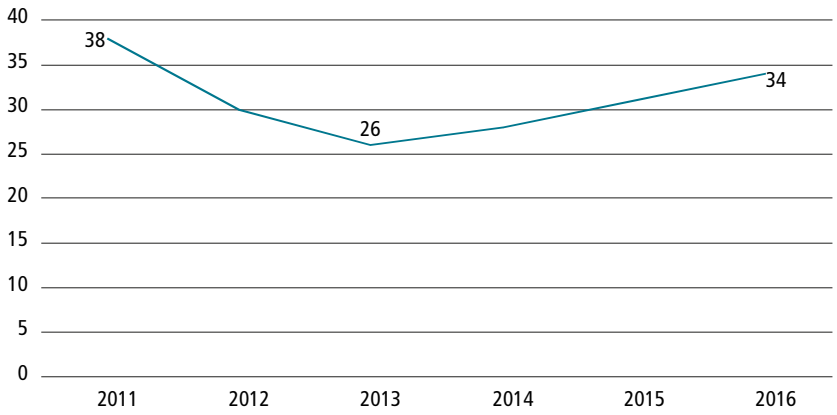



**Figure 1.5. Indice de tolérance pour les Roms**




Non seulement la tolérance générale a progressé, mais c'est aussi le cas pour l'ensemble des minorités qui peuvent être exposées au racisme. La tolérance envers la communauté juive a progressé de 3 à 5 points selon la version de

l'indice que l'on prend en compte[9], de 6 points pour les Roms et de 7 points pour les noirs, les maghrébins et les musulmans. Ce résultat démontre encore une fois qu'il est nécessaire de distinguer entre la logique des opinions qu'on mesure dans le baromètre de la CNCDH et les évolutions des actes racistes. Ces deux phénomènes s'avèrent très souvent indépendants les uns des autres.

Quoi qu'il en soit, la remontée de la tolérance sur la période 2014-2016 atteint un niveau inégalé depuis 1999 pour ce qui est de l'acceptation de la communauté noire (indice de 79), revient au niveau d'avant la chute d'après 2009 pour les maghrébins (69) et pour les juifs (82). Seule la tolérance envers les musulmans et les Roms reste significativement en deçà du niveau de 2009. Autrement dit, alors qu'on aurait pu craindre des amalgames entre musulmans et djihadistes qui se seraient traduits par la libération de sentiments islamophobes, les répondants semblent avoir résisté à ce « cadrage » proposé notamment par l'extrême droite.

## Remontée réelle ou artefact ?

Face à ces résultats qui pointent presque tous vers une remontée de la tolérance, il convient de rester prudent. *A priori*, le scénario d'une dynamique autoritaire, aboutissant à un raidissement des attitudes envers les différentes minorités en France, ne s'est pas produit, ce qui est appréciable. Néanmoins, on peut se demander si ces résultats ne sont pas « trop beaux ». Plusieurs éléments doivent être rappelés. En premier lieu, l'institut en charge du terrain de l'enquête a changé entre mars 2015 et janvier 2016, même si une remontée de tolérance avait déjà été détectée après les attentats de janvier et dès la fin de l'année 2014. En deuxième lieu, les évolutions de la tolérance sont moins évidentes dans d'autres enquêtes barométrisées. On pense ici au Baromètre d'image du FN du *Monde* ou au Baromètre confiance du CEVIPOF, mais celles-ci suivent des méthodologies et des modes de recueil différents.

Ces différences entre enquêtes menées par un enquêteur (face-à-face ou téléphone) et enquête autoadministrée (internet) amènent à prendre en compte un dernier élément. Les évolutions de l'Indice Longitudinal de Tolérance reflètent-elles les évolutions réelles des préjugés ou les évolutions de la conscience qu'ont les répondants de la désirabilité sociale de ces opinions ? Une partie des évolutions des réponses d'une année sur l'autre peut s'expliquer par le fait que certains répondants se sentent plus ou moins libres de donner leur opinion. C'est ainsi qu'on a évoqué régulièrement la libération d'une parole raciste à l'encontre de Christiane Taubira pour éclairer un retour de racisme biologique en 2013 (aujourd'hui de nouveau marginal). La même logique peut jouer en janvier 2016 après que les médias et nombre de responsables politiques aient pointé du doigt le vote Front National. Reste que si les attitudes xénophobes sont plus ressenties comme illégitimes ou « indicibles » en 2016 qu'en 2014, c'est déjà un premier résultat positif pour la lutte contre le racisme.

9. La première version de l'indice se fonde uniquement sur les séries de questions « historiques » présentes dès 2009 dans le baromètre. La deuxième version inclut deux nouvelles questions relatives au pouvoir et au rapport à l'argent supposés des juifs. Elles induisent un niveau absolu de tolérance un peu moins élevé, mais quelle que soit la version prise en compte les évolutions dans le temps restent similaires.

CHAPITRE 2

# L'INTRICATION DES PRÉJUGÉS ENVERS L'AUTRE

L'indice longitudinal de tolérance présenté au chapitre précédent montre depuis trois ans une acceptation croissante des diverses minorités qui composent la société française. Pour comprendre ces évolutions, on explore ici plus en détail les relations qui existent entre ces opinions et leur signification. L'analyse fait apparaître un univers cohérent des préjugés envers l'Autre, quel qu'il soit – juif, musulman, immigré, étranger, Rom -. Elle identifie également, au sein de cet ensemble, des sous dimensions distinctes (antisémitisme, aversion à l'islam…). Elle montre enfin que sur certains sujets, en particulier l'Islam, une large part des personnes interrogées a, pour des raisons diverses, le sentiment de ne pouvoir s'exprimer librement.

## Une échelle d'ethnocentrisme

La technique des échelles d'attitude permet de faire apparaître la structure des réponses aux différentes questions relatives aux minorités. Elle montre une cohérence globale des opinions à l'égard des étrangers, des immigrés, des Français juifs et musulmans, des droits qu'on leur reconnaît ou qu'on leur refuse (droit de vote, possibilité de pratiquer sa religion) (tableau 2.1). Elles relèvent d'une même attitude « ethnocentriste »[1]. La même échelle, composée des mêmes items[2], est utilisée depuis 2009. Elle permet donc de suivre précisément l'évolution de cette attitude dans le temps.

1. Il s'agit d'une échelle hiérarchique construite selon le modèle de Loevinger, classant les réponses aux questions selon l'intensité de l'attitude mesurée. Pour une présentation synthétique de ces techniques voir Nonna Mayer, Guy Michelat, Vincent Tiberj, « Montée de l'intolérance et polarisation anti-islam », *in* CNCDH, La *lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie. Année 2012*, Paris, La Documentation française, 2013, encadré 2, p.36.
2. Par item on entend le couple question/réponses dichotomisées.

**Tableau 2.1. Échelle d'ethnocentrisme (%)**

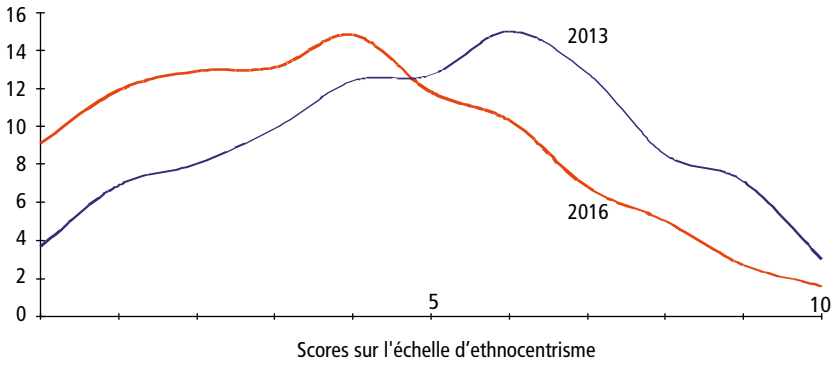
| | 2009 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| *Les Français musulmans sont des Français comme les autres* : Tout à fait d'accord, plutôt d'accord, plutôt pas d'accord SR **/ Pas d'accord du tout** | 7 | 9 | 10 | 13 | 11 | 16 | 8 |
| *Les Français juifs sont des Français comme les autres* : Tout à fait d'accord, plutôt d'accord, SR / **Plutôt pas d'accord, pas d'accord du tout** | 7 | 10 | 12 | 14 | 14 | 10 | 9 |
| *Les travailleurs immigrés doivent être considérés ici comme chez eux puisqu'ils contribuent à l'économie française* : Tout à fait d'accord, plutôt d'accord, SR / **Plutôt pas d'accord, pas d'accord du tout** | 14 | 19 | 24 | 31 | 29 | 21 | 18 |
| *Il faut permettre aux musulmans de France d'exercer leur religion dans de bonnes conditions* : Tout à fait d'accord, plutôt d'accord, SR / **Plutôt pas d'accord, pas d'accord du tout** | 13 | 24 | 24 | 30 | 29 | 21 | 17 |
| *La présence d'immigrés est une source d'enrichissement culturel* : Tout à fait d'accord, plutôt d'accord, SR / **Plutôt pas d'accord, pas d'accord du tout** | 21 | 29 | 34 | 39 | 35 | 32 | 27 |
| *Il faudrait donner le droit de vote aux élections municipales pour les étrangers non européens résidant en France depuis un certain temps :* Tout à fait d'accord, plutôt d'accord, SR / **Plutôt pas d'accord, pas d'accord du tout** | 33 | 49 | 57 | 63 | 56 | 53 | 48 |
| *Il y a trop d'immigrés aujourd'hui en France :* **Tout à fait d'accord, plutôt d'accord** / Plutôt pas d'accord, pas d'accord du tout, SR | 46 | 58 | 68 | 75 | 73 | 65 | 56 |
| *Les enfants d'immigrés nés en France ne sont pas vraiment Français* : **Tout à fait d'accord, plutôt d'accord, plutôt pas d'accord** / Pas d'accord du tout, SR | 47 | 58 | 62 | 67 | 66 | 55 | 50 |
| *L'immigration est la principale cause de l'insécurité* : **Tout à fait d'accord, plutôt d'accord, plutôt pas d'accord** / Pas d'accord du tout, SR | 68 | 76 | 74 | 84 | 81 | 73 | 70 |
| *De nombreux immigrés viennent en France uniquement pour profiter de la protection sociale* : **Tout à fait d'accord, plutôt d'accord, plutôt pas d'accord** / Pas d'accord du tout, SR | 80 | 84 | 89 | 92 | 89 | 85 | 81 |

*Source : Baromètres CNCDH. En gras les réponses qui dénotent l'ethnocentrisme. Les enquêtes de la CNCDH ont généralement lieu en novembre. Une enquête complémentaire a été effectuée du 3 au 13 mars 2015, après les attentats de janvier et l'enquête de novembre 2015 a été reportée au 4 - 11 janvier 2016 à cause des attentats de novembre.*

Les réponses à ces dix questions sont suffisamment liées entre elles pour relever de la même attitude « ethnocentriste », et suffisamment contrastées pour faire apparaître une hiérarchie des rejets. L'item qui dénote le degré le plus élevé d'ethnocentrisme concerne le refus absolu (réponses « pas d'accord du tout » opposées à toutes les autres), d'accorder aux Français musulmans la qualité de

citoyen à part entière, suivi de très près par le refus de l'accorder aux Français juifs (cette fois-ci en regroupant les réponses « plutôt pas d'accord » et « pas d'accord du tout »). Les personnes qui nient la citoyenneté des Français musulmans auront tendance à donner la réponse ethnocentriste à toutes les autres questions. Inversement, l'item le moins discriminant renvoie au stéréotype selon lequel les immigrés viendraient en France uniquement pour profiter des avantages sociaux, que plus de neuf personnes interrogées sur dix ne rejettent pas totalement (toutes celles qui choisissent une autre réponse que « pas d'accord du tout »), sans pour autant partager nécessairement les préjugés précédents.

**Figure 2.1. Évolution de l'ethnocentrisme (2013-2016)**




L'échelle permet de mesurer le degré d'ethnocentrisme, qui varie entre zéro et dix selon le nombre d'items approuvés par la personne interrogée. La distribution des notes dans l'échantillon décrit une courbe « normale », en forme de cloche. Une minorité des personnes interrogées a des notes très hautes ou très basses sur l'échelle, la majorité a des notes moyennes. Mais cette distribution évolue dans le temps. De 2009 à 2013, la proportion des notes élevées sur cette échelle, supérieures à la note moyenne de l'échantillon, a augmenté de près de 30 points, passant de 17 à 46 %. Depuis elle a progressivement reculé, passée de 43 % en 2014 à 34 % en 2015 et 26 % en 2016, confirmant la tendance générale observée sur l'indice longitudinal de tolérance (chapitre 1). Si l'on se contente de comparer la distribution des notes sur l'échelle en 2013 (courbe bleue) et en 2016 (courbe rouge) on voit qu'en 4 ans, la proportion de notes basses a augmenté, celle des notes élevées a chuté, et le centre de gravité de la courbe s'est nettement déplacé vers la gauche, vers plus de tolérance (figure 2.1).

## Les différentes facettes du rejet de « l'Autre »

L'échelle d'ethnocentrisme synthétise le rejet de « l'Autre ». Au sein de cet univers des préjugés racistes on peut cependant repérer des sous dimensions et des nuances spécifiques, qui permettent de préciser la perception de la diversité. Il y a le racisme « biologique », à l'ancienne, qui postule l'existence de races humaines et leur inégalité, en net recul puisqu'il ne touche aujourd'hui que 8 % de l'échantillon. Une autre question, régulièrement posée, demande à la personne dans quelle mesure elle se perçoit, voire se revendique, comme « raciste » : « En

ce qui vous concerne personnellement diriez-vous de vous – même que vous êtes plutôt raciste, vous êtes un peu raciste, vous n'êtes pas très raciste, vous n'êtes pas raciste du tout ». Elle a été souvent raillée, au motif que les « racistes » se garderaient bien de dire qu'ils le sont. Pourtant, la proportion des personnes qui s'assument comme « plutôt » ou « un peu » racistes est non négligeable (plus d'un tiers en 2014, un quart en 2016). Et croisée avec les scores sur l'échelle d'ethnocentrisme elle permet d'établir une typologie instructive. Si pour sept personnes interrogées sur dix, sentiment d'être raciste et niveau d'ethnocentrisme coïncident (35 % qui ne sont ni objectivement ni subjectivement « raciste », et 34 % qui le sont à double titre), il y a les « scrupuleux » (12 % de l'échantillon) qui ont des scores bas sur l'échelle mais qui se sentent ne serait-ce qu'un tout petit peu raciste, notamment chez les catholiques les plus pratiquants, tandis qu'inversement un interviewé sur cinq ne se définit pas comme raciste, malgré des scores élevés sur l'échelle d'ethnocentrisme [3]. D'autres séries de questions permettent de faire des échelles d'attitude pour évaluer l'adhésion à des stéréotypes antisémites (voir chapitre 3 *infra*), l'aversion à l'Islam et à ses pratiques (chapitre 4), le sentiment que les immigrés seraient favorisés (qu'ils auraient « plus de facilités » que les Français non immigrés en matière de prestations sociales, de logement, d'accès aux soins, d'emploi), la propension à excuser les discriminations à leur égard (le refus du mariage, d'embauche, d'accès dans une boîte de nuit, ou d'un logement envers les Maghrébins ou les Noirs ne serait pas « grave »), le sentiment que les minorités forment des communautés, des « groupes à part ». On dispose ainsi, outre l'échelle d'ethnocentrisme, de sept indicateurs d'intolérance distincts explorant les diverses facettes du rejet de l'autre. Pour éviter qu'ils se recoupent, on a repris l'échelle d'ethnocentrisme initiale mais en en enlevant les items relatifs aux Musulmans et aux Juifs, Elle devient ainsi une échelle de rejet des immigrés. Sur tous ces indicateurs on retrouve le recul de la tolérance que montraient l'indice longitudinal et l'échelle globale d'ethnocentrisme Au-delà de leurs évolutions dans le temps, ce sont leurs interrelations qui nous intéressent ici. Ces sept dimensions sont effectivement suffisamment corrélées pour former un indicateur global de préjugés envers l'Autre (tableau 2.2) [4].

3. Sur l'articulation entre ce racisme « objectif » et « subjectif » voir Nonna Mayer et Guy Michelat, "Subjective Racism, Objective Racism : the French case", *Patterns of Prejudice*, 35 (4), 2001, p. 6-18.
4. C'est une autre technique de construction d'échelle qui ne tient compte que des corrélations et des covariances entre les items, dite analyse de fiabilité. Mesuré par l'alpha de Cronbach qui varie entre 0 et 1, la fiabilité de l'échelle est élevée (0,79).

**Tableau 2.2. Matrice de corrélations entre les indicateurs de préjugés envers « l'autre »**

| | Anti-immigrés | Anti Favoritisme | Se dit Raciste | Anti-communautés | Anti-juifs | Excuse les discriminations | Anti-Islam | Races existent | Corr. item |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Anti immigrés | 100 | .60 | .51 | .43 | .36 | .41 | .45 | .36 | .72 |
| Immigrés favorisés | | 100 | .43 | .37 | .30 | .29 | .28 | .29 | .58 |
| Se dit raciste | | | 100 | .38 | .25 | .35 | .32 | .26 | .56 |
| Anti communautés | | | | 100 | .54 | .25 | .25 | .25 | .53 |
| Anti juifs | | | | | 100 | .24 | .17 | .31 | .48 |
| Discriminer pas grave | | | | | | 100 | .29 | .26 | .45 |
| Anti-islam | | | | | | | 100 | .16 | .42 |
| Races supérieures | | | | | | | | 1,00 | .40 |

*Source : Baromètre CNCDH 2016. Corrélations mesurées par le R de Pearson. Questions et échelles sont orientées dans le sens de l'intolérance, la dernière colonne indique la corrélation de l'item à l'échelle globale de racisme.*

Les corrélations les plus fortes s'observent entre attitudes anti-immigrés et sentiment qu'ils sont favorisés, racisme auto-déclaré, et anti-communautarisme. On a là un bloc cohérent d'attitudes renvoyant au racisme ordinaire, dirigé contre les immigrés, les étrangers, l'Autre. C'est l'échelle anti-immigrés qui structure cet indicateur global de racisme, avec le coefficient de corrélation à l'échelle le plus élevé (0,72). Les préjugés envers les Juifs tout comme envers l'Islam et ses fidèles s'inscrivent dans cette mesure globale de racisme, leur rejet va de pair avec celui des immigrés en général. Les corrélations sont juste un peu moins fortes que pour les quatre indicateurs précédents, traduisant l'autonomie relative de ces préjugés et leur sensibilité particulière au contexte international. L'item de loin le moins intégré à l'indicateur global est celui du racisme biologique (0,40). Celui-ci n'a pas totalement disparu, il concerne encore 8 % des Français (contre 15 % l'an dernier). Mais, aujourd'hui, le racisme se formule plus volontiers sous sa forme différentialiste, postulant et souvent exagérant les différences culturelles entre majorité et minorités[5].

## Le lien entre autoritarisme et rejet de l'autre

Comme le notaient déjà Adorno et ses collègues[6], l'intolérance aux autres s'inscrit dans une vision autoritaire-hiérarchique de la société. Pour le mesurer, l'indicateur que nous avons construit combine les réponses à trois questions portant sur le rétablissement de la peine de mort, le laxisme de la justice et l'acceptation de l'homosexualité (tableau 2.3). Si les attitudes autoritaires ont progressé de 2009 à 2013, la tendance est au recul depuis, sur les trois items de l'échelle, malgré un contexte marqué par les attentats de janvier et novembre 2015. Les réponses à ces trois questions sont suffisamment liées entre elles pour

5. Voir Pierre-André Taguieff, *Le racisme*, Paris, Flammarion, 1997.
6. Théodor W. Adorno, *Études sur la personnalité autoritaire*, Paris, Alia, 2007 (traduction Hélène Frappat).

permettre de construire une échelle d'autoritarisme, mesurant des attitudes favorables à la répression de toute déviance, qu'elle soit sociale ou morale.

**Tableau 2.3. Échelle d'autoritarisme**

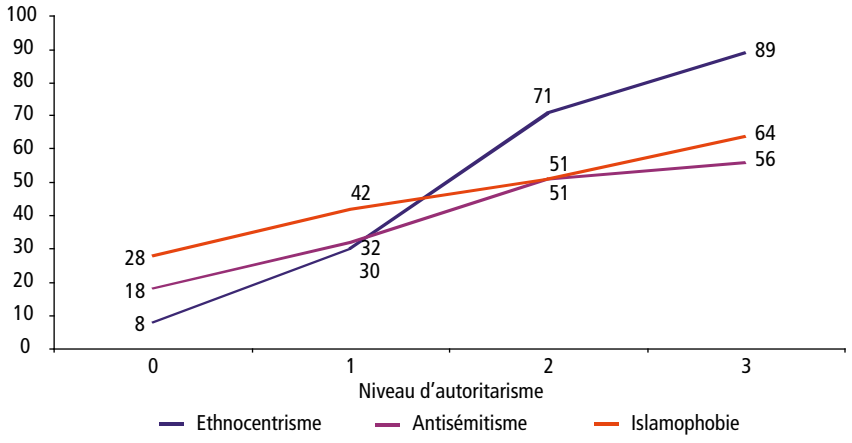
| | 2009 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Je vais vous citer un certain nombre d'affirmations. Pour chacune d'entre elles, dites-moi si vous êtes tout à fait d'accord, plutôt d'accord, pas vraiment d'accord ou pas du tout d'accord ? | | | | | | |
| *L'homosexualité est une manière acceptable de vivre sa sexualité* : Tout à fait d'accord, plutôt d'accord / **Pas vraiment d'accord, pas du tout d'accord, SR :** | 13 | 15 | 20 | 18 | 14 | 15 |
| *Il faudrait rétablir la peine de mort* : **Tout à fait d'accord, plutôt d'accord, pas vraiment d'accord** / Pas du tout d'accord, SR : | 51 | 58 | 65 | 64 | 56 | 55 |
| *Les tribunaux français ne sont pas assez sévères* : **Tout à fait d'accord, plutôt d'accord, pas vraiment d'accord** / Pas du tout d'accord, SR : | 77 | 88 | 92 | 94 | 88 | 88 |

*Source : Baromètres CNCDH. * En gras la ou les réponses dénotant de l'autoritarisme.*

Plus la personne interrogée aura des scores élevés sur cette échelle d'autoritarisme, plus forte sera la probabilité qu'elle présente aussi un niveau élevé d'ethnocentrisme, d'aversion à l'Islam, d'antisémitisme (figure 2. 2). De même elle sera plus encline à taxer les immigrés de favoritisme, à s'avouer raciste, à croire en l'existence de races humaines, et moins sensible aux discriminations subies par les Maghrébins et les Noirs. L'ethnocentrisme s'accompagne d'une volonté d'imposer à l'autre – autre par son origine, sa religion, sa culture mais aussi ses pratiques sexuelles –, par la force s'il le faut, les normes dominantes de la société.

.

**Figure 2.2. Préjugés par niveau d'autoritarisme**




*Source : Baromètre CNCDH 2016.*

## Les facteurs explicatifs des préjugés

Les enquêtes sur le racisme et l'ethnocentrisme montrent que certaines personnes sont plus réceptives que d'autres aux préjugés et que les grandes variables explicatives du rejet de l'Autre ne changent pas (tableau 2.4)[7]. Le genre n'a pas d'effet significatif, une fois contrôlé par les autres caractéristiques de la personne. L'intolérance augmente avec l'âge, diminue avec le niveau d'études et les deux effets sont cumulatifs. Les générations les plus jeunes, nées après-guerre, plus instruites et marquées par les valeurs permissives de mai 68, se déclarent moins volontiers racistes, elles sont plus sensibles aux discriminations subies par les Noirs ou les Maghrébins.

**Tableau 2.4. Facteurs explicatifs de l'ethnocentrisme (%)**

| Échelle d'ethnocentrisme | Scores supérieurs à 5 sur 10 |
|---|---|
| SEXE | |
| Homme | 36 |
| Femme | 41 |
| AGE | |
| 18-24 ans | 42 |
| 25-34 ans | 40 |
| 35-49 ans | 29 |
| 50-64 ans | 36 |
| 65 + | 44 |
| DIPLÔME | |
| Sans le bac | 51 |
| Bac | 37 |
| Bac + 2 | 24 |
| Au-delà | 15 |
| ÉCHELLE Gauche /Droite | |
| Gauche (1,2) | 16 |
| Centre gauche (3) | 20 |
| Centre (4) | 44 |
| Centre droit (5) | 44 |
| Droite (6,7) | 72 |
| REVENUS MENSUELS | |
| Moins de 1400 euros | 49 |
| 1400-2000 | 41 |
| 2000-3000 | 36 |
| Plus de 3000 | 24 |
| PRATIQUE RELIGIEUSE CATHOLIQUE | |
| Pratiquant régulier | 27 |
| Occasionnel | 40 |
| Non pratiquant | 51 |
| Sans religion | 34 |
| Autre religion | 14 |

7. Andreas Zick, Beate Küpper, Andreas Hovermann, *Intolerance, Prejudice and Discrimination: A European Report (*France, Germany, Great Britain, Hungary, Italy, The Netherlands, Poland and Portugal): http://library.fes.de/pdf-files/do/07908-20110311.pdf.

| Échelle d'ethnocentrisme | Scores supérieurs à 5 sur 10 |
|---|---|
| SITUATION ÉCONOMIQUE RESSENTIE<br>« Je vis moins bien qu'il y a quelques années »<br>Tout à fait d'accord<br>Plutôt d'accord<br>Plutôt pas<br>Pas du tout | <br><br>54<br>40<br>24<br>22 |
| ASCENDANCE | |
| Français sans ascendance étrangère<br>Avec au moins un parent/grand-parent étranger<br>Au moins un ascendant étranger non européen | 42<br>30<br>13 |
| Ensemble | 38 |

*Source : Baromètre CNCDH 2016.*

La dimension politique de l'ethnocentrisme est particulièrement visible. L'intolérance s'élève à mesure qu'on se rapproche du pôle droit de l'échiquier politique, où prédomine une vision hiérarchique et autoritaire de la société. Chez les personnes qui se situent à droite (cases 6 et 7) sur la classique échelle gauche droite, 72 % ont un score d'ethnocentrisme égal ou supérieur à 6, et chez les sympathisants du FN, un parti qui a fait de la préférence nationale le cœur de son programme, cette proportion atteint un niveau record de 86 %.

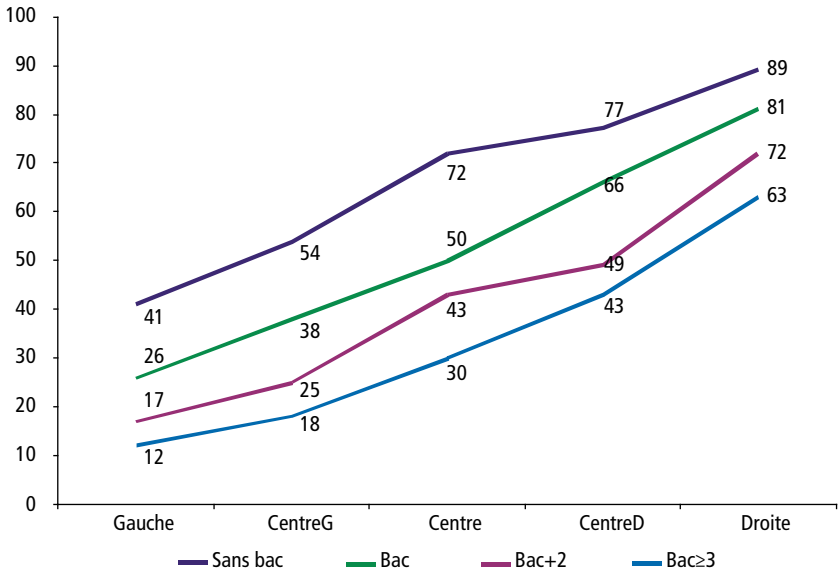
Depuis 2005 enfin, les catholiques se montraient moins ouverts que les sans religion et l'intolérance envers toutes les minorités augmentait avec le taux de pratique, atteignant ses niveaux les plus élevés chez les fidèles de la messe au moins mensuelle. Cette année ce n'est pas le cas. Globalement le niveau d'ethnocentrisme est plus élevé chez les catholiques que chez les non catholiques (46 % de scores élevés, contre 34 % chez les sans religion et 14 % chez les fidèles d'une autre religion). Mais l'intolérance baisse avec le niveau de pratique (tableau 2.4), passant de 51 % chez les non pratiquants à 27 % chez les pratiquants réguliers qui vont au moins une fois par mois à la messe, et même 23 % si l'on distingue parmi eux les rares qui vont encore à la messe tous les dimanches[8]. Il en va de même sur les autres échelles, notamment celle d'aversion à l'islam. Il faudra voir si cette tendance perdure. On peut la mettre en relation, chez les catholiques les plus intégrés à leur communauté, avec l'influence du pape François. Toute l'année 2015 il a martelé un message de paix, d'amour du prochain, de tolérance et de pardon, et encouragé le dialogue interreligieux. Dialogue qui s'est aussi développé en France en réaction aux attentats de janvier et de novembre, notamment entre chrétiens et musulmans[9]. Enfin les fidèles d'une religion minoritaire, notamment musulmane, sont de loin les moins ethnocentristes[10].

8. Sur les 54 % de l'échantillon se disant catholiques, 10 % vont à la messe au moins une fois par mois et 6 % tous les dimanches.
9. Voir par exemple cet article dans le journal *La Croix* du 16 Février 2015 « Après les attentats de Paris, le sursaut du dialogue islamo-chrétien ». À noter également la forte mobilisation de la conférence épiscopale française en 2015 pour promouvoir une solidarité active avec les réfugiés.
10. Ils représentent 11 % de l'échantillon, dont 45 % de musulmans déclarés (N=47). Chez ces derniers, aucun n'a une note égale ou supérieure à 5 sur l'échelle d'ethnocentrisme, chez les fidèles des autres religions la proportion n'est que de 26 %.

La technique de la régression logistique permet de mesurer l'effet propre de chacune de ces variables sur le niveau d'ethnocentrisme, quelle que soit l'influence des autres, en opposant les très intolérants (scores de 6 à 10 sur l'échelle) à ceux qui le sont peu ou pas du tout (scores 0 à 5). Si l'on entre dans le modèle l'âge, le sexe, le diplôme, la pratique religieuse et l'orientation politique, seules les trois dernières variables gardent un effet statistiquement significatif. La probabilité prédite par le modèle d'être très ethnocentriste varie en fonction de la combinaison de ces trois variables. Elle passe de 12 % chez les interviewés de gauche et diplômés du supérieur à 89 % chez ceux de droite non titulaires du baccalauréat (figure 2.3).

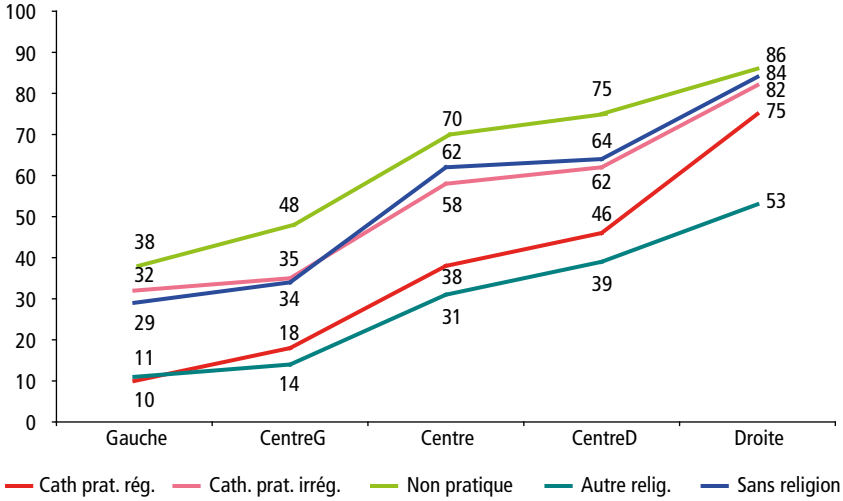
L'analyse confirme par ailleurs qu'à l'inverse de ce qu'on observait les années précédentes, la pratique religieuse incite à plus de tolérance, indépendamment de l'âge, du sexe, du diplôme ou de l'orientation politique. Les pratiquants réguliers se montrent nettement moins ethnocentristes que les pratiquants irréguliers, les non pratiquants et les sans religion (figure 2.4). Les plus ouverts aux immigrés et aux étrangers sont sans surprise les fidèles d'une autre religion que le catholicisme. Mais c'est le fait d'être de droite, associé à une vision autoritaire et inégalitaire de la société, qui a de loin le plus d'impact sur le niveau d'ethnocentrisme, quelle que soit la religion, la pratique religieuse ou le diplôme (figures 2.3 et 3.4).

**Figure 2. 3. Ethnocentrisme par diplôme et position politique**




*Source : Baromètre CNCDH 2016. Proportion de scores supérieurs à la moyenne (4-10) sur l'échelle d'ethnocentrisme.*

**Figure 2.4. Ethnocentrisme par pratique religieuse et positionnement politique**




*Source : Baromètre CNCDH 2016. Proportion de scores supérieurs à la moyenne (4-10) sur l'échelle d'ethnocentrisme.*

Il faut tenir compte enfin de la diversité croissante de la population résidant dans l'Hexagone. 30 % de l'échantillon déclare au moins un ascendant étranger, et les interviewés d'origine non européenne représentent 9 % de l'échantillon. Si l'on prend en compte l'ascendance, on voit que même les interviewés d'origine étrangère ne sont pas totalement exempts de préjugés. L'ethnocentrisme dépend d'une multiplicité de facteurs, psychologiques, socioculturels et politiques, et chacun peut trouver un "autre" à rejeter. Mais le fait d'avoir dans sa famille ne serait qu'un parent ou grand parent étranger est un facteur d'ouverture incontestable. Les Français sans ascendance étrangère ont trois fois plus souvent un score élevé sur l'échelle d'ethnocentrisme que les interviewés d'origine non européenne, pour l'essentiel d'origine maghrébine.

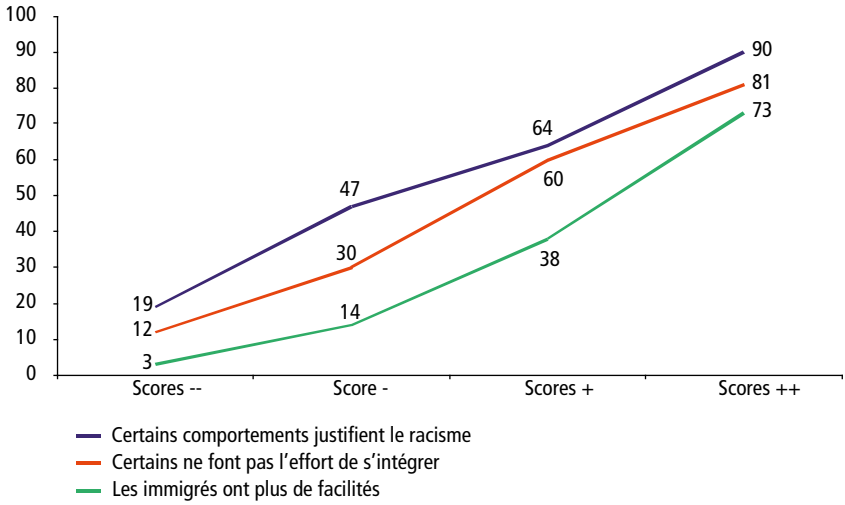
À ces variables classiques s'ajoute un effet de la crise et de la manière dont elle est vécue, déjà observé l'an dernier. Le rejet de l'Autre s'accroît à mesure que le revenu baisse, et il est nettement plus fort chez les personnes qui ont un sentiment d'insécurité économique et de déclin, celles qui disent que « chaque mois je me demande comment je vais faire pour tout payer », celles qui craignent pour leur emploi ou celui de leurs proches, et plus encore chez celles qui ont le sentiment de « vivre aujourd'hui moins bien qu'il y a quelques années » (tableau 2.4).

## Le racisme, c'est leur faute

L'enquête permet de mettre au jour les raisonnements qui sous-tendent cet univers de préjugés et lui donnent sa cohérence. Un premier argument consiste à inverser la causalité et à rejeter la responsabilité du racisme à leur égard sur ceux qui en sont les victimes. Pour 57 % des personnes interrogées « certains

comportements peuvent parfois justifier des réactions racistes », une proportion qui n'a baissé que d'un point depuis l'an dernier. Cette opinion est d'autant plus approuvée que la personne a des scores élevés sur l'échelle d'ethnocentrisme, dans une proportion qui atteint 90 % chez les personnes dont le score dépasse 5 sur l'échelle d'ethnocentrisme (figure 2.5). De même plus on est ethnocentriste, plus on a le sentiment que « ce sont avant tout les personnes étrangères qui ne se donnent pas les moyens de s'intégrer » (figure 2.5).

**Figure 2.5. Justifications avancées par niveau croissant d'ethnocentrisme**




*Source : Baromètre CNCDH 2016.*

Cette propension à trouver des excuses au racisme est étroitement liée au sentiment que ce sont les étrangers et les immigrés qui profiteraient des prestations sociales, des aides, des soins, sentiment que mesure l'échelle d'« antifavoritisme ». La proportion des interviewés qui ont des scores élevés sur cette échelle passe de 3 % chez les personnes peu ethnocentristes à 73 % chez les plus ethnocentristes (figure 2.5). L'étude qualitative à base d'entretiens menée par CSA pour le rapport de la CNCDH 2013 aboutissait au même constat. Le racisme est condamnable en principe, mais dans la vie quotidienne il devient excusable, sur le mode « C'est eux qui nous forcent à devenir racistes », c'est la faute des immigrés, des étrangers, qui « en profitent ».

Ce retournement va de pair avec une défense des Français perçus comme les vraies victimes de racisme et de discriminations et menacés par l'immigration. On le voit dans les réponses à une série de questions portant sur la sanction judiciaire du racisme, demandant si les personnes qui tiennent publiquement des propos racistes doivent être sévèrement condamnées. Les plus ethnocentristes sont très indulgents pour les propos insultant les arabes, les noirs ou les juifs, mais majoritairement en faveur d'une condamnation sévère quand il s'agit de « sale Français » (tableau 2.5), alors que les plus tolérants condamnent systématiquement et majoritairement tous les propos racistes, sans faire de

différence selon la victime. Dans le même ordre d'idée à une question ouverte sur les principales victimes du racisme à leurs yeux, les très ethnocentristes sont presque trois fois plus nombreux que les peu ethnocentristes à citer « les Français » (33 %).

**Tableau 2.5. Opinions favorables à la condamnation des propos racistes selon le degré d'ethnocentrisme (%)**

| Scores d'ethnocentrisme par quartile | Sale Français | Sale arabe | Sale noir | Sale Rom | Sale juif |
|---|---|---|---|---|---|
| 0,1 | 46 | 61 | 58 | 60 | 67 |
| 2,3 | 41 | 38 | 53 | 44 | 47 |
| 4,5 | 42 | 38 | 35 | 38 | 39 |
| 6-10 | 56 | 36 | 32 | 32 | 39 |

*Source : Baromètre CNCDH 2016.*

## Identité et laïcité

Le second type d'argument avancé est d'ordre identitaire et culturel. Il consiste à reprocher aux immigrés de ne pas vouloir s'intégrer et de ne pas respecter les coutumes et les traditions françaises, alors que ce sont eux qui devraient faire l'effort. Plus la personne est ethnocentriste, plus elle considère « indispensable que les étrangers adoptent les habitudes de vie française », la proportion des « tout à fait d'accord » passant de 24 % chez celles qui ont des scores faibles sur l'échelle d'ethnocentrisme (0 ou 1) à 83 % chez celles qui ont les plus élevés (plus de 5 sur l'échelle). Tandis que l'approbation de l'idée selon laquelle « la France doit rester un pays chrétien » (tout à fait + plutôt d'accord) varie de 23 % à 74 % dans ces mêmes deux groupes.

La notion de laïcité se situe au cœur de ce second argumentaire, convoquée pour justifier le rejet de l'autre, et d'abord du Musulman. Usage paradoxal s'il en est pour un terme né à gauche, au cœur du projet républicain, égalitaire et universaliste, alors que « la tolérance – comprise comme l'ouverture aux autres, à la diversité et au dialogue (est) une composante de l'idéal laïque (…) »[11]. Au niveau des attitudes, il existe toujours un lien privilégié entre degré élevé d'adhésion à la laïcité et positionnement à gauche. Ainsi dans l'enquête 2016, la proportion de jugements positifs pour le mot *laïcité* passe de 72 % chez les interviewés de droite à 85 % chez les interviewés de gauche et si on retient les seules réponses « très positives » elle passe de 35 à 52 %. Mais en dix ans l'écart s'est resserré, le terme est repris plus volontiers à droite, et même au Front national dont le site officiel proclame que « La laïcité est une valeur au cœur du projet républicain »[12]. De même la majorité des catholiques y est acquise (77 % de jugements positifs), alors qu'hier encore ils en étaient de farouches

11. Martine Barthélémy, Guy Michelat, « Dimensions de la laïcité dans la France d'aujourd'hui », *Revue française de science politique*, 57(5), 2007, p. 649-698.
12. Site officiel du Front national : http://www.frontnational.com/le-projet-de-marine-le-pen/refondation-republicaine/laicite/.

opposants. Seule l'intensité de leur adhésion varie, puisqu'en 2016, 35 % des catholiques déclarent avoir une image « très positive » de la laïcité, contre 40 % dans l'ensemble de l'échantillon et 48 % chez les sans religion.

Mais le même terme peut revêtir des significations contrastées, comme le montrait déjà l'étude de Martine Barthélémy et Guy Michelat, en plein débat sur le port du voile, analysant les différences existant entre laïques de gauche et laïques de droite[13]. En 2016, les « très laïques » de droite (personnes à qui le terme de laïcité évoque quelque chose de « très positif » et se classant dans les trois dernières cases de l'axe gauche droite), sont nettement plus ethnocentristes que les « très laïques de gauche » (à qui le terme de laïcité évoque quelque chose de « très positif » et se classant dans les trois premières cases de l'axe gauche droite). 40 % des premières, contre 5 % des secondes, ont des notes élevées sur l'échelle d'ethnocentrisme (tableau 2.6). De même 56 % des premières, contre 35 % des secondes, ont une note élevée sur l'échelle d'aversion à l'islam. La laïcité vue de droite n'a pas grand-chose à voir avec celle de gauche, ni avec les valeurs de tolérance, de liberté de conscience et d'égalité des droits, c'est d'abord une machine de guerre contre les autres religions à commencer par la religion musulmane et ses fidèles[14].

**Tableau 2. 6. Proportion d'ethnocentristes (notes 6-10) chez les laïques de gauche et de droite (%)**

| | Autoposition gauche-droite | | |
|---|---|---|---|
| Mot *Laïcité* : | Gauche | Centre | Droite |
| Très positif | 5 | 20 | 40 |
| Assez positif | 15 | 32 | 29 |
| Ni positif ni négatif | 9 | 33 | 51 |
| Assez, très négatif | 21 | 47 | 71 |

*Source : Baromètre CNCDH 2016.*

On le vérifie en examinant les réponses à une autre question proposant de choisir entre différentes conceptions de la laïcité (tableau 2.7). À gauche et chez les sans religion, laïcité rime plus souvent avec séparation de l'Église et de l'État et moyen de faire vivre ensemble des personnes de convictions religieuses différentes. Alors qu'à droite et chez les catholiques, elle est vue plus souvent comme moyen de préserver l'identité traditionnelle de la France et d'interdire tout signe et manifestation religieuse dans l'espace public.

13. Martine Barthélemy et Guy Michelat, art. cit.
14. C'est une « catho– laïcité » pour reprendre les termes de Jean Bauberot dans *La laïcité falsifiée*, Paris, La Découverte, 2012.

**Tableau 2.7. Les conceptions de la laïcité (%)**

| | Gauche | Droite | Total |
|---|---|---|---|
| Permettre à des gens de convictions différentes de vivre ensemble | 32 | 18 | 27 |
| Séparation des religions et de l'État | 29 | 12 | 21 |
| Liberté de pratiquer la religion que l'on souhaite | 21 | 19 | 22 |
| Interdiction des signes et des manifestations religieuses dans l'espace public | 10 | 20 | 11,5 |
| Préservation de l'identité traditionnelle de la France | 5 | 22 | 12,5 |
| Rejet de toutes les religions et convictions religieuses | 2 | 3 | 3 |
| | (210) | (148) | (1015) |

*Source : Baromètre CNCDH 2016.*

Sans surprise, c'est chez les porteurs d'une conception de la laïcité restrictive (interdiction des signes religieux, rejet de toutes les religions) ou défensive (préserver l'identité française) que le niveau de rejet des minorités– immigrés, musulmans, juifs – est le plus élevé, de même que le racisme assumé, le fait de se définir soi-même comme raciste (Tableau 2.8).

**Tableau 2.8. Préjugés envers l'Autre par conception de la laïcité (%)**

| Laïcité comme : | Anti-islam | Anti-juifs | Ethno-centrisme | Se dire raciste |
|---|---|---|---|---|
| Préservation de l'identité traditionnelle de la France | 62 | 63 | 69 | 42 |
| Rejet de toutes les religions et convictions religieuses | 61 | 58 | 58 | 19 |
| Interdiction des signes et des manifestations religieuses | 53 | 50 | 54 | 39 |
| Permettre à des gens de convictions ≠ de vivre ensemble | 44 | 35 | 29 | 14 |
| Liberté de pratiquer la religion que l'on souhaite | 42 | 39 | 34 | 21 |
| Séparation des religions et de l'État | 42 | 36 | 22 | 13 |

*Source : Baromètre CNCDH 2016. La conception de la laïcité est mise en relation avec la proportion de scores élevés sur les échelles de sentiment anti-Islam (≥4), anti-Juifs (≥2), d'ethnocentrisme (≥5) et avec l'auto-définition comme raciste («plutôt/ un peu»). Le tableau se lit ainsi : 61 % des personnes qui définissent la laïcité comme rejet de toutes les religions ont des notes élevés sur l'échelle d'aversion à l'islam.*

Une réflexion sur ce que laïcité veut dire apparaît donc plus que jamais nécessaire, car le même terme renvoie à des représentations différentes de l'Autre, susceptibles dans un cas d'apaiser les conflits, dans l'autre d'attiser les clivages identitaires.

## Peut-on parler librement de l'Islam ?

La remontée de l'indice de tolérance envers les minorités observée depuis 2014 et accentuée en 2015- 2016, malgré deux séries d'attentats meurtriers qui *a priori* auraient pu durcir les relations, relance un débat récurrent sur la sincérité des

réponses aux questions de sondage et le poids des normes sociales, notamment chez les plus instruits, qui savent quelle est la réponse « attendue »[15]. En particulier sur des sujets sensibles comme le racisme, l'antisémitisme, l'islamophobie, la personne interrogée hésiterait à donner une réponse politiquement incorrecte, surtout dans une enquête en face à face comme celle de la CNCDH. Pour le vérifier nous nous sommes inspirés de l'expérience de « la liste » mise au point aux États-Unis par Paul Sniderman et ses collègues, destinée à faciliter l'expression d'opinions politiquement incorrectes envers les Noirs et les politiques en leur faveur, en annulant les biais de « désirabilité sociale »[16]. Il s'agissait pour nous pareillement d'explorer le rapport à un sujet sensible, dans le contexte post-attentats, l'Islam[17]. L'échantillon est partagé en deux sous échantillons aléatoires de taille égale. Au premier il est demandé : « Parmi la liste suivante, combien y a-t-il de sujets sur lesquels vous avez le sentiment de ne pas pouvoir exprimer librement votre opinion ? Ne me dites surtout pas lesquels, dites-moi seulement combien il y en a : la politique /l'argent/la sexualité/la perte des valeurs/l'assistanat ». Pour le second un item supplémentaire est ajouté : l'Islam. On peut tester ainsi à la fois dans quelle mesure les personnes se sentent libres de dire ce qu'elles pensent sur ce sujet, et si ce sont bien les plus diplômées, comme le suggèrent certains travaux, qui seraient les moins portées à le faire.

**Tableau 2.9. Proportion de sujets dont la personne a le sentiment de ne pouvoir parler librement selon la liste proposée (%)**

| Nombre de sujets cités | Liste sans Islam | Liste avec Islam | Effet « liste » |
|---|---|---|---|
| 0 | 31 | 26 | – 5 |
| 1 | 18 | 18 | 0 |
| 2 | 29 | 28 | 1 |
| 3 | 17 | 19 | 2 |
| 4 | 3 | 5 | 2 |
| 5 | 2 | 2 | 0 |
| 6 | – | 2 | – |
| Effectifs | (492) | (499) | |

*Source : Baromètre CNCDH 2016.*

15. Geoffrey T. Wodtke, G.T., « Are Smart People Less Racist?Cognitive Ability, Anti-Black Prejudice, and the Principle-Policy Paradox », 2013, Population Studies Center Research Report 13803 : http://www.psc.isr.umich.edu/pubs/pdf/rr13-803.pdf (last access 25 May 2015).

16. Voir Paul M.Sniderman et Edward G. Carmines, *Reaching beyond race*, Cambridge (Mass.) Harvard University Press, 1997. L'échantillon de l'enquête était découpé de manière aléatoire en trois sous-groupes. Au premier il était proposé une liste de « sujets qui fâchent » : la hausse des impôts, les encombrements, la pollution. Les personnes interrogées devaient juste dire combien de sujets, sur cette liste, les mettaient « vraiment en colère », mais sans dire le(s) quel(s). Pour les deux autres, un quatrième item était rajouté, la politique de discrimination positive – *affirmative action* – dans un cas, « l'installation d'une famille noire dans le voisinage » dans l'autre. Les personnes opposées à cette politique controversée de lutte contre les discriminations raciales ou ne voulant pas de voisins noirs pouvaient exprimer leur désaccord sans que l'enquêteur le sache. Mais la forte hausse du nombre de « sujets qui fâchent » déclarés quand ces deux items étaient introduits dans la liste révélait le malaise d'une partie de l'échantillon, et dans quelles catégories de la population il était le plus marqué.

17. La même expérience a déjà été tentée sur le thème des « immigrés », dans les enquêtes CNCDH 1999 et 2000. Voir Nonna Mayer, « Comment questionner sur des sujets sensibles : l'apport des expérimentations », communication au Congrès de l'AFSP, Aix en Provence, 22-24 juin 2015, module transversal « Approches expérimentales en science politique » (http://www.congres-afsp.fr/mted/mted1mayer.pdf).

Quel que soit le sujet évoqué, la proportion moyenne des personnes interrogées estimant ne pouvoir en parler librement est très élevée (tableau 2.9). Mais elle monte encore quand on ajoute l'islam à la liste. Il y a bien une gêne particulière à s'exprimer à ce propos. Dans l'échantillon témoin, le nombre moyen de sujets « tabous » est de 1,48. Il passe à 1,75 dans le second, où est proposée la liste avec l'item « islam »[18]. Et la proportion de personnes estimant ne pouvoir parler librement d'au moins un sujet de la liste augmente de 5 points, passant de 69 % à 74 % (tableau 2.9).

Pour interpréter ces réponses il faut d'une part comparer le profil et les orientations idéologiques des personnes estimant ne pouvoir parler librement de certains sujets en général à celles qui se sentent libres de le faire, d'autre part mesurer « l'effet liste », soit ce que change l'introduction de l'islam parmi les thèmes proposés. Quelle que soit la liste de sujets proposée, la proportion de personnes estimant ne pouvoir parler librement varie en raison inverse de la position sociale, de l'instruction, et de l'âge. C'est chez les jeunes, les non-bacheliers, dans les milieux populaires d'employés et d'ouvriers que ce sentiment est le plus fréquent (tableau 2.10). Loin d'inciter à dissimuler son opinion par respect des normes, le diplôme donnerait plutôt l'assurance nécessaire pour passer outre. Loin de caractériser d'abord des personnes s'affichant tolérantes qui au fond d'elles-mêmes ne le seraient pas, quels que soient les sujets proposés, le sentiment de ne pouvoir parler librement augmente avec le niveau d'intolérance envers les minorités. Il atteint son maximum chez les personnes qui obtiennent des scores élevés sur les échelles d'aversion à l'Islam, d'antisémitisme et d'ethnocentrisme, ou qui s'auto définissent comme racistes. Quelle que soit la liste de sujets proposée enfin, ce sentiment de censure est d'autant plus fort que la personne se situe plus à droite sur l'axe gauche droite, ou se dit proche des partis de droite, et qu'elle est plus intégrée à la communauté catholique, atteignant un maximum chez les pratiquants réguliers (tableau 2.10).

En revanche, le profil des personnes que l'introduction de l'islam parmi les thèmes de discussion gêne le plus est très différent. On peut mesurer un « effet liste » (dernière colonne du tableau 2.10) en regardant comment varie d'un sous-échantillon à l'autre la proportion de personnes estimant ne pouvoir parler librement. Quand l'islam apparaît dans la liste, ce sentiment augmente surtout dans la tranche d'âge des 45-59 ans, celle qui avait le moins ce sentiment au départ (+18 points). C'est parmi les fidèles des religions minoritaires que l'effet est le plus marqué (+23 points). Plus généralement, la progression s'affirme chez les personnes les plus tolérantes, et au profil correspondant (de gauche, diplômées, etc.). L'écart est de 14 points chez celles qui ont des scores insignifiants sur l'échelle d'ethnocentrisme, de 14-15 points chez celles qui ont des scores nuls ou faibles (note 2) sur l'échelle d'aversion à l'Islam (+14 et +15). Il augmente nettement chez les personnes qui ont un niveau d'études moyen (bac +2), et chez celles qui se situent à gauche ou au centre : la hausse est d'une douzaine de points chez les interviewés qui se classent dans les deux premières cases de l'échelle gauche droite ou se disent proches de la gauche non socialiste, de 15 points chez les écologistes et chez les sympathisants de l'UDI ou du Modem (tableau 2.10).

18. De même l'écart-type augmente (1,27 vs 1,45) ainsi que la variance (de 1,62 à 2,10).

**Tableau 2.10. Sentiment de ne pouvoir parler librement par liste et profil socioculturel et idéologique (%)**

| | Sans Islam | Avec Islam | Effet liste |
|---|---|---|---|
| SEXE | | | |
| Homme | 70 | 67 | – 3 |
| Femme | 67 | 82 | +14 |
| AGE | | | |
| 18-24 | 80 | 81 | – 1 |
| 25-34 | 74 | 72 | – 2 |
| 35-44 | 72 | 76 | +4 |
| 45-59 | 58 | 76 | +18 |
| 60 + | 68 | 72 | +3 |
| DERNIER DIPLÔME | | | |
| Sans le bac | 76 | 80 | +4 |
| Bac | 69 | 77 | +8 |
| Bac +2 | 59 | 77 | +18 |
| Bac +3 | 56 | 53 | – 3 |
| PRATIQUE | | | |
| Catholique pratiquant régulier | 89 | 85 | – 4 |
| Occasionnel | 71 | 76 | +5 |
| Non pratiquant | 76 | 76 | 0 |
| Sans religion | 59 | 69 | +10 |
| Autre religion | 63 | 86 | +23 |
| ÉCHELLE GAUCHE DROITE | | | |
| Gauche (1,2) | 56 | 68 | +12 |
| Centre Gauche (3) | 59 | 67 | +8 |
| Centre (4) | 74 | 77 | +3 |
| Centre Droit(5) | 76 | 80 | +4 |
| Droite (6,7) | 89 | 85 | – 5 |
| PROXIMITÉ PARTISANE | | | |
| Extrême gauche, PC, Front de gauche | 60 | 71 | +11 |
| PS | 58 | 66 | +8 |
| EELV | 57 | 72 | +15 |
| Modem, UDI | 63 | 78 | +15 |
| Les Républicains | 79 | 75 | – 4 |
| FN | 89 | 94 | +5 |
| Aucun | 69 | 76 | +7 |
| ETHNOCENTRISME | | | |
| 0,1 | 44 | 58 | +14 |
| 2,3 | 65 | 68 | +3 |
| 4,5 | 72 | 77 | +5 |
| AVERSION À L'ISLAM | | | |
| 0,1 | 61 | 64 | +3 |
| 2,3 | 64 | 74 | +10 |
| 4,5 | 75 | 81 | +6 |

*Source : Baromètre 2016.*

On observe enfin un net effet de genre[19]. Sur la liste de sujets initiale, les femmes ont plutôt moins l'impression que les hommes de ne pouvoir parler librement (67 % contre 70 %). Mais quand l'islam est mentionné c'est l'inverse, ce sentiment progresse chez elles de 14 points alors que chez les hommes il recule de 3 points. Cette gêne est toutefois plus marquée dans certaines catégories de femmes que d'autres. La variation la plus forte s'observe chez les femmes diplômées (+17 chez les bac +2), celles qui se classent à gauche (+11, contre +6 au centre et +3 à droite), et chez les plus tolérantes, avec des scores bas sur l'échelle d'ethnocentrisme (+11, contre +8 et +3 si elles ont des scores moyens ou élevés). Elle est un peu plus marquée si elles rejettent une conception traditionnelle de la femme (+15 chez les « pas du tout d'accord » avec l'idée que « la femme est faite avant tout pour avoir des enfants et les élever ») et qu'elles ont une image positive de la laïcité (+20) (tableau 2.11). Au total ces femmes ont plutôt un profil de gauche. Mais le sentiment de ne pouvoir parler librement augmente aussi chez celles qui classent le terrorisme en tête de leurs craintes pour la société française (+16), crainte qui augmente avec le niveau d'autoritarisme, d'ethnocentrisme, d'aversion à l'islam et un positionnement droitier. La conjonction de ces deux profils de femmes très contrastés explique sans doute la gêne globalement plus marquée des femmes pour s'exprimer sur l'islam.

**Tableau 2.11. Sentiment de ne pouvoir parler librement par liste, opinions socio-politiques et genre (%)**

| | | Sans Islam | Avec Islam | Liste |
|---|---|---|---|---|
| PRINCIPALES CRAINTES | | | | |
| Terrorisme non cité | Hommes | 67 | 66 | – 1 |
| | Femmes | 65 | 76 | +11 |
| Terrorisme cité | Hommes | 79 | 70 | – 9 |
| | Femmes | 72 | 88 | +16 |
| PLACE DES FEMMES AU FOYER | | | | |
| Tout à fait/plutôt d'accord | Hommes | 77 | 83 | +6 |
| | Femmes | 69 | 81 | +12 |
| Plutôt pas d'accord | Hommes | 84 | 77 | 7 |
| | Femmes | 76 | 89 | +13 |
| Pas du tout d'accord | Hommes | 63 | 60 | – 3 |
| | Femmes | 64 | 79 | +15 |
| LAÏCITÉ | | | | |
| Très positif | Hommes | 60 | 62 | +2 |
| | Femmes | 58 | 78 | +20 |
| Plutôt positif | Hommes | 77 | 68 | – 9 |
| | Femmes | 74 | 84 | +10 |
| Plutôt pas, pas du tout positif | Hommes | 68 | 81 | +18 |
| | Femmes | 88 | 90 | +2 |
| Ni positif ni négatif, SR | Hommes | 79 | 71 | – 8 |
| | Femmes | 64 | 79 | +15 |

*Source : Baromètre 2016.*

19. Qui n'apparaissait pas dans les précédentes expériences sur les sujets tabous de 1999 et 2000, où l'item rajouté était celui des « immigrés ». Voir Nonna Mayer, « Comment questionner sur des sujets sensibles », op. cit.

Une analyse de régression logistique permet de synthétiser et de valider ces résultats[20]. La variable à expliquer est la proportion de personnes citant au moins un sujet tabou sur les listes, opposées à celles qui n'en citent aucun. Les variables explicatives sont celles qui viennent d'être évoquées : le sexe, l'âge, le dernier diplôme obtenu, la pratique religieuse, le positionnement sur l'échelle gauche droite et les scores sur l'échelle d'ethnocentrisme[21]. L'analyse confirme que, quels que soient les sujets de conversation proposés, le sentiment de ne pouvoir en dire ce qu'on veut dépend de deux types de facteurs. Le premier est d'ordre social. Les personnes qui se sentent les moins légitimes à parler sont les jeunes, les moins diplômées, les femmes. Le second est d'ordre idéologique. C'est à droite, chez les catholiques pratiquants d'une part, chez les plus intolérants, envers non seulement l'islam mais les immigrés et les minorités, d'autre part, que le sentiment de devoir se censurer est le plus fort. Le second constat est qu'indépendamment du niveau d'études, de l'âge, du sexe, du rapport à la religion, de l'orientation politique et du niveau d'ethnocentrisme, le fait d'introduire l'islam sur la liste proposée fait monter le sentiment de ne pouvoir parler librement. L'effet « liste », sans être très fort, est statistiquement significatif. L'analyse confirme enfin que l'islam n'est pas un sujet de conversation comme les autres, l'introduire gêne les personnes qui au contraire se sentaient plus libres de parler des autres sujets, les plus tolérantes, les plus à gauche, les diplômées, et les femmes. Le tableau 2.12 montre la combinaison de ces effets. Quels que soient le sexe et les sujets de conversation proposés, le sentiment de ne pouvoir en parler librement augmente avec le niveau d'ethnocentrisme. Quels que soient le niveau d'ethnocentrisme et le sexe, la présence de l'islam sur la liste fait monter ce sentiment de contrainte sociale. Quel que soit le niveau d'ethnocentrisme, cette gêne est plus marquée chez les femmes. La combinaison de ces trois variables fait passer la probabilité de sentir qu'on ne peut parler librement de 44 % chez les hommes non ethnocentristes, quand l'islam ne fait pas partie des sujets proposés, à 92 % chez les femmes très ethnocentristes, si l'islam figure sur la liste. Quel que soit le sexe, l'effet est plus marqué chez les moins ethnocentristes. Mais c'est chez les femmes tolérantes que l'effet « liste » est le plus fort (+ 11 points).

20. On a fusionné les deux sous échantillons découpés par l'expérience pour pouvoir opérationnaliser l'effet de la « liste » de sujets proposés (avec ou sans l'item « islam »).

21. Après avoir testé toutes les autres échelles, ensemble et séparément, c'est celle qui accroît le plus le pouvoir explicatif du modèle. Les résultats détaillés des régressions logistiques seront disponibles sur le site du Centre d'études européennes (http://www.cee.sciences-po.fr/en/le-centre/research-team/60-nonna-mayer.html) après publication du rapport.

**Tableau 2.12 Probabilités prédites de sentir qu'on ne peut s'exprimer librement par genre, niveau d'ethnocentrisme et liste (%)**

| | Sans Islam | Avec Islam | Effet liste |
|---|---|---|---|
| HOMMES | | | |
| Ethnocentrisme 0,1 | 44 | 52 | +8 |
| Ethnocentrisme 1,2 | 62 | 65 | +3 |
| Ethnocentrisme 3, 4 | 69 | 75 | +6 |
| Ethnocentrisme 6-10 | 86 | 88 | +2 |
| FEMMES | | | |
| Ethnocentrisme 0,1 | 49 | 60 | +11 |
| Ethnocentrisme 1,2 | 65 | 73 | +8 |
| Ethnocentrisme 3, 4 | 73 | 81 | +8 |
| Ethnocentrisme 6-10 | 88 | 92 | +4 |

*Source : Baromètre 2016. Régression logistique contrôlant par âge, sexe, diplôme, pratique religieuse, position politique, score d'ethnocentrisme et liste de sujets proposés.*

*****

L'expérience apporte donc une réponse nuancée à la question de départ sur la sincérité des réponses. Les personnes qui se sentent censurées par la tyrannie du politiquement correct, qui estiment ne pas pouvoir dire ce qu'elles pensent vraiment quel que soit le sujet, sont celles qui ont le moins de ressources sociales et culturelles, en position d'infériorité. Ce sont aussi les plus ethnocentristes, et toutes choses égales par ailleurs c'est l'ethnocentrisme la variable la plus prédictive de cet état d'esprit. Mais à l'inverse les interviewés qui cumulent des traits à priori protecteurs contre l'intolérance sont particulièrement sensibles à l'expérience de la liste. Sur l'islam, ils laissent entendre que d'ordinaire, ils ne parlent peut être pas tout à fait librement. Le phénomène est plus marqué à gauche, chez les diplômés et chez les non ethnocentristes parce que la norme antiraciste y est forte. Les plus à droite eux assument et se sentent censurés quel que soit le sujet, ils réagissent contre la « pensée unique » assimilée à la gauche. Il y a enfin une sensibilité particulière des femmes à cette expérience, pour des motifs qui peuvent être très différents, mais qui est particulièrement marquée chez les plus ouvertes, les moins « racistes »[22]. Sur les questions relatives aux stéréotypes antisémites, les femmes sont de même beaucoup plus nombreuses à ne pas se prononcer (voir *infra*, chapitre 3). Il faudra voir si le phénomène persiste, et explorer plus avant ce qui tient au genre, au contexte, et aux sujets proposés.

22. À partir de leur expérience Paul Sniderman et ses collèges avaient trouvé aux États-Unis des interactions similaires, montrant que le rejet de la politique publique de discrimination positive n'était pas nécessairement motivé par le racisme anti-Noirs.

CHAPITRE 3

# UN RECUL DES PRÉJUGÉS ANTISÉMITES

Le rapt et l'assassinat d'Ilan Halimi il y a juste dix ans, l'affaire Mérah (mars 2012), l'agression d'un jeune couple à Créteil (décembre 2014), l'attentat de l'Hyper Cacher (janvier 2015), l'attaque à la machette d'un enseignant juif à Marseille (janvier 2016) … la multiplication et la gravité des violences ciblant des juifs en France alimente chez un nombre croissant d'entre eux le sentiment que l'antisémitisme, sous ses formes les plus brutales, est de retour. Plusieurs sondages témoignent de cette inquiétude[1], tout comme la hausse du nombre de juifs français partant pour Israël faire leur alyah[2]. Au-delà des actes et menaces dont ils sont victimes, bien réels[3], l'enquête annuelle de la CNCDH permet de suivre l'évolution des opinions à leur égard, depuis les attentats de 2015[4]. Or loin d'observer un retour de l'antisémitisme, sous ses formes traditionnelles ou sous de nouvelles formes associées à la critique d'Israël et du sionisme, on constate plutôt son reflux. C'est ce paradoxe qu'il convient d'expliquer.

1. Selon une étude commandée à IPSOS par la Fondation du judaisme français, effectuée entre le 24 février et le 8 juin 2015 et supervisée par Dominique Schnapper (http://www.ipsos.fr/decrypter-societe/2016-01-31-perceptions-et-attentes-population-juive-rapport-l-autre-et-aux-minorites), 92 % des 313 personnes interrogées se définissant comme juives estiment que l'antisémitisme a augmenté (dont pour 67 % « beaucoup »). Selon une étude conduite en septembre 2015 par l'IFOP auprès d'un échantillon de 724 personnes se déclarant de confession juive ou ayant au moins un parent juif, 43 % des sondés affirment avoir déjà été « agressés parce que juifs », 51 % avoir fait « l'objet de menaces parce que juifs » et 63 % avoir été « insultés parce que juifs » (dans un livre à paraître de Jérôme Fourquet et Sylvain Manternach, *L'an prochain à Jérusalem ?*, Paris, Editions de l'Aube, Fondation Jean-Jaurès). Une enquête menée pour l'Agence européenne pour les droits fondamentaux (FRA), en décembre 2012, auprès des communautés juives dans 8 pays européens, montrait déjà que les juifs français étaient de loin les plus inquiets (http://fra.europa.eu/en/survey/2012/fra-survey-jewish-peoples-experiences-and-perceptions-discrimination-and-hate-crime).
2. Selon l'Agence juive de 2000 à 2012 on comptait 1.600 Alyah de juifs français par an. Le chiffre est monté à 3 293 en 2013, 7 231 en 2014 et 7 900 en 2015.
3. Le décompte du ministère de l'Intérieur (voir la première partie de ce rapport) indique une forte progression des actes et menaces antisémites depuis la seconde Intifada. Dans les années quatre-vingt-dix on en comptait moins de 90 par an, en 2000 le chiffre monte à 743. Depuis il n'est jamais retombé en dessous des 200, et cinq fois déjà il a dépassé le seuil des 800. Et si au début des années 90, leur nombre était très minoritaire dans le total des actes et menaces racistes recensés, il devient majoritaire en 2000 (82 % du total), puis sur toute la période 2002 -2007 et de nouveau en 2014 (51 %), tandis que le niveau de violence de ces actes s'aggrave. Voir aussi Samuel Ghiles-Meilhac, « Mesurer l'antisémitisme contemporain : enjeux politiques et méthode scientifique », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, 62(2-3), avril-septembre 2015, p. 201-223.
4. L'enquête qui aurait du se dérouler en octobre-novembre 2015 a été reportée aux 4-11 janvier 2016, en raison des attentats du 13 novembre. Elle figure dans les tableaux comme « Baromètre CNCDH 2016 », tandis que « Baromètre CNCDH 2015 » renvoie à l'enquête Flash « post Charlie » des 3-13 mars 2015 demandée par la CNCDH et le SIG pour saisir l'impact des attentats de janvier dans l'opinion.

## Des traits d'image à la fois positifs et négatifs

L'enquête CNCDH de 2016 comporte huit questions relatives à l'image des juifs. Quatre d'entre elles sont posées régulièrement de manière identique à propos des principales minorités vivant en France. Elles portent sur la (non) reconnaissance de leur qualité de Français à part entière, de leur degré d'intégration dans la société, la nécessité ou non de sanctionner les insultes à leur égard et l'image positive ou négative de leur religion. Les quatre autres mesurent des préjugés anciens, spécifiques aux juifs. Sur tous ces indicateurs, les opinions antisémites reculent.

### La minorité la mieux acceptée

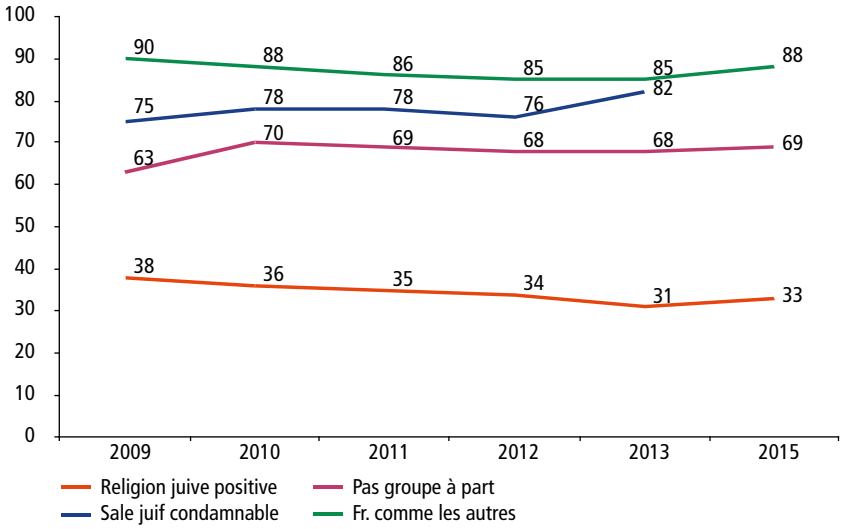
Sur les quatre indicateurs relatifs aux minorités, les opinions à l'égard des juifs (figure 3.1) sont meilleures que pour les autres minorités. Le sentiment qu'il s'agit de « Français comme les autres », partagé par un tiers des personnes interrogées par l'IFOP en 1946, s'est imposé. Il frôle aujourd'hui 89 % (figure 3.1), soit une proportion supérieure de 13 points à celle observée pour les musulmans. La demande d'une condamnation judiciaire pour des propos insultants comme « sale juif » augmente, passée de 76 % en 2012 à 86 % depuis 2014, soit un niveau supérieur à celui qu'on observe pour toutes les autres minorités. L'idée que les juifs forment « un groupe à part » recule, au profit du sentiment qu'ils sont un groupe « ouvert », ou qu'ils « ne forment pas spécialement un groupe » (figure 3.1). Elle n'est en 2016 partagée que par 24 % des personnes interrogées, soit un chiffre comparable à celui observé pour les asiatiques, et inférieur de 9 points à celui des maghrébins, de 16 points à celui des musulmans, de plus de 50 points à celui des gens du voyage et des roms. La religion juive enfin évoque plutôt quelque chose de positif que de négatif à une proportion croissante de l'échantillon (40 vs 21 %) (figure 3.1), alors que la religion musulmane évoque plus d'opinions négatives que positives (34 % vs 32 %). Les juifs sont, plus que jamais, la minorité la mieux considérée en France aujourd'hui (voir aussi supra chapitre 1, figure 1.4).

### La résistance des stéréotypes liés au pouvoir et à l'argent

D'autres questions du Baromètre CNCDH explorent des préjugés propres à chaque groupe, reflétant leur histoire spécifique. Quatre concernent l'image des juifs et là le bilan est plus contrasté, de vieux stéréotypes perdurent, mais leur niveau d'adhésion baisse.

L'idée que « les juifs ont un rapport particulier à l'argent » persiste, approuvée en 2016 par 41 % des personnes interrogées. Certes, comme le montrait l'étude qualitative faite par CSA en 2013, le lien juif/argent apparaît dans les entretiens, généralement sur le mode positif. La minorité juive est associée au travail et à l'effort, présentée comme un exemple à suivre aux populations issues de l'immigration arabo-musulmane. S'ils ont de l'argent ils le méritent, « ils l'ont pas volé ». Mais un stéréotype, même positif, reste du racisme, essentialisant un groupe. Il peut se retourner en négatif, susciter envie et ressentiment, voire dans des cas extrêmes constituer une incitation supplémentaire à des actes criminels comme

**Figure 3.1. Opinions positives des juifs de France (%)**



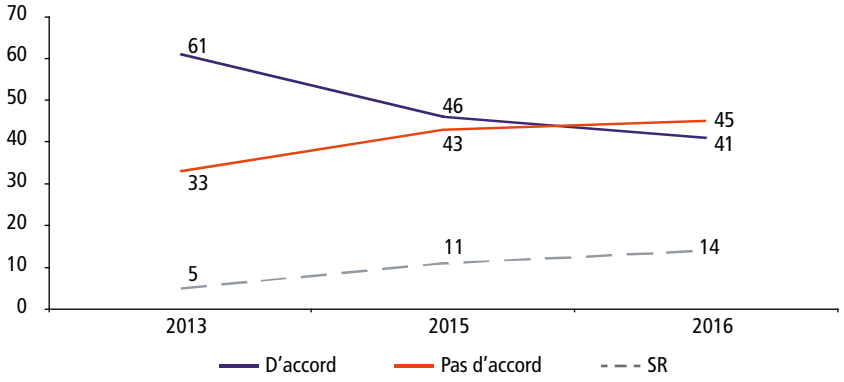

*Source : Baromètres CNCDH.*

l'illustrent l'agression de Créteil en décembre 2014 ou, en 2006, le kidnapping et le meurtre d'Ilan Halimi[5]. Si l'adhésion au stéréotype de l'argent reste élevée, en deux ans toutefois son recul est considérable (figure 3.2). Elle est le fait de 63 % des personnes interrogées fin 2014, de 46 % après les attentats de janvier 2015, et de 41 % après ceux du 13 novembre soit une baisse de 22 points (figure 3. 2). Cette baisse correspond non seulement à une montée des réponses négatives (plutôt ou pas du tout d'accord : +12) mais aussi à une forte hausse des refus de se prononcer sur la question (+9). On peut interpréter ces refus de répondre de deux manières, dans le contexte post -attentats. Le contexte de solidarité et de compassion pour les victimes rendrait plus difficile l'expression d'opinions négatives à leur égard, et les juifs ont été particulièrement touchés en janvier avec l'attaque de l'Hyper Cacher. Plus généralement la psychologie sociale des émotions montre que les situations d'anxiété, comme celle provoquée par les attentats, modifient les activités mentales, amènent à remettre en cause les modes de pensée et les habitudes acquises, facilitent le réexamen critique. Les personnes interrogées prendraient plus le temps de réfléchir au lieu de répondre mécaniquement aux questions du sondage[6].

5. Sur le danger des stéréotypes positifs voir Aaron C. Kay, Martin V. Day, Mark P. Zanna, A. David Nussbaum, "The insidious (and ironic) effects of positive stereotypes", *Journal of Experimental Social Psychology,* 49, 2013, p. 287–291.

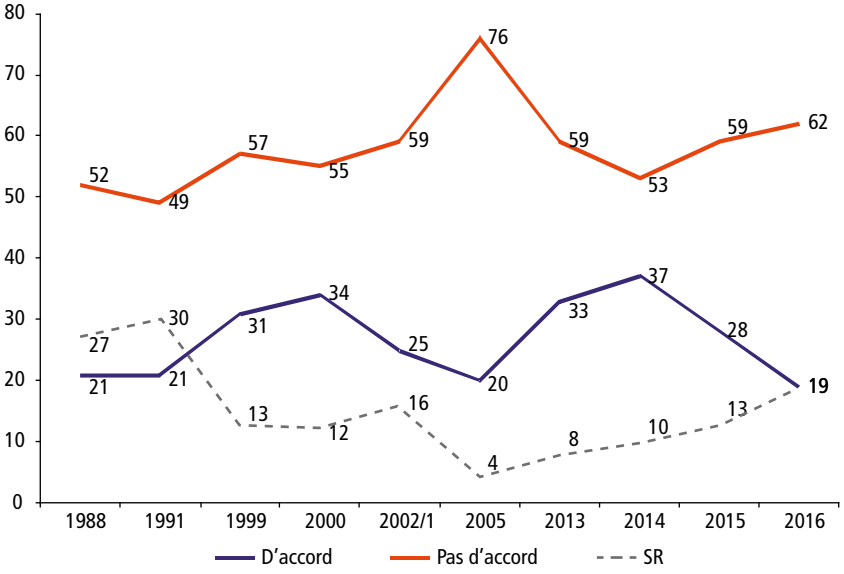
6. Voir l'expérience du « stop and think » de John Zaller, *The nature and origins of mass opinion,* Cambridge, Cambridge University Press, 1992 et les travaux de George E. Marcus notamment son livre avec Russell Neuman et Michael B. Mackuen, *Affective intelligence and political judgment*, Chicago, University of Chicago Press, 2000, p. 113-125.

**Figure 3.2 Adhésion à l'idée que les juifs auraient un rapport particulier à l'argent**




*Source : Baromètres CNCDH 2013-2016.*

**Figure 3.3. Adhésion à l'idée que les juifs auraient trop de pouvoir (%)**



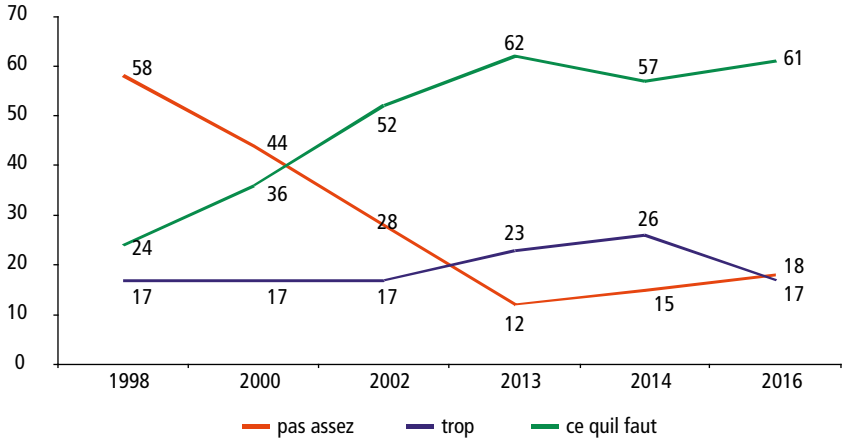

*Source : enquêtes CEVIPOF /Sofres (mai 1988) ; Observatoire interrégional du politique (juin 1991), Baromètre CNCDH 1999 ; Cevipof/Panel électoral français 2002 ; Sofres / Association française des Amis de l'Université de Tel Aviv, mai 2005 ; Sofres-Infratest/ GFE (Group Focused Enmity), novembre– décembre 2008 et Baromètres CNCDH 2013-2016.*

Un autre stéréotype ancien est celui d'une influence disproportionnée des juifs, véhiculé par le Protocole des Sages de Sion, le célèbre faux fabriqué par la police du tzar. Une des questions de l'enquête teste dans cette ligne le sentiment que « les juifs ont trop de pouvoir en France ». Le niveau d'approbation oscille entre 20 % et 30 %, avec des montées périodiques en fonction de l'actualité (figure 3.3). Un premier pic à 31 % s'observe en 1999, lors du débat très médiatisé sur

l'indemnisation des spoliations subies par les juifs sous l'Occupation. Un second pic de 34 % survient après le début de la Seconde Intifada en septembre 2000, qui entraîne en France une vague de violences antisémites sans précédent. Un troisième pic s'observe en 2014 (37 %), après l'interdiction du spectacle de Dieudonné, en janvier, et celle de deux manifestations pro Palestiniennes à Paris cet été là. Mais depuis deux ans le niveau d'adhésion recule, passant pour la première fois en janvier 2016 sous la barre des 20 %. Et comme pour la question précédente, parallèlement au rejet croissant de ce stéréotype (+9 en deux ans), s'observe une hausse des refus de répondre à cette question, perceptible dès 2008 mais accélérée depuis deux ans (+9 points).

## La mémoire de la Shoah

**Figure 3.4. Évolution des opinions sur la mémoire de la Shoah**

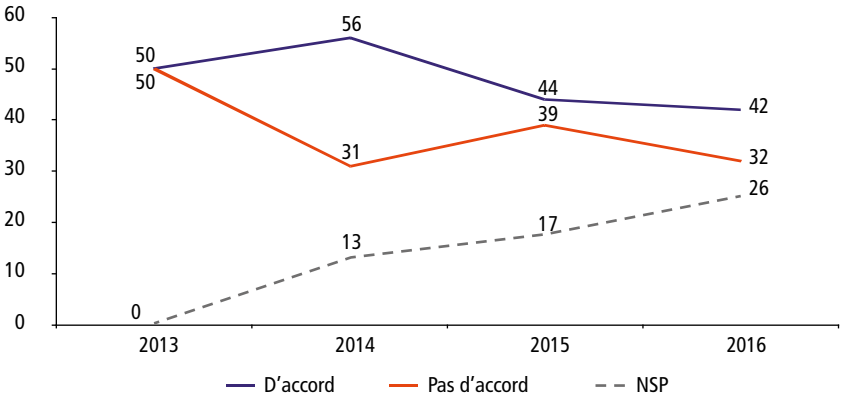



*Sources : SOFRES/CRIF (30-31 octobre 1998) ; SOFRES/Le Nouveau mensuel (5-6 mai 2000), et Baromètres CNCDH 2002-2016.*

Une manière détournée d'exprimer les thèses négationnistes est d'accuser les juifs d'instrumentaliser la Shoah à leur profit. Une question de l'enquête le mesure indirectement : « En France aujourd'hui avez-vous le sentiment qu'on parle trop, pas assez ou juste ce qu'il faut de l'extermination des juifs pendant la seconde guerre mondiale ? » (Figure 3.4). La majeure partie des enquêtés estime qu'on n'en parle ni trop, ni pas assez, « juste ce qu'il faut ». Le sentiment qu'on en parle « trop » est très minoritaire. S'il a augmenté entre 2002 et 2014, il est retombé en 2016 à son niveau de 1998, 17 %. Et depuis 2013, on voit lentement monter la proportion de ceux qui estiment qu'on n'en parle « pas assez ». Là le taux de sans réponses ne varie pas de manière significative, la réponse « juste ce qu'il faut » offrant une échappatoire aux indécis.

## L'accusation de « double allégeance »

**Figure 3.5. Adhésion à l'idée que pour les juifs français Israël compte plus que la France (%)**




*Source : Baromètres CNCDH 2013-2016.*

La création d'Israël, État sioniste, ouvert à tous les juifs, a transformé le thème du juif « apatride » en soupçon de « double allégeance », illustrée par la fameuse apostrophe de Jean-Marie Le Pen à Lionel Stoleru, alors secrétaire d'État au Plan (1989), lui demandant lors d'un débat télévisé sur l'immigration s'il était exact qu'il avait « la double nationalité » française et israélienne. Ce stéréotype est mesuré par la question : « Pour les juifs français, Israël compte plus que la France ». En 2013 déjà, plus de la moitié de l'échantillon se dit tout à fait ou plutôt d'accord (contre 37 % pas du tout ou plutôt pas d'accord). Fin 2014, après l'intervention israélienne Bordure protectrice à Gaza, la proportion atteint 55 % (contre 31 % pas d'accord). Le soutien affiché par les organisations représentatives de la communauté juive à Israël[7], dans un conflit particulièrement meurtrier, tout comme la publicité faite au départ vers Israël d'un nombre croissant de juifs français traumatisés par la montée des violences antisémites, ont pu jouer en ce sens. Toutefois là encore rien n'est pareil après les attentats de 2015. Deux mois après ceux de janvier, la proportion des personnes interrogées estimant que « pour les juifs français Israël compte plus que la France » tombe à 44 % et en janvier 2016 à 42 %. Mais là aussi, une proportion croissante des personnes interrogées préfère ne pas répondre à cette question, dépassant le quart de l'échantillon en 2016. Si l'on tient compte des deux questions précédentes sur le rapport à l'argent et au pouvoir, c'est un tiers de l'échantillon qui n'a pas répondu à au moins une de ces trois questions concernant les juifs. Il faudra faire un recensement systématique des sans réponses aux autres questions de l'enquête, pour mettre en perspective ces refus de se prononcer. Mais à ce stade de l'analyse, les non-répondants à ces trois questions sur les juifs, -celles au demeurant où le taux de sans réponse est le plus élevé de l'enquête– ne se distinguent pas par leur âge, leur niveau de diplôme, leur positionnement

7. http://www.crif.org/fr/communiquedepresse/grand-rassemblement-de-soutien-à-israël-jeudi-31-juillet-1830-ambassade-d'israël-à-paris/51979.

politique, leur niveau de racisme ou d'antisémitisme. Leur seul trait marquant est qu'il s'agit presque deux fois plus souvent de femmes, ce qui rejoint les résultats de l'expérience menée sur le sentiment de ne pouvoir parler librement de certains sujets, en particulier de l'islam (chapitre 2 de cette partie).

## « Nouvel » et vieil antisémitisme

Deux questions enfin portent sur l'image d'Israël et les responsabilités réciproques des Israéliens et des Palestiniens dans la poursuite du conflit, permettant d'explorer la piste du « nouvel » antisémitisme polarisé sur l'État juif. Pierre-André Taguieff a été le premier en France à théoriser ce phénomène, qu'il préfère qualifier de nouvelle « judéophobie »[8], terme à ses yeux plus précis que celui d'antisémitisme, qui au départ désigne le rejet de tous les « sémites », juifs et arabes. Ce nouvel antisémitisme ne se fonderait plus sur la notion de « peuple déicide » caractéristique de l'antijudaïsme chrétien, ou sur la prétendue supériorité de la race aryenne, comme au temps du nazisme, mais sur l'antisionisme, l'amalgame polémique entre « Juifs », « Israéliens » et « sionistes ». Cet antisionisme, au nom de la défense des Palestiniens et des arabes, rapprocherait contre un ennemi commun des réseaux aussi différents que ceux de l'islamisme radical et de la gauche tiers-mondiste. Et il serait en train de passer de l'extrême droite à l'extrême gauche de l'échiquier politique.

### L'image d'Israël et du conflit

L'image de ce pays, qui était majoritairement positive en France au moment de la guerre des Six jours, s'est progressivement érodée[9]. Le tournant s'observe dès 1969, après les bombardements israéliens de l'aéroport de Beyrouth avec du matériel français, en représailles à un raid palestinien. L'occupation des territoires, la guerre du Liban de 1982, l'expansion des colonies, sont venus aggraver ce désamour, qui est loin d'être spécifique à la France[10]. Depuis 2013 le Baromètre de la CNCDH propose une liste de mots, demandant s'ils évoquent pour la personne interrogée quelque chose de « très positif », « plutôt positif », « plutôt négatif », « très négatif », ou « ni positif ni négatif ». L'évocation d'Israël

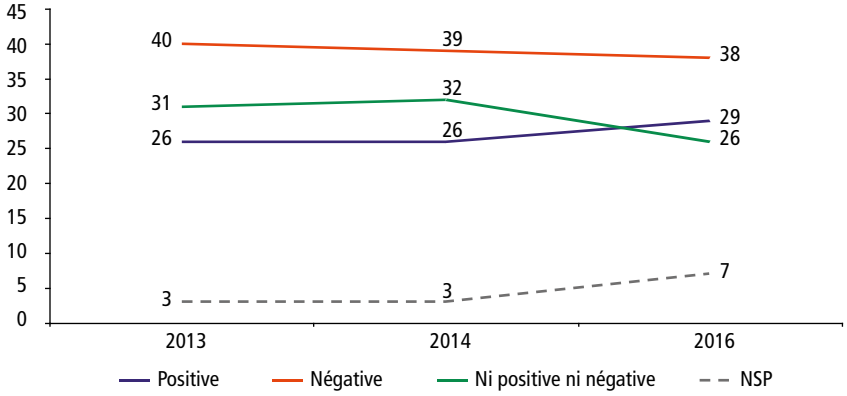
8. Pierre-André Taguieff en France : *La nouvelle judéophobie*, Paris, Fayard, 2002 ; *La judéophobie des modernes. Des Lumières au Jihad mondial*, Paris, Odile Jacob, 2008 ; *La nouvelle propagande antijuive,* Paris, PUF, 2010. Le débat n'est pas limité à la France : voir notamment en Angleterre : Paul Iganski, Barry Kosmin (dir.) *The New Antisemitism?: Debating Judeophobia in the 21st Century,* Profile Books, 2003 ; et en Allemagne : Andreas Zick, Beate Kupper, « Transformed Anti-Semitism – a Report on Anti-Semitism in Germany », *Journal fu¨r Konflikt– und Gewaltforschung Journal for Conflict and Violence Research*, 2005, 7, 50–92.

9. Pour un rappel des grandes évolutions de l'opinion voir le bilan des sondages IFOP : « 1967-2014 – Regards sur Israël et les conflits du Proche-Orient », *IFOP. Collectors*, 31, Août 2014.

10. Le sondage annuel GlobeScan, effectué pour la BBC, interroge depuis dix ans sur la manière dont est perçue « l'influence dans le monde » d'une vingtaine de pays. Israël arrive systématiquement en bas du classement, avec 24 % de jugements positifs contre 50 % de négatifs en 2014, à peine mieux que la Corée du Nord, l'Iran et le Pakistan. Et l'image d'Israël est encore plus mauvaise au Royaume Uni et en Allemagne qu'en France (respectivement 72 et 67 % versus 64 %). Voir « The Country Ratings Poll of 24 nations », sondage GlobeScan/PIPA auprès d'un échantillon de 24,542 personnes dans 24 pays effectué entre Décembre 2013 et Avril 2014. Il est demandé d'évaluer pour une liste de 17 pays si leur influence dans le monde est plutôt positive ou plutôt négative : http://www.globescan.com/news-and-analysis/press-releases/press-releases-2014/315-negative-views-of-russia-on-the-rise-global-survey.html.

suscite toujours une nette majorité de jugements négatifs, tandis qu'un gros tiers de l'échantillon ne se prononce pas (réponse « ni positif ni négatif » ou refus de répondre) (figure 3.6). Depuis l'an dernier on note juste une légère remontée des réponses positives (29 %, +3 points par rapport aux deux dernières années) et un léger recul des opinions négatives (38 % contre 40 % en 2013). L'autre question aborde les responsabilités dans la continuation du conflit israélo-palestinien. Cette année, pour obliger les personnes interrogées à choisir, la possibilité de répondre « autant l'un que l'autre » avait été supprimée, on ne peut donc comparer terme à terme. Cela affecte surtout la proportion de personnes désignant les Israéliens comme responsables, qui atteint 30 %, soit une hausse de 9 points par rapport aux deux années précédentes (contre 10 % désignant les Palestiniens comme responsables, soit une hausse de 3 points depuis 2013). Mais la structure des réponses reste inchangée. Si tout au long de la période les Israéliens sont trois fois plus souvent perçus comme responsables du conflit que les Palestiniens, c'est le refus de se prononcer qui prédomine [11], reflétant la lassitude de l'opinion à l'égard d'un conflit qui dure depuis trop longtemps et la tentation de rejeter dos à dos ses protagonistes [12].

**Figure 3.6. Image d'Israël**




*Baromètres CNCDH 2013-2016.*

## Le rôle structurant du « vieil » antisémitisme

Le croisement des questions relatives aux juifs, à Israël et au conflit (tableau 3.1), montre qu'elles sont corrélées, et qu'elles permettraient de construire un indicateur global d'antisémitisme [13]. Mais on distingue dans cet ensemble un bloc d'opinions particulièrement soudées, relevant de ce qu'on pourrait appeler le vieil antisémitisme, liant les juifs à l'argent, au pouvoir, leur reprochant leur

11. 71 % ne se prononcent pas en 2013 (63 % de réponses « autant l'un que l'autre » et 8 % « ne sait pas »), contre 72 % en 2014 (respectivement 65 % et 7 %) et 60 % « ne sait pas » en 2016.
12. Sondage Ifop pour *Sud-Ouest Dimanche*, « Les Français et le conflit israélo-palestinien », 6-8 août 2014 (N=1013).
13. Il s'agit d'une analyse dite de fiabilité. L'alpha de Cronbach qui varie entre 0 (aucune fiabilité) et 1 (fiabilité parfaite) mesure le degré de covariance entre les items. Il est ici de 0,64.

communautarisme (groupe à part) et leur attachement à Israël, et leur déniant la qualité de Français comme les autres (tableau 3.1). Ces cinq items sont les plus structurants dans cet univers de préjugés anti-juifs, comme en témoigne la force de leurs coefficients de corrélation à l'indicateur global d'antisémitisme (dernière colonne du tableau), tout particulièrement le stéréotype de leur pouvoir excessif, suivi par celui de leur rapport à l'argent (respectivement 0,58 et 0,47). Ils permettent de construire une échelle hiérarchique d'antisémitisme plus robuste que l'indicateur global. Être « tout à fait d'accord » avec l'idée que les juifs ont trop de pouvoir dénote le degré le plus élevé d'antisémitisme, ne pas rejeter absolument le cliché de leur rapport à l'argent (toute autre réponse que « pas d'accord du tout ») son degré le plus bas (Tableau 3.2)[14].

**Tableau 3.1. Matrice des corrélations entre les opinions à l'égard des juifs et d'Israël**

| | Pouvoir | Argent | +Israélien | Pas Français | Groupe | Israel- | Religion- | Shoah | Conflit | Item/Total |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Pouvoir - | 1,000 | 0,55 | 0,41 | 0,31 | 0,25 | 0,23 | 0,05 | 0,14 | 0,15 | **0,58** |
| Argent | | 1,000 | 0,47 | 0,28 | 0,24 | 0,10 | – 0,15 | 0,06 | 0,05 | **0,47** |
| Israël compte+ | | | 1,000 | 0,22 | 0,19 | 0,05 | 0,00 | 0,12 | 0,04 | **0,41** |
| Pas français | | | | 1,000 | 0,13 | 0,17 | 0,18 | 0,10 | – 0,00 | **0,36** |
| Groupe à part | | | | | 1,000 | 0,11 | 0,15 | 0,11 | 0,00 | **0,30** |
| Israel négatif | | | | | | 1,000 | 0,32 | 0,03 | 0,16 | **0,28** |
| Religion négative | | | | | | | 1,000 | 0,04 | 0,04 | **0,16** |
| Parle trop Shoah | | | | | | | | 1,000 | 0,10 | **0,16** |
| Conflit Palestiniens | | | | | | | | | 1,000 | **0,13** |

*Toutes les réponses ont été recodées pour être orientées dans le même sens, négatif.*

**Tableau 3.2. Échelle d'antisémitisme (%)**

| | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|---|---|---|---|---|
| *Les juifs ont trop de pouvoir en France* : **Tout à fait d'accord**/ plutôt d'accord, plutôt pas d'accord**,** pas d'accord du tout**,** SR | 11,5 | 14 | 11 | 6 |
| *Les Français juifs sont des Français comme les autres* : Tout à fait d'accord, plutôt d'accord/ **plutôt pas d'accord, pas d'accord du tout,** SR | 14 | 14 | 10 | 9 |
| *Pour chacune des catégories suivantes-**les juifs**– dites-moi si elle constitue actuellement pour vous* : **un groupe à part dans la société** / Un groupe ouvert aux autres, des personnes ne formant pas particulièrement un groupe, SR | 32 | 28 | 27 | 24 |

14. Il s'agit d'une échelle d'attitude hiérarchique, comme toutes les échelles présentées dans le chapitre précédent (chapitre 2).

| | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|---|---|---|---|---|
| *Pour les juifs français, Israël compte plus que la France* : **Tout à fait d'accord, plutôt d'accord** / plutôt pas d'accord, pas d'accord du tout, SR | 52 | 56 | 44 | 42 |
| *Les juifs ont un rapport particulier à l'argent* : **Tout à fait d'accord, plutôt d'accord, plutôt pas d'accord / P**as d'accord du tout**,** SR | 83 | 81 | 68 | 59 |

*En gras les réponses qui dénotent l'ethnocentrisme.*

En revanche les opinions à l'égard d'Israël sont moins corrélées à cet univers de préjugés antisémites (tableau 3.1), celles à l'égard de la religion juive, de la Shoah et du conflit israélo-palestinien encore moins, elles relèvent d'un autre univers attitudinal. On le vérifie en faisant une analyse factorielle, qui fait apparaître les principes d'organisation des réponses ou facteurs[15]. Elle dégage un premier facteur auquel contribuent toutes les variables entrées dans le modèle (tableau 3.3), mais structuré par les préjugés relevant du « vieil » antisémitisme, surtout la croyance dans le pouvoir excessif des juifs et leur rapport particulier à l'argent (coefficients de 0,69 et 0,65). Le sentiment de trop parler de la Shoah vient loin derrière, suivi par l'image négative d'Israël, de la religion juive et l'attribution à Israël de la prolongation du conflit avec les Palestiniens. Le second facteur, qu'on pourrait qualifier d'anti israëlisme, est structuré par une image négative d'Israël, de sa responsabilité dans le conflit et de la religion juive. Toutes les autres variables, en particulier celles qui sont au cœur de l'antisémitisme traditionnel (argent, double allégeance), y contribuent négativement. Un troisième facteur est structuré par le rejet du judaïsme et le déni de la qualité de citoyens français aux juifs. Et tant les préjugés antisémites traditionnels que les opinions sur l'enjeu israélo-palestinien lui sont corrélés négativement. À eux trois ces facteurs expliquent 52 % de la variance, et le premier facteur, celui du « vieil antisémitisme, plus du quart à lui seul.

**Tableau 3.3. Analyse en composantes principales sur les préjugés envers les juifs et Israël**

| | Facteur 1 | Facteur 2 | Facteur 3 |
|---|---|---|---|
| Un groupe à part | ,602 | –,164 | ,184 |
| Pas des Français comme les autres | ,473 | –,014 | ,546 |
| Pour eux Israël compte plus que la France | ,616 | –,336 | –,131 |
| Ils ont un rapport particulier à l'argent | ,654 | –,334 | –,236 |
| Ils ont trop de pouvoir | ,693 | –,077 | –,256 |
| Image négative de la religion juive | ,305 | ,521 | ,450 |
| Image négative d'Israël | ,379 | ,661 | –,078 |
| On parle trop de l'extermination des juifs pendant la 2e GM | ,396 | ,062 | ,221 |
| Israël a la plus grande responsabilité dans la poursuite du conflit | ,274 | ,544 | –,554 |

15. Il s'agit ici d'une analyse en composantes principales, reprenant les neuf variables dichotomisées. La dixième, portant sur la condamnation de propos comme « sale juif », n'a pu être intégrée car elle n'a été posée qu'à la moitié de l'échantillon cette année.

## Le lien entre nouvel et ancien antisémitisme

Au cœur de la thèse du nouvel antisémitisme il y a l'idée que les préjugés envers les juifs ne sont pas de même nature que les autres préjugés racistes, en particulier ceux qui ciblent les immigrés, les maghrébins, les arabes, les musulmans. Les données du Baromètre CNCDH ne vont pas dans ce sens. Le chapitre précédent montrait déjà qu'on peut construire une échelle globale d'ethnocentrisme, où le rejet des juifs va de pair avec celui des musulmans, des étrangers, des immigrés (chapitre 2, tableau 2.1). Les scores sur une échelle hiérarchique d'antisémitisme sont corrélés avec les scores obtenus par les personnes interrogées sur une échelle de sentiment anti-immigrés stricto sensu (0,36), avec leur auto définition comme raciste (0,25), avec les scores sur l'échelle de favoritisme envers les immigrés et l'échelle de non sensibilité aux discriminations vécues par les Maghrébins et les Noirs (0,30 et 0,24). En fait, l'antisémitisme tel que le mesure notre échelle est même plus corrélé avec l'échelle de rejet des immigrés (0,36) qu'avec l'image d'Israël ou la vision du conflit israélo-palestinien (dans les deux cas 0,14).

## Les facteurs explicatifs des préjugés antisémites

Les facteurs qui expliquent le rejet des juifs sont globalement les mêmes que ceux qui expliquent les autres préjugés (tableau 3.4). Les scores égaux ou supérieurs à deux sur l'échelle sont plus fréquents chez les personnes âgées (52 %), chez les non bacheliers (52 %), chez celles qui ont peu de ressources et qui ont le sentiment que leur situation économique se dégrade (51 et 53 %). La religion joue moins. Globalement les catholiques se montrent un peu plus antisémites que la moyenne, suivis par les fidèles d'une autre religion, et les moins antisémites sont les personnes qui se déclarent sans religion (respectivement 45, 43 et 38,5 % de scores élevés). Mais chez les catholiques, contrairement aux années précédentes, et comme on l'a vu pour l'ethnocentrisme, l'antisémitisme est un peu plus élevé chez les non pratiquants que chez les pratiquants réguliers ou occasionnels (respectivement 47, 41 et 39 %, alors qu'en 2014 on passait de 29 % chez les non pratiquants à 50 % chez les pratiquants réguliers). Ces préjugés traditionnels envers les juifs sont beaucoup moins fréquents à gauche qu'à droite de l'échiquier politique. 58 % des personnes se classant dans les deux dernières cases de l'échelle gauche droite, contre 37 % de celles qui se classent dans les deux premières sont antisémites au sens où nous l'avons défini. Les contrastes sont encore plus frappants en termes de proximité partisane : 55 % des proches du FN ont des scores élevés d'antisémitisme et 47 % des proches de Les Républicains, contre 25 % chez les proches du Front de gauche, des communistes ou des trotskystes, et 20 % chez les sympathisants écologistes.

Contrairement au racisme anti-immigré enfin, l'antisémitisme s'observe quelle que soit l'origine des personnes interrogées (tableau 3.4), la France issue de la diversité n'en est pas exempte. La proportion de scores moyens ou hauts sur notre échelle est même légèrement plus élevée chez celles qui ont au moins un parent ou un grand-parent étranger et notamment non européen (44 % et 45 %, contre 41 % chez les personnes sans ascendance étrangère)[16].

16. De même la proportion de personnes avec des scores d'au moins deux sur l'échelle d'antisémitisme est un peu plus fréquente chez celles de religion musulmane (47 % versus 42 %), mais la taille réduite des effectifs incite à la prudence (N=47).

**Tableau 3.4. Facteurs explicatifs de l'antisémitisme (%)**

| % de scores élevés sur l'échelle d'antisémitisme | Scores 2-5 |
|---|---|
| SEXE | |
| Homme | 44 |
| Femme | 41 |
| AGE | |
| 18-24 ans | 28 |
| 25-34 ans | 39 |
| 35-44 ans | 35 |
| 45-60 ans | 43 |
| 60 + | 52 |
| DIPLÔME | |
| Moins que le bac | 52 |
| Bac | 38 |
| Bac + 2 | 36 |
| Bac +3 | 24 |
| ÉCHELLE Gauche /Droite | |
| Gauche (1,2) | 37 |
| Centre gauche (3) | 35 |
| Centre (4) | 43 |
| Centre droit (5) | 40 |
| Droite (6,7) | 58 |
| REVENUS MENSUELS | |
| Moins de 1400 euros | 51 |
| 1400-2000 | 46 |
| 2000-3000 | 41 |
| + 3000 | 36 |
| PRATIQUE RELIGIEUSE CATHOLIQUE | |
| Pratiquant régulier | 41 |
| Occasionnel | 39 |
| Non pratiquant | 47 |
| Autre religion | 43 |
| Sans religion | 38 |
| SITUATION ÉCONOMIQUE RESSENTIE | |
| « Je vis moins bien qu'il y a quelques années » | |
| Tout à fait d'accord | 53 |
| Plutôt d'accord | 40 |
| Plutôt pas | 37 |
| Pas du tout | 29 |
| ASCENDANCE | |
| Français sans ascendance étrangère | 41 |
| Avec au moins un parent/grand-parent étranger | 44 |
| Au moins un ascendant étranger non européen | 45 |
| **Ensemble** | **42** |

*Source : Baromètre CNCDH 2016.*

Ces divers facteurs explicatifs peuvent se recouper, se contrebalancer, l'un peut masquer l'effet de l'autre. Par exemple on sait que les jeunes sont globalement plus instruits, les catholiques pratiquants plus à droite, etc. Une technique statistique, la régression logistique, permet de distinguer l'effet spécifique de chaque variable sur l'antisémitisme « toutes choses égales par ailleurs », en considérant comme antisémite toute personne avec un score supérieur à un sur l'échelle. Les

années précédentes seuls la pratique religieuse, le diplôme et le positionnement politique avaient des effets statistiquement significatifs sur le niveau d'antisémitisme. Cette année l'orientation politique et le diplôme arrivent toujours en tête des facteurs explicatifs, une fois contrôlés les effets des autres variables entrées dans le modèle. Mais l'âge s'y est rajouté, confirmant les travaux récents explorant l'impact de la dynamique générationnelle sur les valeurs et l'ouverture aux autres[17]. En revanche la pratique religieuse perd son pouvoir explicatif, en raison de l'évolution déjà notée des catholiques pratiquants vers plus de tolérance. La figure suivante illustre les probabilités, prédites par le modèle, d'être antisémite quand se combinent les effets des deux variables les plus prédictives, niveau de diplôme et positionnement sur l'échelle gauche droite (figure 3.7).

**Figure 3.7. Probabilité prédite d'être antisémite par diplôme et positionnement politique**

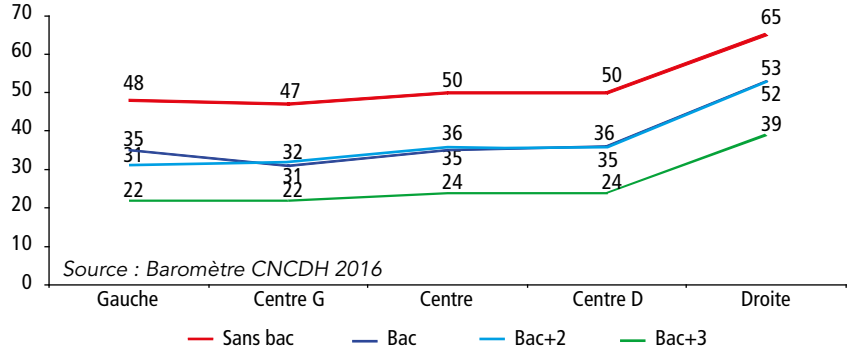
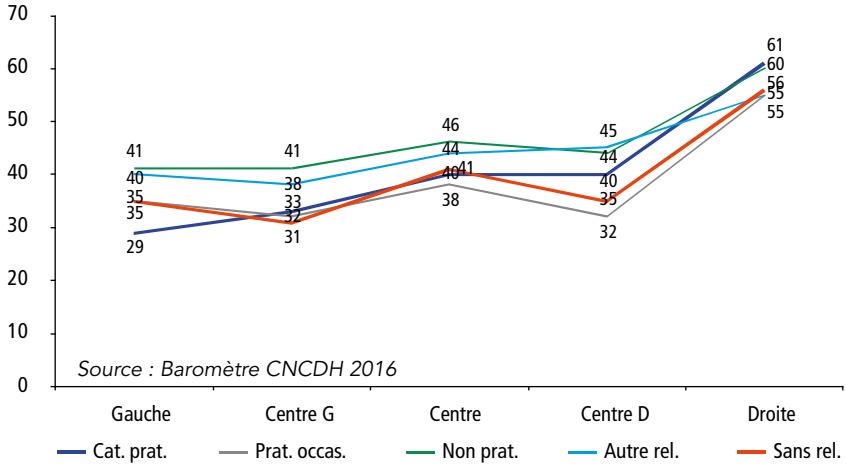



**Figure 3.8. Probabilité prédite d'être antisémite par pratique religieuse et positionnement politique**




17. Vincent Tiberj, *Les citoyens qui viennent : comment le renouvellement générationnel transforme la politique en France*, mémoire d'HDR, Université Paris Ouest Nanterre La Défense, 8 février 2016.

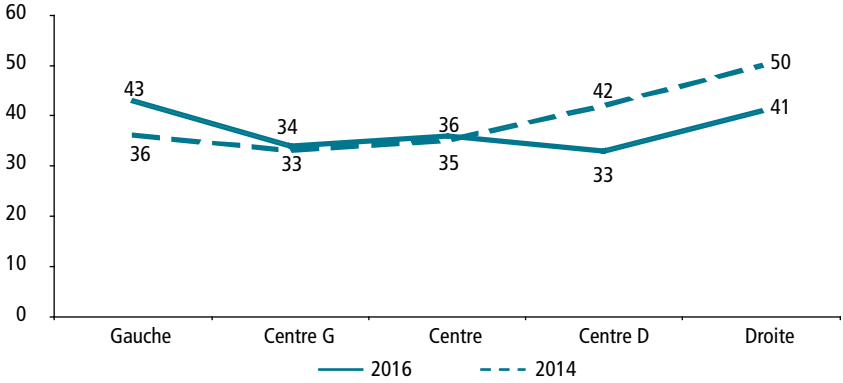
Qu'on se situe à gauche au centre ou à droite, l'effet du diplôme est manifeste. Moins on a fait des études, plus la probabilité d'avoir des préjugés envers les Juifs augmente, atteignant son maximum chez les personnes qui n'ont jamais fait d'études ou qui n'ont pas décroché le bac et son minimum chez celles qui ont continué à l'université (au moins bac +3). Quel que soit son diplôme, les chances qu'une personne soit antisémite augmentent d'autant plus qu'elle se situe à droite. Et les effets des deux variables se cumulent, faisant varier la probabilité d'être antisémite de 65 % chez les peu diplômés de droite à 22 % chez les très diplômés de gauche (figure 3.7). Les interactions entre l'orientation politique et la religion en revanche sont plus complexes (figure 3.8). Quelle que soit la pratique religieuse, le niveau d'antisémitisme s'élève à mesure qu'on se rapproche du pôle droit de l'échiquier politique. Mais l'effet de la religion n'est pas le même selon la couleur politique. Chez les interviewés de droite, elle n'a qu'un effet mineur. Le niveau d'antisémitisme est aussi élevé (plus de 60 % de scores moyens ou élevés) chez les catholiques très pratiquants que chez les non pratiquants et cinq points seulement les séparent des non catholiques et des pratiquants occasionnels. À gauche en revanche la religion compte plus et l'effet de la pratique s'inverse. Les catholiques pratiquants sont les moins intolérants, avec un niveau d'antisémitisme inférieur d'une douzaine de points à celui des non pratiquants.

## Image d'Israël, antisémitisme et orientation politique

La thèse du « nouvel » antisémitisme suppose que la diabolisation d'Israël est plus fréquente à l'extrême gauche, sur une ligne anti-impérialiste et tiers-mondiste. Ce n'était pas le cas en 2013 et 2014. Israël était alors plus critiqué par les répondants de droite. Plus de la moitié d'entre eux avait d'Israël une image plutôt voire très négative, contre un gros tiers (36 %) des répondants de gauche (figure 3.9). En 2016 en revanche les opinions envers Israël ont évolué. Elles décrivent une parfaite courbe en U, suite à un chassé-croisé des opinions négatives, qui remontent chez les répondants les plus à gauche (+ 7 points), mais décroissent chez les répondants les plus à droite (-9 points). Quant au sentiment que les Israéliens sont les premiers responsables pour la poursuite du conflit israélo-palestinien, il s'est beaucoup plus renforcé à gauche (+20 points) qu'à droite (+5 points), atteignant dans les deux premières cases de l'échelle gauche droite un niveau record de 48 %, presque deux fois plus élevé qu'à droite (figure 3.10).

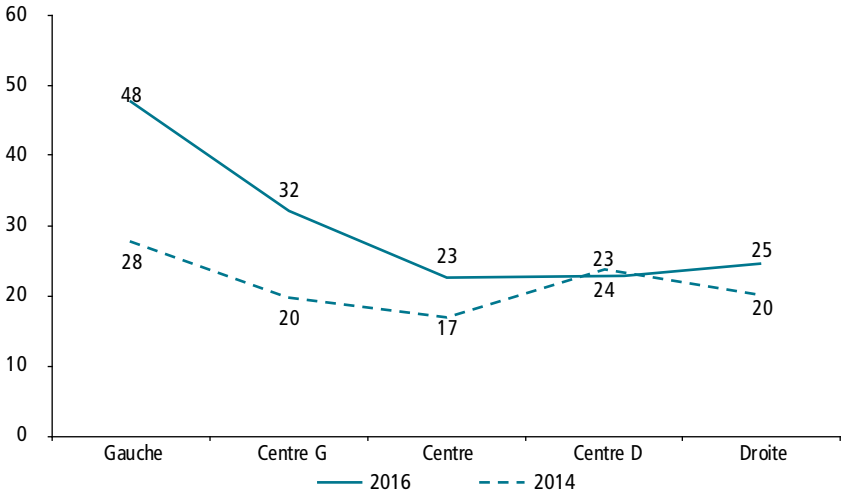
En croisant image d'Israël et scores sur l'échelle d'antisémitisme avec le positionnement sur l'échelle gauche droite (tableau 3.5), on a une vision plus fine de la manière complexe dont s'articulent nouvel et ancien antisémitisme. On remarque d'abord le poids des personnes indifférentes à la question d'Israël (image ni positive ni négative) : un tiers de l'échantillon. Chez celles qui ont une opinion, c'est toujours chez celles qui se situent le plus à droite que le double rejet des juifs et d'Israël est le plus fréquent, atteignant un niveau de 29 % (10 points au-dessus de la moyenne de l'échantillon). C'est toujours chez les plus à gauche inversement qu'on trouve le plus de personnes non-antisémites mais critiques d'Israël (26 %, contre 19 % en moyenne dans l'échantillon). En deux ans, la proportion des premiers (antisémite/anti-israélien de droite) a baissé de onze points tandis que la proportion des seconds (anti-israélien/ non antisémite de

**Figure 3.9. Image négative d'israël par position politique (2014-2016)**




*Source : Baromètres CNCDH 2014-2016.*

**Figure 3.10. Responsabilité des Israéliens dans la poursuite du conflit (2014-2016)**




*Source : Baromètres CNCDH 2014-2016.*

gauche) a augmenté de quinze points. Une vision critique d'Israël se renforce chez les plus à gauche (deux premières cases de l'échelle gauche droite), mais elle n'est pas associée aux stéréotypes anti juifs habituels, ni d'ailleurs à aucune échelle de racisme [18]. Tandis qu'à droite les préjugés traditionnels, associés ou non à une image négative d'Israël, sont plus fréquents, mais en net recul depuis deux ans. L'analyse factorielle déjà évoquée confirme la spécificité des profils

18. Ainsi sur notre échelle d'ethnocentrisme c'est chez les non antisémites anti-israéliens que la proportion de notes élevées est la plus faible (15 % sur 92 cas), alors qu'elle atteint son niveau le plus élevé chez les antisémites anti-israéliens de droite (92 % sur 64 cas).

associés à ces deux attitudes distinctes. Du côté du premier facteur, structuré par le « vieil » antisémitisme, on trouve plutôt des personnes âgées, peu diplômées (non-bacheliers), et de droite voire d'extrême droite. Du côté du second facteur structuré par la critique d'Israël et de son rôle dans le conflit, ce sont plutôt des jeunes, diplômés et proches de la gauche non socialiste.

**Tableau 3.5. Antisémitisme et image d'Israël par position sur l'échelle gauche droite (%)**

| Échelle Antisémitisme | Image d'Israël | Autoposition | | | | | Moyenne 2016(2015) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Gauche | Centre G | Centre | Centre D | Droite | |
| Non antisémite (0-1) | Positive | 14 | 21 | 16 | 17 | 18 | 17 (11) |
| | Négative | 26 | 21 | 17 | 17 | 12 | 19 (11) |
| | Indifférente | 23 | 23 | 24 | 26 | 12 | 22 (18) |
| Antisémite (2-5) | Positive | 12 | 10 | 12 | 13 | 13 | 12 (15) |
| | Négative | 18 | 12 | 20 | 16 | 29 | 19 (28) |
| | Indifférente | 8 | 13 | 11 | 11 | 16 | 11 (17) |
| | | (210) | (179) | (349) | (129) | (148) | 100 |

*Source : Baromètre CNCDH 2016.*

*****

Les résultats nuancent la thèse d'un nouvel antisémitisme chassant l'ancien. La question d'Israël ne passionne guère, celle du conflit avec les Palestiniens encore moins. Moins d'un tiers de l'échantillon se prononce sur ces deux questions, 43 % sur une seule des deux, un quart sur aucune[19]. À la différence des actes antisémites, très réactifs, depuis le déclenchement de la Seconde Intifada, au conflit israélo-palestinien[20], les opinions restent structurées par les stéréotypes liés au pouvoir, à l'argent, à la suspicion de non-allégeance totale à la nation française, bref au vieil antisémitisme. Si depuis un an une vision négative d'Israël et de sa responsabilité dans la poursuite du conflit progresse fortement à l'extrême gauche (sympathisants de la gauche non socialiste et personnes se positionnant sur les deux premières cases de l'axe gauche droite), elle est dissociée des préjugés anti-juifs. Quant à ces derniers, leur recul depuis 2014 est encore plus marqué que celui des préjugés envers les autres minorités, comme si la violence des actes dont les juifs ont été victimes suscitait un réflexe de compassion et de solidarité à leur égard dans l'opinion publique.

19. Sont considérées comme « ne se prononçant pas » les personnes refusant de répondre (soit 60 % sur les responsabilités de la prolongation du conflit et 7 % sur l'image d'Israël) plus celles choisissant la réponse « ni positive ni négative » dans la question sur l'image d'Israël (26 %).

20. Sur ces évolutions voir notamment Nonna Mayer, « Vieux et nouveaux visages de l'antisémitisme en France », *in* Pascal Blanchard, Nicolas Bancel, Dominic Thomas (dir.), *Vers la guerre des identités ?*, Paris, La Découverte (à paraître 2016).

CHAPITRE 4

# LES ATTITUDES FACE À L'ISLAM ET AUX MUSULMANS

Pour les musulmans de France, l'année 2015 a été particulièrement difficile. Les attentats djihadistes de janvier et novembre 2015 ont favorisé les amalgames entre Islam et islamisme radical, provoquant une vague d'agressions contre les musulmans et leurs lieux de culte. 429 actes et menaces ont été recensés, soit une hausse de 223 % par rapport à l'an dernier. La crise syrienne a également pesé, avec ses flots de réfugiés. Et si l'image du corps du petit Aylan a suscité en septembre émotion et appels à la solidarité, on compte aussi plusieurs maires, notamment ceux de Roanne et de Belfort, qui se sont prononcés pour accueillir en priorité des réfugiés chrétiens.

Alors que les préjugés et les discriminations dont sont spécifiquement victimes les musulmans en France et en Europe sont déjà difficilement reconnus, ce contexte n'a pas simplifié les choses. Certes, depuis les années 2000, plusieurs associations militent pour faire reconnaître les préjugés islamophobes, favorisant une prise de conscience collective du problème. Depuis 2011 le ministère de l'Intérieur comptabilise à part les actes spécifiquement dirigés contre les musulmans et leurs lieux de culte. Néanmoins, leur reconnaissance est loin d'être aussi complète que pour les actes antisémites par exemple. Et le terme même d'islamophobie reste contesté dans les débats publics, y compris par des figures de la lutte antiraciste, alors même qu'il est utilisé désormais par la plupart des spécialistes européens des préjugés[1], et qu'il n'est ni plus ni moins critiquable sur le plan sémantique que le terme d'« antisémitisme » (les « sémites » dépassant les frontières de la communauté juive) ou de xénophobie (on peut faire le même reproche à l'utilisation du suffixe « phobie » évoquant une maladie mentale), aujourd'hui d'usage courant.

Enfin, plusieurs intellectuels, comme Élisabeth Badinter dans sa tribune du numéro commémoratif de Charlie Hebdo de 2016, Philippe Val, Caroline Fourest, ou encore Patrick Kessel, plaident pour le droit à la critique de l'islam et de certaines de ses pratiques (comme le port du voile ou de la burqa) au nom des valeurs républicaines. Mais ces pratiques sont aussi rejetées pour des raisons beaucoup moins avouables. Certaines prises de positions sur l'islam et les musulmans rappellent les mécanismes argumentatifs à l'œuvre derrière le

1. Asal Houda, « Islamophobie : la fabrique d'un nouveau concept. État des lieux de la recherche. », Sociologie vol. 5 (1), 2014, p. 13-29.

phénomène du racisme dit « symbolique » ou « subtil », s'exprimant sous une forme ostensiblement non raciste. Aux États-Unis, plutôt que de s'opposer frontalement aux politiques de discrimination positive en faveur des Noirs (*l'affirmative action)* en utilisant des arguments racistes, leurs adversaires mettent en avant le principe d'égalité de traitement entre candidats. Leur opposition devient ainsi acceptable, ils font alors cause commune avec des penseurs et intellectuels qu'on ne peut qualifier de raciste. En France la laïcité ou le droit à critiquer la religion sont parfois instrumentalisés de cette manière contre l'islam, si bien que derrière les mêmes étendards on trouve à la fois des racistes et des antiracistes, des athées convaincus et des anti-religieux de circonstance.

Laissant de côté ces débats autour de l'islam en France, sur lesquels existent maintenant de nombreux travaux, tant en France[2] qu'à l'étranger[3], on s'en tiendra ici aux dynamiques de l'opinion publique à son égard. Plusieurs questions se posent quand il s'agit d'étudier la perception de l'islam et des musulmans. Les opinions négatives à leur égard sont-elles des préjugés comme les autres ? Assiste-t-on à la montée d'un racisme anti-musulman ou « islamophobie » spécifique ? Est-ce la religion seulement qui est visée, ou bien ceux qui la pratiquent sont-ils également stigmatisés ? La réponse est particulièrement complexe.

## Perceptions comparées de l'islam et des musulmans

Les figures 4.1 et 4.2 permettent de comparer l'acceptation de l'islam et celle des musulmans dans le temps. Certains travaux supposent que derrière les attitudes à l'égard des musulmans s'expriment en fait les attitudes à l'égard d'un groupe « racisé », essentialisé, celui des maghrébins. Les tensions autour de l'islam ne seraient alors que les reliquats de l'ordre colonial tel qu'il existait en Algérie, en Tunisie et au Maroc. En l'occurrence cette hypothèse n'est pas validée par les données du Baromètre de la CNCDH. C'était encore le cas dans les années 1990. Mais depuis les attentats du 11 septembre, l'affaire des caricatures de Mahomet, la montée des islamistes radicaux, ont changé la donne. Aujourd'hui les attitudes à l'égard des musulmans ne sont pas la simple traduction des préjugés à l'égard des maghrébins. Les musulmans sont nettement plus rejetés que les maghrébins, et l'écart dépasse quasiment systématiquement les 10 points de 2009 à 2015, pour s'atténuer légèrement en 2016 (+7 points).

Non seulement sur des questions similaires les musulmans et l'islam sont toujours moins bien acceptés que la religion juive et ses fidèles, mais le rejet s'étend de la religion musulmane à ceux qui la pratiquent. Ainsi à une question sur la qualité de Français à part entière des juifs et des musulmans de France, la proportion de personnes interrogées qui dénient aux musulmans la qualité de « Français comme les autres » est toujours supérieure à celle observée pour les juifs, avec des écarts

2. On peut citer notamment Vincent Geisser, *La Nouvelle Islamophobie. Sur le vif*, Paris, La Découverte, 2003 ; Françoise Lorcerie, *La Politisation du voile. L'affaire en France, en Europe et dans le monde arabe*, Paris, L'Harmattan, 2005 ; Marwan Mohammed et Abdellali Hajjat, *Islamophobie. Comment les élites françaises fabriquent le « problème musulman »*, Paris, La Découverte, 2013 ; ou encore Raphael Liogier, *Le Mythe de l'islamisation : essai sur une obsession collective*, Paris, Seuil, 2012.
3. Par exemple George Morgan et Scott Poynting (dir.), *Global Islamophobia : Muslims and moral panic in the West*, Londres, Ashgate, 2012.

**Figure 4.1. Évolutions comparées des attitudes à l'égard des musulmans, des juifs, des arabes et des maghébins**

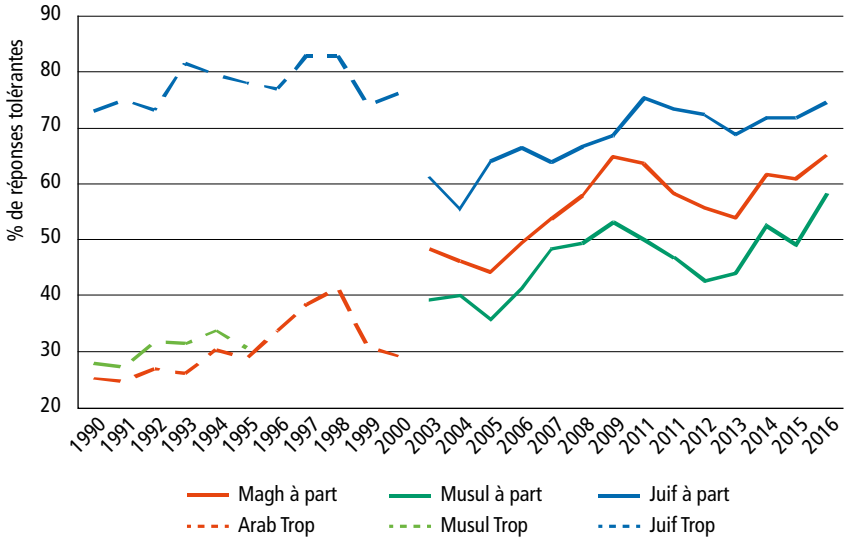
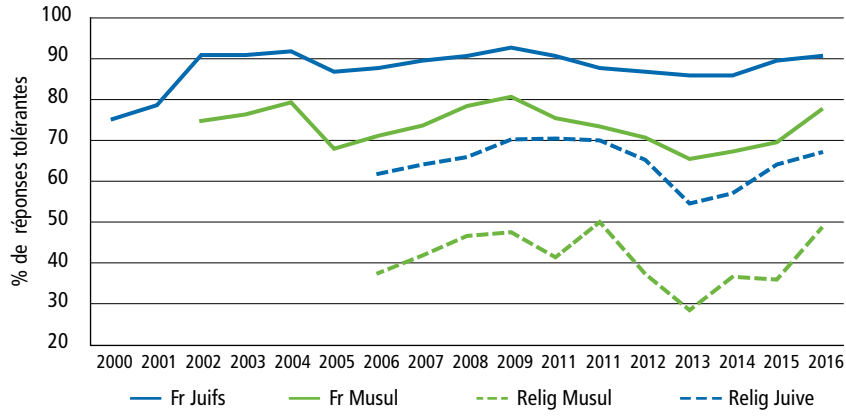



**Figure 4.2. Évolutions comparées des attitudes à l'égard des musulmans, des juifs, de l'islam et de la religion juive**



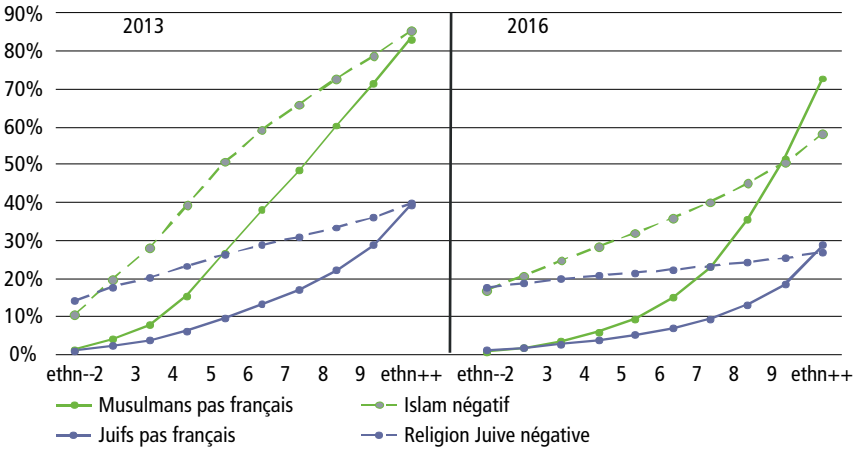

de l'ordre de 20 points en 2005, juste après la crise des banlieues, et de nouveau en 2013. Cet écart avait tendance à se creuser depuis 2009 où il était retombé à 12 points. Il est de nouveau retombé à 13 points en 2016. L'écart sur la perception des deux religions est encore plus fort : il tourne autour des 20 points en moyenne avec des pics jusqu'à 28 et 29 points dans la période 2011-2012. Toutefois si la relation à la religion musulmane reste particulièrement négative juste après les attentats de janvier 2015, les opinions se sont décrispées depuis : on note une hausse de 12 points des réponses positives entre février 2015 et janvier 2016, ramenant cette série à un niveau très proche de son record historique de 2011.

La distinction souvent faite entre rapport à la religion musulmane (islamophobie) et rapport aux pratiquants de l'islam (« racisme anti-musulman ») n'est donc pas validée. Clairement les deux attitudes sont liées dans un rejet qui reste particulièrement intense comparé à celui dont fait l'objet une autre religion minoritaire, la religion juive.

## La logique des préjugés

Comment expliquer cette hostilité aux musulmans et à l'islam ? Est-ce, comme certains l'affirment, une inquiétude légitime face à des demandes vues comme dérogatoires de la part d'une communauté religieuse, ou bien une forme de rejet de l'autre, de préjugé raciste? La figure 4.3 fait apparaître la logique derrière les réponses de rejet de l'islam et de ses pratiquants. Elle repose sur une analyse de régression logistique cherchant à expliquer les réponses à deux séries de questions : celles relatives à la citoyenneté des juifs et des musulmans, celles relatives à l'image de l'islam et de la religion juive. La variable explicative est l'échelle d'ethnocentrisme développé par Guy Michelat (voir chapitre 2), dont on a retranché les items relatifs aux juifs et aux musulmans pour qu'elle ne fasse référence à aucune minorité en particulier. On a réparti les personnes interrogées en dix groupes de taille égale (des déciles) selon leur score croissant d'ethnocentrisme sur cette échelle, des 10 % les moins ethnocentristes (ethn--) aux 10 % les plus ethnocentristes (ethn++). Ce graphique montre les probabilités de donner une réponse intolérante envers les juifs, les musulmans et leur religion respective, pour chacun de ces 10 groupes. Pour vérifier dans quelle mesure ces réponses varient en fonction du contexte des enquêtes, entre des périodes de fortes tensions et d'apaisement, nous avons comparé ces probabilités en 2013, année lors de laquelle la tolérance avait atteint son plus bas niveau depuis 2000, et en 2016, une des cinq années où elle était à son niveau le plus élevé depuis 1990.

**Figure 4.3. Logiques des préjugés : une comparaison juifs/musulmans (2013-2016) (probabilités prédites)**



On en retiendra quatre résultats clés. D'abord, indépendamment de l'année d'enquête, de la minorité ou de la religion visée, plus on est ethnocentriste, plus les chances de donner des réponses intolérantes envers ces deux minorités sont fortes. Derrière le ressentiment contre les musulmans ou l'islam, on retrouve bien les logiques classiques de rejet de l'autre, communes à l'antisémitisme. Ainsi en 2013, les répondants les plus ethnocentristes (dernier décile) ont 83 chances sur 100 de considérer que les musulmans français ne sont pas des Français comme les autres et 85 sur 100 d'avoir une image négative de l'islam, contre respectivement 1 et 10 sur 100 s'ils appartiennent au décile le moins ethnocentriste. En comparaison les probabilités de considérer que les juifs français ne sont pas des Français comme les autres oscillent alors entre 0 et 40 chances sur 100 et celles d'avoir une image négative de la religion juive de 13 à 40 chances sur 100.

Ensuite seules les personnes appartenant aux trois premiers déciles, les moins ethnocentristes, ont un faible niveau de préjugés, tant à l'égard des juifs que des musulmans. Certes le rejet de la religion dans les deux cas (traits hachurés) est supérieur à celui de ses fidèles (traits pleins), et l'islam et les Français musulmans (courbes vertes) sont moins bien vus que les Français juifs et leur religion (courbes bleues), mais les différences sont très ténues et disparaissent quasiment en 2016 pour ce qui est du déni de l'appartenance à la communauté nationale (entre le premier et le troisième décile, le refus de considérer juifs et musulmans comme Français comme les autres varie pareillement entre 0 et 3 %). Il ne faut certes pas surinterpréter ces chiffres. La majorité des personnes interrogées (deux sur trois) a une image soit positive, soit indifférente (« ni positive ni négative ») de l'islam. Et avoir une image négative de l'islam n'est pas nécessairement de l'ordre de la « phobie ». On trouve dans ce groupe des anticléricaux convaincus qui s'opposent fortement à toutes les religions, sans animosité envers leurs fidèles. Mais le croisement avec le niveau d'ethnocentrisme oppose bien deux types de rejet. Il est faible, tant pour la religion que ses fidèles, chez les personnes ouvertes à la diversité (les trois premiers déciles). Il atteint en revanche des sommets chez les plus ethnocentristes.

On voit par ailleurs combien le rejet des musulmans est devenu structurant dans la France ethnocentriste. Les personnes qui se situent dans les trois derniers déciles, les plus ethnocentristes, ont clairement plus de chances d'être antisémites que le reste de la population, mais ce qui les caractérise est désormais plus encore leur aversion à l'égard des musulmans et de l'islam, et si partie d'entre elles rejettent les juifs et les musulmans, d'autres ne rejettent manifestement « que » les musulmans.

Enfin la remontée de la tolérance entre 2013 et 2016 a plusieurs effets. Le premier est celui d'un desserrement des liens entre les réponses à ces différentes questions. Par exemple, le lien entre l'opinion sur la religion juive et le niveau d'ethnocentrisme est beaucoup moins fort en 2016 qu'en 2013, tout comme le lien entre l'opinion sur la religion musulmane et l'ethnocentrisme. Cela se traduit par une « pente » beaucoup moins raide entre déciles tolérants et déciles xénophobes (figure 4.3). Le deuxième effet est celui de la baisse de l'intolérance. Ainsi parmi les plus ethnocentristes les chances d'avoir une image négative de la religion musulmane passent de 85 sur 100 en 2013 à 58 en 2016, tandis que

la probabilité de ne pas considérer les Français musulmans comme des Français comme les autres décroît de 83 à 73 chances sur 100. Difficile de dire pour l'instant si ces évolutions positives sont durables ou liées au contexte des attentats, et si les personnes interrogées disent toujours vraiment ce qu'elles pensent sur ce sujet sensible (sur les effets de désirabilité sociale et les sujets « tabous » voir supra, chapitre 2). Mais globalement l'évolution récente de l'opinion à l'égard tant de l'islam que des musulmans va dans le sens d'un moindre rejet.

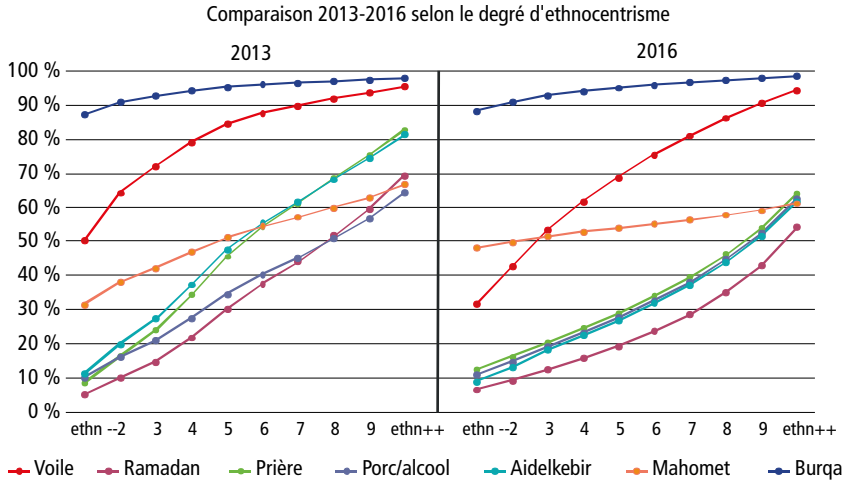
## La critique de l'islam est-elle en soi islamophobe ?

Cette question revient régulièrement dans les débats publics sur l'islam. La réponse pour ce qui est des opinions est plus complexe qu'il n'y paraît. Car ce n'est pas tant la critique qui est problématique que les motivations qui sont derrière. Ainsi quand des figures des mouvements féministes s'opposent au voile ou à la burqa, qu'elles interprètent comme un signe d'oppression des femmes, cela n'est pas nécessairement raciste ou islamophobe. Ces mêmes féministes pourront d'ailleurs être montrées du doigt par leurs alter ego dans d'autres pays qui raisonnent dans un esprit plus multiculturel[4], sur la base de l'argument de la stigmatisation d'un groupe minorisé par un groupe dominant. La spécificité de ces débats sur l'islam tient avant tout au fait que ces mêmes arguments peuvent être utilisés avec des motivations xénophobes. Dans ce cas, il ne s'agit plus de la défense des femmes, ni de la lutte contre le conservatisme religieux, mais plutôt de rejeter et de stigmatiser une minorité. Comme on l'indiquait en introduction, c'est un mécanisme que les sociologues et les psychologues du préjugé ont repéré depuis longtemps dans les contextes américains ou hollandais, qui permet de passer d'un racisme « flagrant » (*blatant*) à un racisme déguisé, euphémisé, ou « subtil ».

Le baromètre de la CNCDH inclut depuis 2006 une batterie de questions qui permet de mieux comprendre les dynamiques de la critique envers l'islam et donc d'identifier les différents types de rejet qui coexistent aujourd'hui dans l'Hexagone. Les personnes interrogées doivent donner leur avis sur différentes pratiques de l'islam et leur degré de compatibilité avec la culture française : « Selon vous le respect des pratiques religieuses musulmanes suivantes peut-il, en France, poser problème pour vivre en société ? ». Le port du voile intégral fait problème pour la quasi-totalité des personnes interrogées (93 %), le port du voile pour 68 %, et l'interdiction de montrer l'image du prophète Mahomet pour une courte majorité (51 %). Les prières, les interdits alimentaires, le sacrifice du mouton pour l'Aïd-el-Kébir ne sont rejetés que par un tiers des répondants, et le jeûne du Ramadan par moins d'un quart. Quand on relie ces réponses au degré d'ethnocentrisme, on comprend mieux la complexité du phénomène (figure 4.4).

4. Eléonore Lépinard, "Migrating concepts : Immigrant integration and the regulation of religious dress in France and Canada", *Ethnicities*, 2014, p. 611-632.

**Figure 4.4. Certaines pratiques musulmanes posent-elles problème pour vivre en société?**




Quand il s'agit du Ramadan, des prières, du sacrifice du mouton lors de l'Aïd-el-Kébir, de l'interdiction de boire de l'alcool ou de manger du porc, la critique est effectivement avant tout motivée par un rejet xénophobe. Si les répondants appartiennent au décile le plus xénophobe en 2013, leur probabilité de considérer que l'interdiction de boire de l'alcool ou de manger du porc est de 64 sur 100. Elle est de 70 dans le cas du Ramadan, de 81 pour le sacrifice du mouton lors de l'Aïd-el-Kébir et de 83 pour les prières. En revanche le rejet de ces pratiques est particulièrement faible dans les déciles les plus tolérants. En résumé, les répondants les plus intolérants rejettent en bloc l'islam et ses pratiques, y compris celles qui concernent la vie privée des musulmans. Clairement leurs critiques relèvent du préjugé raciste. On note que la remontée générale de la tolérance entre 2013 et 2016 a permis que ces pratiques privées de l'islam soient mieux acceptées par l'ensemble des Français. Même parmi les plus ethnocentristes, cette plus grande acceptation est palpable : la probabilité de considérer que ces pratiques posent problème a décru de 20 points de pourcentage pour les prières et le sacrifice du mouton, de 15 points pour le Ramadan. Il faut néanmoins souligner la très forte concordance des courbes pour le sacrifice du mouton, les prières et les interdits alimentaires, qui indiquent que ses trois pratiques sont rejetées « en bloc » par certains répondants.

En revanche le rejet de certaines pratiques s'observe autant parmi les répondants les plus et les moins xénophobes. Le port de la burqa par exemple suscite en 2013 comme en 2016 un rejet massif, tant parmi les répondants les plus xénophobes (presque 100 chances sur 100) que parmi les plus tolérants (entre 87 et 89 chances sur 100). Le port du voile est un cas particulièrement intéressant. Son rejet est plus marqué dans la France ethnocentriste : les probabilités de le juger problématique dépassent 9 sur 10 parmi les trois déciles les plus intolérants en 2013, et varient entre 86 et 94 chances sur 100 dans les mêmes déciles en

2016[5]. Mais il divise aussi le camp des tolérants. En 2013 les probabilités qu'il soit rejeté étaient de 50 chances sur 100 parmi les 10 % de répondants les plus ouverts, dont a vu pourtant qu'ils considéraient les Français musulmans comme des Français « comme les autres » et qu'ils n'avaient aucune prévention à l'égard des pratiques privées de l'islam. Cette probabilité était de 64 chances sur 100 dans le deuxième décile le plus tolérant, puis 72 dans le troisième décile le plus tolérant. La situation a évolué vers plus d'acceptation en 2016. Désormais la probabilité de rejeter le voile n'est plus que de 31 chances sur 100 dans le décile le plus tolérant, de 42 dans le deuxième décile le plus tolérant et de 51 dans le troisième. Le port du voile polarise donc l'échantillon, entre « normalisation » pour les Français les plus tolérants et perpétuation de son rejet parmi les moins tolérants. Cette polarisation est sans doute aussi entretenue parce que le voile reste un point de crispation dans les débats publics, notamment avec la proposition défendue entre autres par Nicolas Sarkozy de l'interdire à l'université, ou encore la dénonciation du voile « à la plage » par Nadine Morano.

Enfin on voit émerger entre 2013 et 2016 un cas particulier, celui de la représentation de Mahomet. Depuis trois ans, les logiques d'opposition à cette interdiction de montrer l'image du prophète sont doubles. On observait l'affirmation d'un droit à la liberté d'expression parmi la minorité des plus tolérants, et chez les moins tolérants, une logique xénophobe de rejet de l'islam en général. Aujourd'hui, cette revendication du droit à la liberté d'expression a encore progressé parmi la frange la plus tolérante des répondants : dans les 10 % les moins ethnocentristes la probabilité de rejeter cette pratique passe de 31 chances sur 100 en 2013 à 48 chances sur 100 en 2016, et de 38 à 50 chances sur 100 dans le deuxième décile le plus tolérant. C'est d'ailleurs la seule pratique musulmane qui suscite plus de rejet parmi les tolérants en 2016 qu'en 2013. Clairement on y verra l'impact des attentats de janvier contre Charlie Hebdo et l'Hyper Cacher et il devient très difficile de faire la part, dans l'opposition à l'interdiction de montrer l'image de Mahomet, de ce qui tient spécifiquement au préjugé anti-musulman.

En résumé, la critique des pratiques de l'Islam peut effectivement se nourrir de préjugés xénophobes, particulièrement quand il s'agit de pratiques relatives à la sphère privée comme les interdits alimentaires. Dans d'autres cas la critique se retrouve à la fois parmi les Français tolérants et les Français xénophobes. C'est d'ailleurs dans ces cas précis que les mécanismes du racisme dit « subtil » peuvent être à l'œuvre. Défendre le droit à la caricature peut être le signe d'un attachement sincère à la liberté d'expression tout comme à l'inverse celui du rejet global d'une communauté perçue comme étrangère. C'est là toute la difficulté aujourd'hui d'étudier les préjugés et les opinions face à l'islam et aux musulmans.

5. Plus de 9 chances sur 10 de le rejeter parmi les trois déciles les plus intolérants en 2013 et entre 86 % et 94 % de chances de le rejeter dans les mêmes déciles en 2016.

CHAPITRE 5

# DES SENTIMENTS PLUS NUANCÉS ENVERS LES ROMS

Comme les précédentes, l'année 2016 s'est ouverte sur des évacuations très médiatisées de bidonvilles, notamment à Paris. Le fait nouveau est que si jusqu'ici les attitudes négatives envers les Roms étaient en hausse, nous assistons pour la première fois à un recul de cette hostilité. 2015 a été caractérisée par un débat passionné portant sur les sentiments contraires suscités par les Roms[1], et un fort activisme des associations pour la défense de leurs droits, contrastant avec les discriminations institutionnelles et sociétales dont ils sont victimes.

En janvier 2016, seulement 57,4 % de l'échantillon du Baromètre CNCDH pensent que les Roms, et plus spécifiquement les Roms migrants, ne veulent pas s'intégrer en France : ils étaient 77 % en décembre 2014. Certes, les stéréotypes les plus traditionnels restent répandus, et 75 % des sondés pensent encore que les Roms migrants sont pour la plupart nomades (soit un recul de 10 points par rapport à 2014), révélant une vraie méconnaissance de la situation. Mais les préjugés les plus négatifs sont en recul. Ainsi l'idée que les Roms vivent essentiellement de vols et de trafics est aujourd'hui partagée par seulement 57 % de notre échantillon (contre 78 % en décembre 2013). C'est un pourcentage encore très élevé, mais beaucoup moins que les années précédentes. Si préjugés, stéréotypes, connaissances erronées, sentiments de peur et d'hostilité continuent à se mêler avec une force et une intensité particulière dans le cas des Roms, comparés aux autres minorités, néanmoins la tendance est en train de s'inverser.

## Les Roms… c'est-à-dire ?

Les groupes roms constituent une « galaxie » de communautés qui n'ont ni la même histoire ni une culture homogène ou une religion unique[2]. Il est difficile d'estimer leur nombre. On parle de douze à quinze millions d'individus dans le monde entier. La majeure partie vit en Europe, dont 60 à 70 % dans les démocraties post communistes. Traçons à titre indicatif, une ligne qui relie Rome à Helsinki, en passant par Vienne et Prague. À l'est de ce tracé imaginaire se

1. Débat ouvert au début de l'année 2015 par le choc du refus d'inhumation de Maria Francesca, le nourrisson de deux mois et demi morte en fin décembre 2014 dans la commune de Champlan, dans l'Essonne.
2. Martin Olivera, « Les Roms comme «minorité ethnique» ? Un questionnement roumain », in *Études tsiganes*, vol. 39-40, Paris, 2010, p. 128-150.

situent les communautés qui s'auto-qualifient « Roms ». À l'ouest de la ligne on trouve des groupes aux noms différents : Manouches, Sintés, Kalés, Romanichels, avec des minorités très réduites de Roms[3]. En France on observe la même hétérogénéité. Aux côtés des Roms d'immigration récente, dont certains vivent dans des conditions de très grande précarité, on en trouve qui sont citoyens français. Ces derniers sont issus de plusieurs vagues d'immigration datant du début du XXe siècle, de l'entre-deux-guerres, mais aussi de l'après-guerre. La plupart d'entre eux poursuivent une stratégie de l'invisibilité, essayant de ne pas attirer l'attention sur leur comportement. De la même manière, les rapports entre Roms d'immigration récente, Roms et Manouches français ne relèvent pas toujours de la solidarité, ou de la reconnaissance d'une identité commune.

Un élément de complication vient du fait que le terme « Rom », utilisé au sens générique, a été choisi par l'Union Romani Internationale en 1971 afin d'inclure l'ensemble des groupes « Tziganes »[4]. Avec cette définition extensive des « Roms », le Conseil de l'Europe estimait en 2012 qu'ils étaient en France entre 300 et 500 000, soit autour de 0,6 % de la population[5]. Ainsi, les groupes Tziganes en France sont très différenciés entre eux, selon leur origine, leur statut juridique, leurs modes de vie. La grande majorité est composée par les « gens du voyage », communauté estimée à environ 350 000 personnes[6]. Le terme correspond à la catégorie administrative apparue dans les textes officiels dès 1972 et qui s'applique aux personnes visées par la loi du 3 janvier 1969 pour désigner des populations françaises mal identifiées (les Manouches, les Gitans, les forains, les Yéniches, etc.) du fait de leur mode de vie itinérant. Pour simplifier ce terme correspond à une population « Sans Domicile ni Résidence Fixe ».[7] En suivant les recommandations de la CNCDH 2012[8], on peut définir les « gens du voyage » comme des citoyens français qui ont un mode de vie fondé à l'origine sur la mobilité, même si nombre d'entre eux sont aujourd'hui sédentaires. Ils recouvrent des réalités sociales et économiques très diverses. En France il y a aussi des groupes qui s'auto-définissent comme étant des Roms. Certains d'entre eux sont citoyens français, immigrés en France à partir de la fin du XIXe siècle, d'autres sont des citoyens bulgares, roumains, kosovars ou provenant d'autres pays d'Europe de l'Est. Seule une petite minorité des Roms ainsi définis – entre 15 et 20 000, principalement issue d'une immigration récente venant de Bulgarie et surtout de Roumanie-, vit dans une très grande précarité, dans des bidonvilles. Les autres ne sont pas « visibles », et ne vivent pas dans des conditions de misère extrême.

3. Leonardo Piasere, *Roms : une histoire européenne*, Bayard Jeunesse, Paris, 2011.
4. Définition qui a été critiquée par de nombreux groupes tsiganes. Elle a ensuite été officiellement adoptée par l'Union européenne et le Conseil de l'Europe, *cf.* Jean-Pierre Liégeois, *Council of Europe and Roma : 40 years of action*, Strasbourg, 2010.
5. http://hub.coe.int/fr/web/coe-portal/roma
6. Hubert Derache, *Appui à la définition d'une stratégie interministérielle renouvelée concernant la situation des gens du voyage*, Paris, 2013, Rapport au Premier ministre, http ://www. fnasat. asso.fr/Rapport_Derache_072013. pdf.
7. Un livret de circulation s'est substitué à l'ancien carnet de circulation le 5 octobre 2012, après une décision du Conseil constitutionnel sur la conformité de la loi 1969/3. Voir aussi Marc Bordigoni, *Gens du Voyage, droit et vie quotidienne en France*, Paris, Dalloz-Sirey, 2013.
8. CNCDH, « Roms – gens du voyage ». Avis sur le respect des droits des « gens du voyage » et des Roms migrants au regard des réponses récentes de la France aux instances internationales, adopté par l'Assemblée plénière du 22 mars 2012.

Puisqu'on rencontre de nombreuses difficultés à leur trouver des caractéristiques ethniques communes, dans les documents officiels c'est souvent une identification négative qui prévaut quand on essaie de définir les Manouches, les « gens du voyage » et les Roms. Ceci permet de souligner le grand niveau de rejet social dont ils font l'objet. Si on regarde nos indicateurs d'hostilité, les « gens du voyage », et à fortiori les Roms, sont les groupes qui sont les plus méconnus et qui sont confrontés au plus grand rejet de la part du reste de la population. Mais depuis janvier 2015 on constate que ces sentiments négatifs ont non seulement cessé d'augmenter mais même fortement baissé.

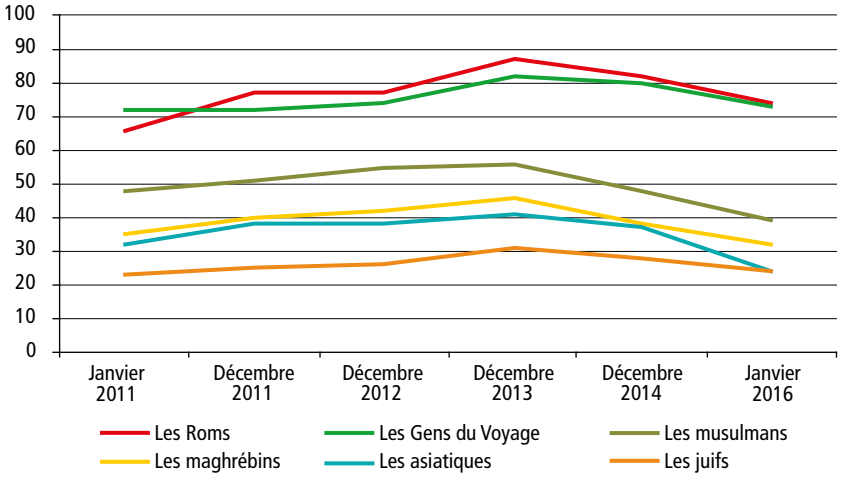
## Une inversion de tendance ?

Nous sommes donc en présence d'une mosaïque de fragments ethniques, auxquels se superpose une pluralité de statuts juridiques (citoyens français, ressortissants des pays de l'Union Européenne ou d'autres pays européens, sans patrie). Confrontés à cette hétérogénéité, traditionnellement les questions de l'enquête CNCDH portent à la fois sur les « Roms » et sur les « gens du voyage ». Si l'on s'en tient aux six dernières années, les chiffres indiquent à partir de 2013 l'émergence d'une nouvelle tendance. Fin 2013 plus de 87 % de la population considérait les Roms comme un « groupe à part » dans la société, soit une augmentation de 21 points depuis janvier 2011. Mais en janvier 2016 ce n'est plus le cas que de 74 % des sondés. Quant aux « gens du voyage », on n'observe pas de grandes différences avec les Roms : 73 % de l'échantillon de l'enquête CNCDH est convaincu qu'ils sont « un groupe à part » dans notre société (contre 82 % en décembre 2013). Nous sommes donc en présence d'une baisse de l'hostilité qui se confirme envers les Roms et les gens du voyage depuis deux ans, et qui évidemment doit être corrélée avec le recul plus général du sentiment que les minorités forment des groupes à part dans la société. En outre, il est encore trop tôt pour dire si cette évolution à la baisse va se stabiliser au cours des prochaines années. Le pourcentage de ceux qui considèrent les Roms comme un groupe « ouvert aux autres » avait diminué de moitié (de 8 % à 4 %) de 2010 à 2013, en 2014 il était remonte à 6,7 % dans le cas des Roms et à 10,5 % pour les gens du voyage. En 2016 on note une légère progression de ce taux pour les gens du voyage (13,6 %), comme si de plus en plus de personnes établissaient des relations sociales positives avec les « voyageurs ». On remarque en revanche la stabilité du pourcentage de 6,7 %, pour les Roms.

De la tendance à juger divers groupes comme « à part dans la société », le graphique 5.1 montre une diminution constante, au cours des deux dernières années, pour toutes les minorités. En janvier 2011 il n'y avait que 18 points d'écart dans les réponses à cette question entre les Roms et les musulmans. Cette différence a atteint 31 points fin 2013, puis 34 points fin 2014 et 35 points en Janvier 2016. Cet écart n'a jamais été ainsi haut si l'on se tient aux données du Baromètre. Une lecture attentive des chiffres nous montre donc en même temps un recul important de ce préjugé envers les Roms, mais un recul moindre par rapport à l'autre minorité très stigmatisée comme étant à part dans la société, celle des musulmans. Pour les Roms, même avec une baisse de 13 points, l'écart par rapport aux autres groupes n'a jamais été aussi important : +35 points par rapport aux musulmans, mais surtout +42 points par rapport aux

maghrébins, +50 par rapport aux asiatiques (c'était +45 en décembre 2014), + 50 par rapport aux juifs (à noter que dans ce cas l'écart a diminué : il était de 56 points en 2013).

**Figure 5.1. Tendances à juger divers groupes comme « à part dans la société »**




*Source : Baromètres CNCDH 2011-2016.*

## Romaphobie

Un préjugé est une attitude ou une opinion dirigée contre les membres d'un groupe ou d'une catégorie sociale. Il combine les croyances et les jugements de valeur avec des prédispositions émotionnelles. Les préjugés jouent un rôle clé dans la dynamique de justification des discours, des propos ainsi que des politiques, des actions et des pratiques discriminatoires. Ainsi, un regard négatif sur les Roms peut aller jusqu'à l'acceptation de propos racistes, comme par exemple « sale Rom », tenus en public. Seules 42 % des personnes de notre échantillon croient que ce type d'expressions doit être condamné « sévèrement » par la justice, soit 4 points de moins que pour les propos antisémites comme « sale juif » (46,4 %). On assiste toutefois à une baisse de la proportion de ceux qui estiment que les personnes tenant publiquement des propos racistes contre les Roms « ne doivent pas être condamnées du tout » : ils sont 13,6 % en 2016, contre 17,4 % fin 2014. Un examen approfondi des données indique un resserrement de l'écart avec les autres groupes. En 2013 et 2014 on mesurait encore un écart de -8 points quand on comparait les réactions aux propos anti-Roms et anti-Français. Aujourd'hui cet écart n'est plus que de -1,5 points, -2 si les propos racistes sont tenus à l'encontre des juifs, -1 dans le cas des « noirs » aussi bien que des « arabes ». On assisterait à une sorte de normalisation par rapport au niveau de diffusion des préjuges envers d'autres minorités.

De plus, une analyse détaillée des chiffres permet des mieux comprendre la dynamique des préjuges dans le temps, et en particulier leur diffusion au cours de la dernière année. Si en 2013 et 2014, 86 % des personnes interrogées considéraient que les Roms migrants étaient pour la plupart nomades, aujourd'hui, on l'a vu, cette opinion n'est plus partagée « que » par 75 % de notre échantillon[9]. On passe de 2,4 % des personnes interrogées qui ne sont « pas du tout d'accord » avec cette affirmation en 2014 à 4,2 % en 2016, auxquelles on peut ajouter les 12 % « pas vraiment d'accord » et les 9 % qui ne se prononcent pas.

En outre si, en 2014, 85 % de l'échantillon considérait que les Roms « exploitent très souvent les enfants », soit une légère baisse par rapport à l'année précédente, en janvier 2016 ce pourcentage est tombé à 68,6 %. On assiste donc à une inversion de tendance après l'augmentation spectaculaire au cours des années précédentes. D'après ces chiffres on peut remarquer que l'image des Roms comme voleurs et trafiquants, partagée par plus des trois quarts de la population en 2014 (77,5 %), ne l'est plus que par 57 % en 2016, soit un recul important de presque 20 points. Cette tendance est confirmée si l'on se penche sur l'opinion selon laquelle les Roms ne voudraient pas s'intégrer en France. Elle était partagée par 77 % de la population en 2014, la première fois que l'on a posé cette question dans l'enquête CNCDH, elle est tombée à 57,4 % en 2016. Si pour la majorité des Français les Roms sont donc toujours des nomades, qui exploitent les enfants, des voleurs qui ne veulent pas s'intégrer, en examinant attentivement les chiffres on constate une baisse significative du nombre de personne partageant ces préjugés. Mais là encore nous ne pouvons savoir si la baisse observée depuis un an dénote un vrai changement de tendance.

Les entretiens en face à face conduits par l'institut de sondage CSA pour la CNCDH en 2013 permettaient de recueillir des propos extrêmement agressifs vis-à-vis des Roms, exprimant de la colère et laissant libre cours à des émotions négatives à leur égard ; aversion et dégoût, accusation d'impureté et refus du contact ; déception et frustrations dues à leur incapacité supposée à changer, mépris et même haine, chez certains, en lien avec la croyance en leur différence et leur infériorité. Même si on a vu que la diffusion de certains stéréotypes a baissé, on ne peut sous-estimer le contenu très négatif des sentiments à l'égard des Roms.

On sait également qu'il y a d'autres préjugés envers les Roms qui n'ont pas été mesurés avec le baromètre CNCDH, notamment ceux qui les voient comme uniquement pauvres et victimes, liées à un imaginaire de vulnérabilité, de mendicité et de misère. Or la représentation des Roms comme pauvres pose aussi problème. C'est le stéréotype d'un groupe ethnique vu comme dépourvu de stratification sociale, et donc sans opportunité de mobilité sociale ascendante,

9. Un pourcentage très similaire à celui qu'on trouve en Italie en 2007 (84 %) : Tommaso Vitale, Paola Arrigoni, Enrico Claps, "Regards croisés. Anti-tsiganisme et possibilité du vivre ensemble, Roms et gadjés, en Italie", in *Études Tsiganes*, 35, 2009, p. 80-103.

sans parcours possible de réussite sociale et d'intégration[10]. Pourtant, la plupart des Roms en France ne vivent pas dans la misère[11]. Mais l'image des Roms reste liée à un imaginaire de pauvreté et de marginalité, véhiculé par les images médiatisées des bidonvilles, ainsi que celles des évacuations et des destructions des campements. Les représentations majoritaires des Roms ne rendent absolument pas compte de la stratification au sein même des différents groupes, de la multiplicité des groupes familiaux, de la diversité des carrières individuelles. On les voit comme un bloc uniforme, doté d'une culture homogène, sans différences socioprofessionnelles et avec des revenus comparables. Ils sont encore et toujours considérés comme pauvres et incapables. Beaucoup de citoyens pensent selon l'expression consacrée que ce sont *toujours les mêmes* qui depuis trente ans demandent l'aumône. Même s'il existe de nombreux cas d'intégrations réussies, de cohabitations satisfaisantes et de mobilité sociale ascendante, ces succès ne sont pas repris dans les médias.

Une dernière famille de préjugés est liée à l'immoralité supposée des Roms. En 2013 l'étude qualitative menée par CSA pour la CNCDH montrait un sentiment d'hostilité lié à une représentation des Roms comme « parasites » profitant du système d'aide sociale, qui s'enrichiraient en France pour mieux accumuler les richesses dans « leur pays » (comme s'ils étaient par définition tous étrangers) grâce aux aides au retour. Ils seraient en même temps « hors système » car mendiants, clochards, voleurs et capables de profiter des différentes formes d'aide publiques tout en exploitant la générosité du gouvernement français[12]. Si on regarde les réactions dans les médias au débat ouvert par la lettre du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Nils Muižnieks, à M. Bernard Cazeneuve, ministre de l'Intérieur de la France, sur les expulsions de Roms[13], on voit la force de ce cadrage des Roms comme opportunistes. Ils sont vus comme destinataires d'aides publiques imméritées face aux chômeurs français. Ils auraient toujours « des grosses berlines tout aussi neuves », ce seraient « des gens qui n'ont rien à faire chez nous », des étrangers qui doivent être pris en charge par des autres États européens, voire par l'Europe elle-même et « ses technocrates ». Ils auraient une « culture » d'assistés, ils ne veulent pas travailler, n'apportent rien au contrat social, sont privilégiés dans l'accès aux logements sociaux et aux aides sociales, etc. C'est un préjugé tenace et ancien. Toutefois,

10. Ce qui est contraire aux résultats de recherches portant sur les Roms Roumains en France : « Malgré la multitude de problèmes qu'ont rencontré les citoyens roms de l'UE vivant en France, lorsqu'on leur a demandé d'évaluer leur vie en France par rapport à leur vie en Roumanie, 97 % des personnes interrogées ont déclaré que leur vie était meilleure en France (80 % ont affirmé que leur vie était bien meilleure tandis que 17 % ont déclaré qu'elle était meilleure)". *Cf.* European Roma Rights Center, *Destruction des progrès, progression des destructions : les femmes et enfants roms, citoyens Européens en France*, 2014, p. 44. www. errc.org.

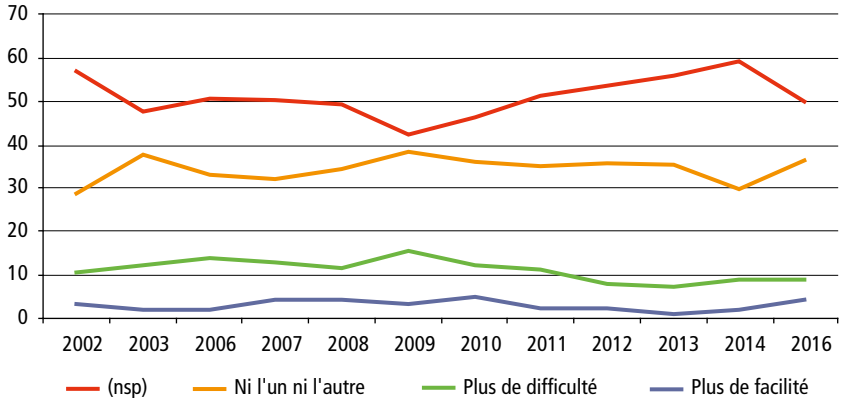
11. Thomas Aguilera, Tommaso Vitale, « Bidonvilles en Europe, la politique de l'absurde », in *Revue Projet*, 348, 2015, p. 68-76.

12. C'est ce que disait cette femme au foyer de 40 ans, qui vote FN : « On a l'impression d'être envahis. Il y a les petits qui font la manche, des insultes quand on ne donne pas d'argent. Donc là, les Roms subissent un racisme important. Mais on a vu des reportages où ils prennent l'argent pour repartir, des aides sociales, ça leur permet de rester plus aisément et de repartir chez eux plus riches, parce que le peu d'ici c'est être riche pour eux. »

13. Lettre du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Nils Muižnieks, à M. Bernard Cazeneuve, ministre de l'Intérieur de la France, sur les expulsions de Roms, du 16 février 2016, CommHR/MB/sf 005-2016, disponible en ligne : https://wcd.coe.int.

en analysant en détail le graphique 5.2 on constate là aussi une baisse du pourcentage des citoyens qui pensent qu'en France, lorsqu'on est d'origine étrangère ou immigrée, on a plus de facilité pour accéder aux aides sociales : de novembre 2009 à décembre 2014 la proportion est passée de 44 % à 59 %, mais en 2016 elle est tombée à 50 %.

**Figure 5.2. Perception de facilité dans l'accès des immigrés aux prestations sociales de l'État Providence**




*Source : Baromètres CNCDH 2002-2016.*

## L'échelle de romaphobie (%)

La diffusion des préjugés envers les Roms est si large que nous avons construit une échelle hiérarchique selon le modèle dit de Loevinger, classant les réponses aux questions selon l'intensité de l'attitude mesurée. Le tableau 5.1 montre l'ensemble des questions utilisées pour la construction de l'échelle en 2014 et 2016, ainsi que les réponses dénotant de la romaphobie, et leurs résultats. D'après ces pourcentages, on constate déjà une diminution régulière du rejet sur tous les items.

**Tableau 5.1. Questions pour la construction de l'échelle de romaphobie (%)**

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2016 |
|---|---|---|---|---|
| À votre avis, les personnes qui tiennent publiquement des propos racistes, comme par exemple « sale Rom », doivent-elles être condamnées sévèrement par la justice, condamnés mais pas sévèrement ou bien ne pas être condamnées ? Oui, elles doivent être condamnées sévèrement / Oui, elles doivent être condamnées mais pas sévèrement / **Non, elles ne doivent pas être condamnées** / SR : | | 22,4 | 17,4 | 13,6 |
| En France aujourd'hui, avez-vous le sentiment que l'on parle trop, pas assez ou ce qu'il faut de l'extermination des Tziganes, qu'on appelle aussi les Roms, pendant la Seconde Guerre mondiale ? Pas assez / **Trop / Ce qu'il faut** / SR : | | 56,1 | 55,1 | 36,9 |
| Voici quelques opinions que nous avons entendues à propos des Roms migrants. Dites-moi si vous êtes tout à fait d'accord, plutôt d'accord, pas vraiment d'accord ou pas d'accord du tout avec chacune d'entre elles. Les Roms migrants … | | | | |
| … sont pour la plupart nomades : **Tout à fait d'accord / Plutôt d'accord** / Pas vraiment d'accord / Pas d'accord du tout / SR : | 82,6 | 86,1 | 86,1 | 75,0 |
| … exploitent très souvent les enfants : **Tout à fait d'accord / Plutôt d'accord** / Pas vraiment d'accord / Pas d'accord du tout / SR : | 74,7 | 84,9 | 81,7 | 68,6 |
| …vivent essentiellement de vols et de trafics : **Tout à fait d'accord / Plutôt d'accord** / Pas vraiment d'accord / Pas d'accord du tout / SR : | 69,5 | 79,0 | 77,6 | 56,9 |
| … ne veulent pas s'intégrer en France : **Tout à fait d'accord / Plutôt d'accord** / Pas vraiment d'accord / Pas d'accord du tout / SR : | | | 77,2 | 57,4 |
| Pour chacune des opinions suivantes, dites-moi si vous êtes tout à fait d'accord, plutôt d'accord, plutôt pas d'accord ou pas d'accord du tout ? Les Français gens du voyage sont des Français comme les autres : Tout à fait d'accord / Plutôt d'accord / **Plutôt pas d'accord / Pas d'accord du tout** / SR : | 31,1 | 34,4 | 32,6 | 14,8 |
| Pour chacune des opinions suivantes, dites-moi si vous êtes tout à fait d'accord, plutôt d'accord, plutôt pas d'accord ou pas d'accord du tout ? Les Français roms sont des Français comme les autres : Tout à fait d'accord / Plutôt d'accord / **Plutôt pas d'accord / Pas d'accord du tout** / SR : | | | | 19,9 |

*Source : Baromètres CNCDH 2015-2016.*
*Figurent en gras les réponses dénotant de la romaphobie.*

L'échelle de romaphobie que nous avons construite est une échelle d'attitude hiérarchique, comme celles présentées dans les chapitres précédents (chapitres 2 et 3). Elle fournit un indicateur global d'hostilité à l'encontre des Roms. La matrice de corrélations nous indique que les sept variables sont suffisamment corrélées pour former un indicateur global de romaphobie. Le préjugé à l'égard des Roms vus comme des voleurs et celui selon lequel ils ne voudraient pas s'intégrer dans la société française structurent l'échelle de romaphobie, avec les coefficients de corrélation à l'échelle les plus élevés (respectivement 0,71 et 0,68). Les préjugés relatifs à leur rapport aux enfants et au nomadisme s'inscrivent dans cet indicateur de sentiments contraires aux Roms, avec des corrélations juste un peu moins fortes que pour les deux indicateurs précédents. L'item de loin le moins intégré à l'indicateur global est celui qui concerne le refus de voir condamner par la justice les personnes qui tiennent publiquement des propos tel que « sale Rom » (0,22). Effectivement, cet item relève plus de la prédisposition

à condamner des délits d'opinion que de sentiments hostiles envers les Roms – et en fait se rencontre seulement dans une petite minorité de la population, 13,6 % en 2016.

**Tableau 5.2. Matrice des corrélations entre les opinions à l'égard des Roms**

| | sale Rom | extermination des Roms | nomades | exploitent les enfants | vols et de trafics | pas s'intégrer | Français comme les autres | Corr. Item |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| sale Rom | 1 | .108* | .043 | .010 | .074 | .051 | .160** | .221** |
| extermination des Roms | | 1 | .007 | .029 | .151** | .083** | .201** | .297** |
| Roms nomades | | | 1 | .410** | .407** | .440** | .110** | .571** |
| exploitent les enfants | | | | 1 | .569** | .515** | .140** | .631** |
| vols et de trafics | | | | | 1 | .549** | .282** | .715** |
| pas s'intégrer | | | | | | 1 | .204** | .682** |
| Français comme les autres | | | | | | | 1 | .461** |

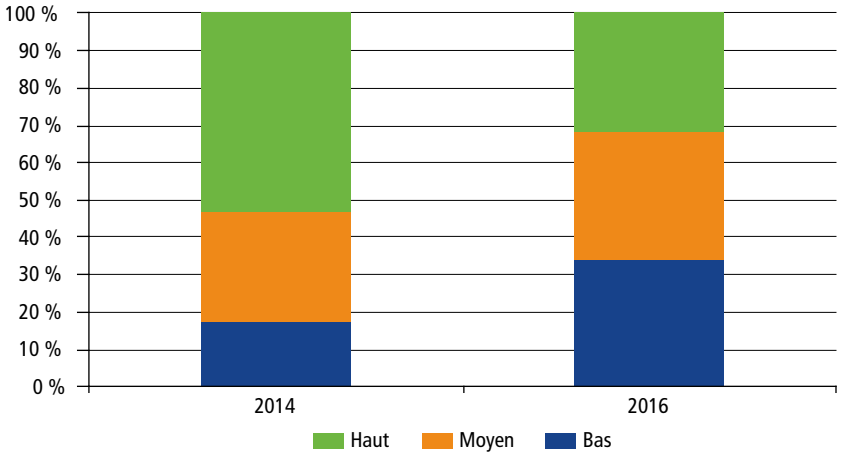
** La corrélation est significative au niveau 0.05 (2-tailed).*
*** La corrélation est significative au niveau 0.01 (2-tailed).*

*Source : Baromètre CNCDH 2016. Corrélations mesurées par le R de Pearson. Questions et échelles sont orientées dans le sens de l'hostilité aux Roms, la dernière colonne indique la corrélation de l'item à l'échelle de romaphobie.*

Cette échelle d'attitude d'hostilité envers les Roms permet de hiérarchiser les répondants du niveau le plus bas de préjugés au niveau le plus élevé, pour ceux qui les assument tous et ne considèrent pas les Français roms comme des Français à part entière, prennent les Roms essentiellement pour des voleurs, des nomades et des exploiteurs d'enfant ne voulant pas s'intégrer en France, pensent également que des propos racistes tenus publiquement contre les Roms ne doivent pas être condamnés, tout en considérant qu'on parle déjà assez – ou même trop – de l'extermination des Roms et des Tsiganes. La figure 5.3 compare les niveaux de romaphobie en 2014 et 2016. Sur cette échelle, l'hostilité à l'encontre des Roms a chuté depuis la fin 2014, la proportion de notes élevées passant de 53 à 31,6 %, et le pourcentage de notes basses a sensiblement progressé, passant de 17 % à 33,8 %.

Il est important de noter que la diffusion des sentiments négatifs à l'égard des Roms n'est pas uniforme au sein de l'Hexagone. Notre échantillon n'est pas suffisamment large pour voir des différences d'un département à l'autre, ou d'une région à l'autre, mais nous permet quand même d'observer les différences les plus importantes par grande région, avec un découpage territorial qui distingue l'Île de France, le Bassin parisien Ouest, le Bassin parisien Est, le Nord, l'Ouest, l'Est, le Sud-Ouest, le Sud-Est et la Méditerranée. Pour mieux visualiser les différences territoriales nous n'avons additionné et projeté sur la carte que les valeurs élevés et moyennes de romaphobie.

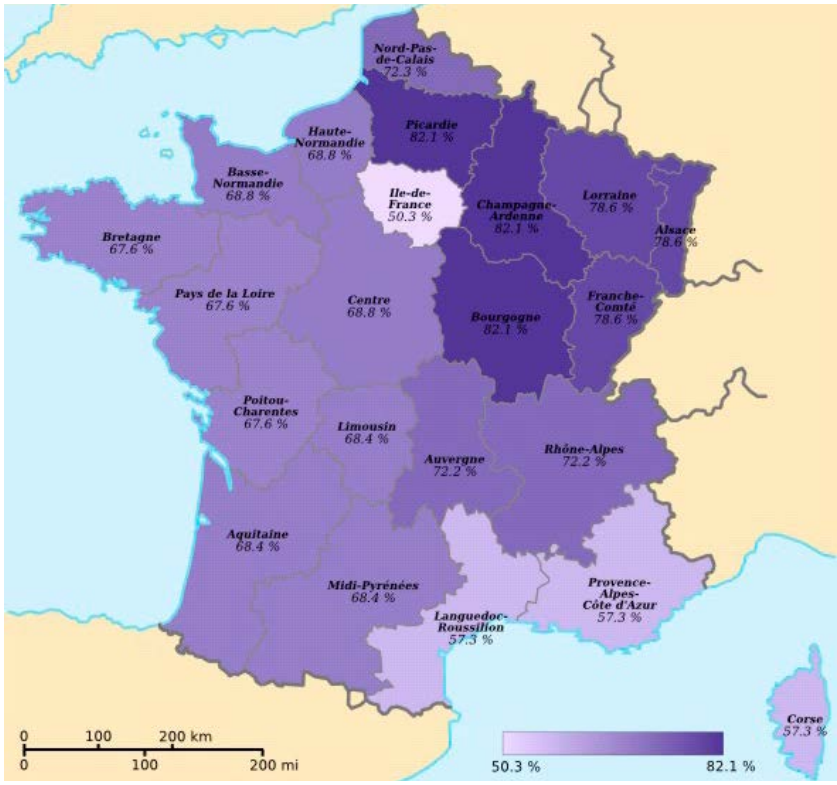
**Figure 5.3. Échelle de romaphobie, années 2014 et 2016 (%)**




*Source : Baromètres CNCDH 2014 -2016.*

On voit bien que la Région Île de France est le lieu où le niveau de romaphobie est le plus bas, car « seulement » 50 % de la population obtient des résultats allant de moyen à élevé sur l'échelle de romaphobie. Au sein de la Région Île de France, la banlieue Est de Paris et notamment le département de la Seine-Saint-Denis (93) et la ville de Paris montrent des niveaux encore plus faibles par rapport à la moyenne régionale. Sur le plan de la distribution territoriale, on constate que les grandes villes ont en général des niveaux de romaphobie au-dessous de la moyenne et leur environnement périurbain un niveau légèrement supérieur à la moyenne, alors qu'une lecture attentive des chiffres indique que dans les moyennes et petites villes, et surtout leur périurbain, ainsi que dans les territoires ruraux, la population a des scores élevés bien au-dessus de la moyenne. Il ne s'agit malgré tout que de tendances qu'on ne peut pas étudier en profondeur à cause de la taille limitée de notre échantillon. On remarque aussi un bas niveau d'hostilité dans les régions de la Méditerranée, ce qui est intéressant quand on sait qu'il s'agit d'une des parties de la France qui concentre le plus de déplacements de Roms migrants– notamment pour des rituels collectifs religieux ainsi que pour les opportunités de travail saisonnier dans l'agriculture – et où résident de nombreux Roms français et migrants ; comme c'est le cas aussi dans l'Île de France, qui a une très forte densité de Roms. Cela montre l'importance des « contacts », c'est-à-dire des connaissances que chacun peut avoir ou établir.

**Figure 5.4. Romaphobie (niveau moyen ou élevé) par macro-région**




*Source : Baromètre CNCDH 2016.*

## Les facteurs explicatifs des préjugés romaphobes

Les attitudes hostiles aux Roms s'expliquent par les mêmes facteurs explicatifs que l'ethnocentrisme et l'antisémitisme, analysés dans les chapitres précédents. Le tableau 5.3 présente les facteurs classiques d'analyse des préjugés. Comme on l'a vu, en 2016, 66,2% de la population a des scores moyens ou élevés sur l'échelle de romaphobie. Le tableau indique les variations de ce pourcentage en fonction de plusieurs variables sociodémographiques, spécifiques à la sociologie du racisme. L'hostilité à l'encontre des Roms est plus fréquente et bien supérieure à la moyenne chez les personnes âgées (75%), chez les non bacheliers (74%), chez les agriculteurs (88%), les ouvriers (75%) et les employés (75,5%), et chez les individus aux faibles ressources (72%) et ayant le sentiment que leur situation économique se dégrade (77%). On remarque que, comme c'était le cas pour l'ethnocentrisme et l'antisémitisme, les sentiments négatifs envers les Roms sont un peu plus élevés chez les catholiques non pratiquants (77%) que chez les catholiques pratiquants réguliers ou occasionnels (respectivement 71,5% et 72%), et le pourcentage baisse à 60,4% parmi ceux qui vont à la messe une fois par semaine. En revanche les catholiques dans leur ensemble – et en particulier les catholiques non pratiquants – se montrent plus hostiles aux Roms que les non croyants (56,5) ou les croyants d'une autre religion (51,5%).

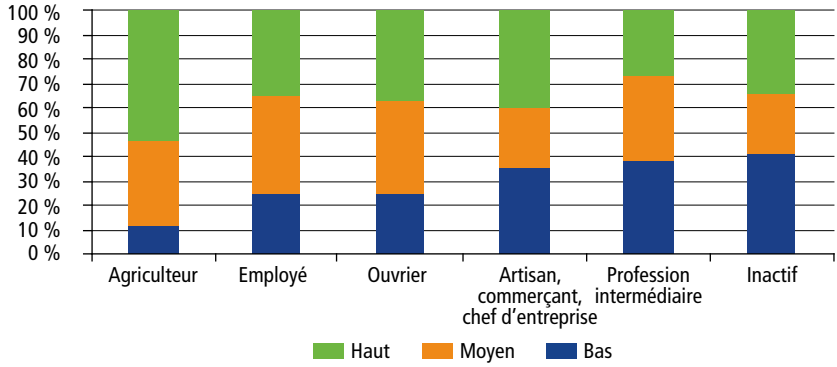
### Tableau 5.3. Facteurs explicatifs de la romaphobie (%)

| % de scores moyens ou élevés sur l'échelle de romaphobie | Scores 2-3 |
|---|---|
| SEXE | |
| Homme | 65 |
| Femme | 67 |
| AGE | |
| 18-24 ans | 58 |
| 25-34 ans | 65 |
| 35-44 ans | 60,5 |
| 45-59 ans | 65,5 |
| 60 + | 73 |
| diplôme | |
| Moins que le bac | 74 |
| Bac | 68 |
| Bac + 2 | 59 |
| Bac +3 | 49 |
| CATÉGORIE SOCIOPROFESSIONNELLE (ancienne profession retraités recodée) | |
| Agriculteur | 88 |
| Artisan, commerçant, chef d'entreprise | 65 |
| Cadre supérieur | 51,5 |
| Profession intermédiaire | 62 |
| Employé | 75,5 |
| Ouvrier | 75 |
| Inactif | 59 |
| ÉCHELLE Gauche /Droite | |
| Gauche (1,2) | 45 |
| Centre gauche (3) | 55 |
| Centre (4) | 74 |
| Centre droit (5) | 76 |
| Droite (6,7) | 88 |
| REVENUS MENSUELS | |
| Moins de 1400 euros | 72 |
| 1400-2000 | 72 |
| 2000-3000 | 65 |
| + 3000 | 59 |
| PRATIQUE RELIGIEUSE CATHOLIQUE | |
| Pratiquant régulier | 71,5 |
| Occasionnel | 72 |
| Non pratiquant | 77 |
| Autre religion | 51,5 |
| Sans religion | 56,5 |
| SITUATION ÉCONOMIQUE RESSENTIE | |
| « Je vis moins bien qu'il y a quelques années » | |
| Tout à fait d'accord | 77 |
| Plutôt d'accord | 73 |
| Plutôt pas | 58 |
| Pas du tout | 50 |
| **Ensemble** | **66** |

*Source : Baromètre CNCDH 2016.*

La figure 5.5 montre les différents niveaux d'hostilité envers les Roms par catégorie socio-professionnelle et souligne la diffusion, au sein des classes moyennes supérieures et des classes supérieures, d'attitudes beaucoup plus ouvertes et tolérantes que parmi les agriculteurs et les classes populaires.

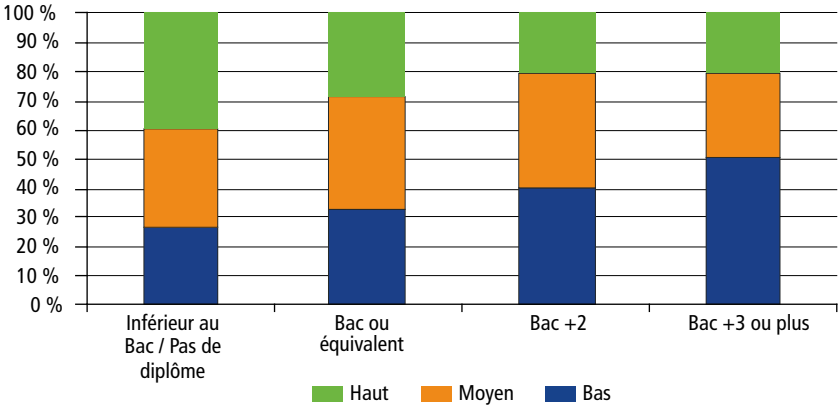
**Figure 5.5. Échelle de romaphobie par catégorie socio-professionnelle, 2016 (%)**




*Source : Baromètre CNCDH 2016. Retraités et chômeur classés en fonction de leur ancienne profession.*

Comme souvent dans les analyses du racisme, la tolérance augmente avec le niveau d'études. Le cas des Roms en France ne fait pas exception à cette règle (figure 5.6).

**Figure 5.6. Échelle de romaphobie par diplôme, 2016 (%)**

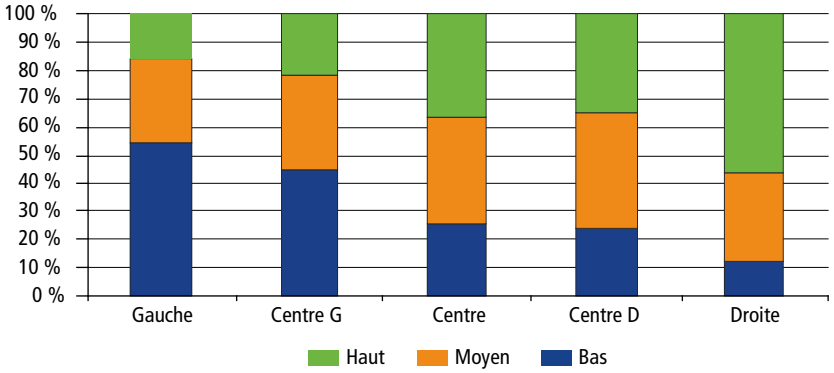



*Source : Baromètre CNCDH 2016. Dernier diplôme obtenu.*

Ces préjugés envers les Roms sont beaucoup moins fréquents à gauche qu'à droite de l'échiquier politique. 89,5 % des sympathisants du Front National, 79 % des proches de Les Républicains sont hostiles aux Roms. Ils sont plus nombreux parmi les sympathisants du Parti Socialiste que chez ceux de la « gauche de la gauche » (58 % contre 40 % chez les partisans du Front de gauche, des

communistes, des trotskistes ainsi que des sympathisants d'Europe Écologie les Verts). La figure 5.7 montre la répartition des scores par rapport à l'auto positionnement politique (en cinq positions). Elle rend visible la forte similitude de profils entre le centre et le centre-droit.

**Figure 5.7. Échelle de romaphobie par auto positionnement politique, 2016 (%)**



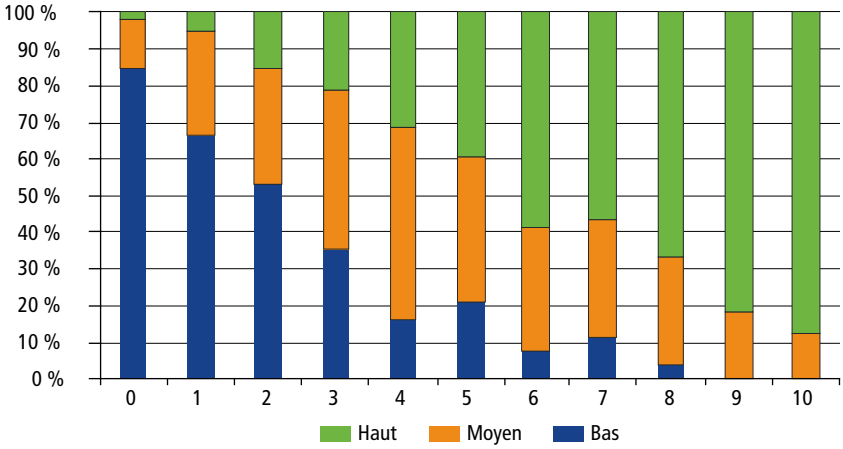

*Source : Baromètre CNCDH 2016.*

Surtout, il est intéressant de croiser l'échelle de romaphobie avec l'échelle d'ethnocentrisme déjà utilisée (voir chapitre 2) (figure 5.8). Plus le niveau d'ethnocentrisme augmente, plus les scores de romaphobie progressent, témoignant d'une représentation stéréotypée et cohérente de cette minorité. Aversion aux Roms et ethnocentrisme vont de pair, le résultat mérite d'être souligné. En analysant en détail le graphique on voit que ce sont surtout les personnes les moins ethnocentriques qui manifestent une ouverture d'esprit face à cette minorité.

On en tirera deux conclusions. Le racisme anti Roms n'est ni uniforme, ni universel, ni immuable. Sa présence reste forte et dominante, mais elle est variable, non seulement dans l'espace – d'un département à l'autre – mais aussi dans le temps. Et les attitudes envers les Roms suivent l'évolution générale de l'opinion : quand la tolérance augmente envers les autres minorités, la situation s'améliore pour les groupes Tziganes aussi, et la baisse de l'ethnocentrisme observée depuis deux ans réduit le risque de voir se développer des sentiments hostiles aux Roms.

Comme on l'a déjà vu dans les cas de l'antisémitisme et de l'islamophobie, ces corrélations aident à définir le profil des personnes les plus hostiles aux Roms, mais il faut pouvoir faire la part respective des effets de chaque variable. Ainsi : est-ce la catégorie socio-professionnelle qui structure le rapport aux Roms, ou le niveau d'éducation, ou le revenu familial ?

**Figure 5.8. Scores sur l'échelle de romaphobie par niveau d'ethnocentrisme, 2016 (%)**



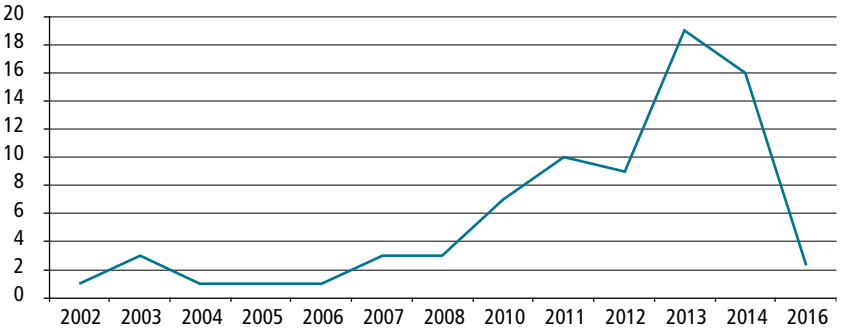

*Source : Baromètre CNCDH 2016.*

Nous avons ainsi contrôlé l'effet propre de chaque variable sur la romaphobie avec 4 modèles de régression logistique. Le premier à partir d'un modèle de base qui contient seulement les variables sociodémographiques (l'âge, le sexe, le parcours migratoire familial éventuel, la catégorie socioprofessionnelle et le niveau d'éducation), le second en ajoutant à ce modèle de base la position sur l'échelle d'ethnocentrisme, le troisième en introduisant en outre le positionnement politique et le dernier en complétant avec le lieu de résidence des répondants. Ce genre d'analyse permet de mesurer le « risque » de développer des sentiments hostiles aux Roms et d'atteindre des scores moyens ou élevés sur l'échelle de romaphobie. Elle montre que seuls l'âge, la position politique, la région de résidence (et notamment le bassin parisien Est, et l'Est), le fait d'avoir au moins un parent ou un grand-parent étranger et l'ethnocentrisme restent statistiquement « significatifs », c'est-à-dire qu'ils ont une influence réelle sur la probabilité d'éprouver ou non un sentiment négatif à l'encontre des Roms. On voit à nouveau l'importance de l'âge, déjà pointé comme facteur explicatif majeur par rapport à l'antisémitisme. Les cohortes auxquelles les individus appartiennent commandent les expériences collectives de socialisation et le rapport aux autres, même une fois pris en compte l'effet de la profession, du revenu familial et du niveau d'éducation. Bien évidemment l'ethnocentrisme, comme indicateur synthétique des attitudes d'ouverture ou de fermetures aux autres, joue un rôle majeur.

## Moins à la mode, moins d'attention, moins de romaphobie ?

On remarque aussi que de moins en moins de personnes considèrent que les Tziganes, les Roms et les gens du voyage sont les groupes les plus discriminés en France. Elles étaient 19 % en 2013 contre 2,3 % début de 2016. Par contre, le pourcentage de celles qui estiment qu'on ne parle pas assez de l'extermination des Roms pendant la Seconde Guerre mondiale est montée de 35 % en 2013 à 40 % en 2014, et 52 % en 2016.

**Figure 5.9. Les Roms vus comme principales victimes de racisme en France (%)**




*Source : Baromètres CNCDH 2002-2016.*

Dans l'ensemble, on note donc des signes d'évolution dans le rapport de la société française aux minorités Roms. On parle moins des Roms, ils sont pour ainsi dire « moins à la mode ». Mais on commence à en parler mieux, avec plus de mobilisations de la part des associations et des leaders Roms dans l'espace public, une prise de conscience de l'absence de réflexion systématique à propos de l'histoire des Roms et des effets pervers des sentiments d'aversion à leur égard. Face à cette minorité, on est confronté à un paradoxe. Les Roms étaient hyper-visibles depuis des années, présents dans la presse quotidienne des grandes et moyennes villes. Mais même si on en parlait beaucoup, ces discours n'entraînaient pas de réflexion ou de connaissance critique, pas de possibilités d'interaction et de connaissance interpersonnelle. La baisse de certains préjugés à l'encontre des Roms montre que l'opinion publique commence à les connaître un peu mieux. Si dans les années passées beaucoup d'entre eux pratiquaient une « stratégie d'invisibilité » et pouvaient avoir tendance à dissimuler leur identité en public, dans les deux dernières années on assiste à une timide amorce de prise de parole publique de la part de leaders et intellectuels roms, hommes et femmes.

Les mobilisations qui se sont développées à partir du 2009 autour des droits des Roms, surtout en faveur de ceux qui connaissent la plus grande précarité [14], commencent manifestement à porter leurs fruits et à diffuser des connaissances plus fines des groupes rassemblés sous cette étiquette, au-delà des cercles très étroits des militants pour les droits de l'homme. Déjà en 2014 nous remarquions qu'elles avaient contribué à attirer l'attention sur les discriminations vécues par les Roms, et nous soulignions l'intensification du nombre de film et de documentaires tentant de faire de l'information et des enquêtes approfondies. Ces dernières années des initiatives ont été développées directement par les groupes roms pour établir des liens avec les riverains, organiser des concerts et des fêtes, des prises de parole publiques et des manifestations sur le modèle des « flash mobs », créatif et théâtral.

14. Patrick Bruneteaux, Norah Benarrosh-Orsoni, *Intégrer les Roms ? Travail militant et mobilisation sociale auprès des familles de Saint-Maur (Val-de-Marne)*, Paris, L'Harmattan, 2012.

Des campagnes pour lutter contre les préjugés envers les Roms, en les faisant mieux connaître se sont développées, ainsi qu'une attention plus importante à la représentation qu'en donnent les médias en termes de délinquance et pauvreté. Celles-ci ont beau avoir des conséquences différentes dans l'attribution du blâme et de la responsabilité, elles participent ensemble de la définition de la question Rom comme « problème ». Très souvent, d'ailleurs, ce « problème » serait le résultat du comportement et de la mentalité *romani* en soi et non le résultat d'une *relation* entre les Roms et les politiques publiques. C'est un exemple typique d'aveuglement logique (*logical blindness*), que renvoie la responsabilité à une seule partie et qui ne prend pas en compte l'interaction entre les deux parties en question.

Les associations de Roms et de Manouches ont tendance à prendre de plus en plus la parole, à organiser des activités et à porter plainte contre les stéréotypes et leur instrumentalisation. Il ne s'agit plus seulement de lutter contre l'exclusion sociale des Roms, mais aussi d'inverser les processus de stigmatisation et de promouvoir la coexistence avec la société majoritaire. Ce faisant la tendance actuelle est à la diffusion d'initiatives pour la reconnaissance mutuelle, qui vise à modifier l'image des Roms et leur mode de visibilité, et à contrer les représentations stéréotypées dans les médias. Cela a pu contribuer à la relative amélioration de leur image.

CHAPITRE 6

# L'IMPACT DES ATTENTATS DE 2015 SUR L'OPINION

Après deux séries d'attentats meurtriers, on pouvait craindre les amalgames entre Islam et terrorisme, et une stigmatisation des musulmans de France, tandis que le flux croissant des réfugiés fuyant les conflits en Irak et en Syrie laissait présager d'un durcissement de l'opinion à l'égard des immigrés. Le triplement des actes et menaces antimusulmans recensés en 2015, dont 58 % intervenus en janvier et en novembre juste après les attentats, va dans ce sens. La progression électorale du Front national aux scrutins départemental de mars et régional de décembre également, un parti qui a fait de l'immigration sa cible privilégiée, et qui présente les migrants comme infiltrés par les djihadistes. Pourtant deux enquêtes effectuées pour la CNCDH, l'une après les attentats contre Charlie Hebdo et l'Hyper Cacher (3-13 mars 2015), l'autre deux mois après les attentats du 13 novembre (6-11 janvier 2016), amènent à des conclusions plus nuancées. On observe bien une demande sécuritaire, face à un terrorisme qui fait peur, tout comme un réflexe de fermeture face aux réfugiés. Mais les opinions en faveur de la peine de mort continuent à baisser. Et loin de reculer, l'acceptation des minorités qui vivent en France, y compris la minorité musulmane, progresse globalement depuis trois ans. On suggère ici deux pistes explicatives du phénomène parmi d'autres, la réaction « républicaine » aux attentats, et les transformations en cours à droite.

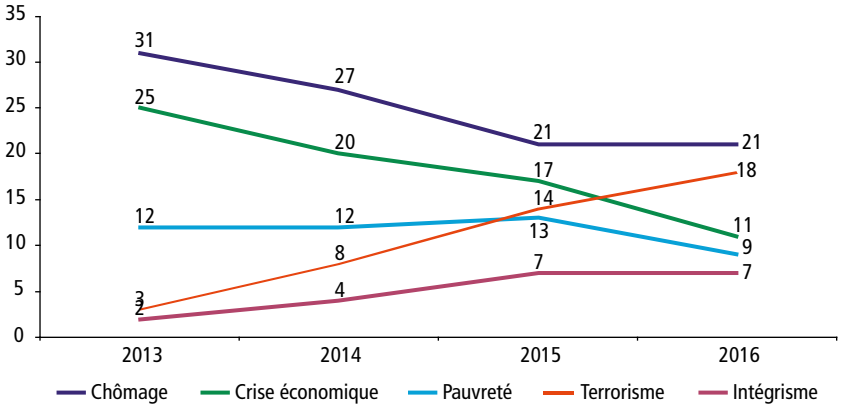
## Une demande de protection

Chaque année l'enquête de la CNCDH s'ouvre sur une question demandant de « dire quelles sont vos principales craintes pour la société française. En premier ? En second ? »[1]. Et invariablement, les problèmes économiques viennent en tête, le chômage, la crise (en gris, figure 6.1). Mais progressivement le terrorisme (en rouge) s'est imposé à leurs dépens. Il était au sixième rang des craintes en 2013, au quatrième en 2014, au troisième début 2015, en 2016 il a gagné la seconde place juste derrière le chômage (respectivement 18 et 21 % des citations). Si on cumule les premiers et seconds choix, c'est 32 % des

1. Items sur la liste : la pollution, la pauvreté, l'insécurité, le racisme, l'antisémitisme, l'intégrisme religieux, le chômage, la drogue, la perte de l'identité de la France, la corruption et les affaires, l'immigration, la mondialisation, la crise économique, le terrorisme, aucune, autre (le Sida a été supprimé de la liste en 2016).

personnes interrogées qui citent le terrorisme parmi leurs craintes en 2016 (contre 37 % citant le chômage) et cette proportion atteint un niveau record chez les femmes (37 % contre 24 % chez les hommes), traditionnellement plus sensibles à la violence et à la guerre. On note de même la montée des inquiétudes concernant l'intégrisme religieux (figure 6.1), passé entre 2013 et 2016 de la huitième à la sixième place.

**Figure 6.1. Évolution des craintes pour la société française**




Face à cette menace, deux mois après les événements, la sécurité prime sur la liberté. Pour 88 % des personnes interrogées en 2016, et 93 % parmi celles qui citent le terrorisme parmi leurs craintes pour la société française, « si quelqu'un est soupçonné de préparer un attentat terroriste en France, la police devrait avoir le droit de le garder en prison jusqu'à être sûre que cette personne n'est pas impliquée » (dont 62 % « tout à fait d'accord », contre 11 % plutôt pas ou pas du tout d'accord et 1 % seulement de refus de répondre). Et si c'est chez les sympathisants du Front national et de Les Républicains que cette demande sécuritaire est la plus forte (93 % en faveur de garder le suspect en prison), même à l'extrême gauche cette opinion est majoritaire (72 % d'approbation chez les proches du PC et du Front de gauche et 71 % chez les écologistes d'EELV). De même 80 % des personnes interrogées estiment que la police doit pouvoir enquêter en cas de menace terroriste « même si cela peut restreindre les libertés individuelles », contre 16 % estimant que « les libertés individuelles doivent être protégées même si cela peut gêner les enquêtes policières sur des menaces terroristes » et 3 % qui ne se prononcent pas. Là les variations selon l'orientation politique sont plus fortes, le soutien au droit d'enquête de la police passant de plus de 90 % chez les sympathisants de Les Républicains et du FN à 48 % chez ceux de la gauche radicale (contre 42 % donnant priorité à la défense des libertés individuelles). Mais il n'y a que chez les écologistes qu'on trouve une majorité pour limiter les droits de la police (52 % contre 46 %). Et sur ces deux questions, les femmes se montrent toujours plus « sécuritaires » que les hommes.

## Un réflexe de fermeture

Face aux réfugiés l'opinion est plus partagée, comme le montrent les réponses à la question suivante : « La France a décidé d'accueillir 30.000 personnes sur deux ans pour participer à l'effort européen d'accueil des réfugiés. Au sujet de ces réfugiés, de laquelle des deux opinions suivantes vous sentez-vous le plus proche : C'est un devoir pour la France d'accueillir les réfugiés des pays en guerre /La France ne doit pas accueillir ces réfugiés car il faut avant tout aider les personnes qui n'arrivent pas à se loger et à vivre décemment en France ». Une forte minorité (41 %) choisit la première alternative, celle du devoir d'accueil. Mais la seconde réponse est majoritaire, 54 % des personnes interrogées donnent priorité aux Français défavorisés sur les réfugiés. Une autre question est aléatoirement proposée sous quatre versions différentes, pour voir si remplacer « réfugiés » par « migrants », ou préciser leur origine (Syrie et Irak ou Afrique) change les réponses : « Aujourd'hui, un grand nombre de migrants (réfugiés) venant de Syrie et d'Irak (d'Afrique) arrivent en France. Vous pensez que la France doit les accueillir ? Devrait les accueillir mais la situation actuelle du pays ne le permet pas ? N'a pas à les accueillir ? ». Seule une minorité de l'échantillon se prononce par principe contre leur accueil, dans une proportion qui varie de 15-16 % pour les migrants ou réfugiés d'Afrique à 18 % pour les migrants de Syrie et d'Irak et 20 % pour les réfugiés de ces deux pays. Une minorité plus conséquente se prononce pour leur accueil, allant de 21 % pour les migrants d'Afrique et 24 % pour les réfugiés de ce pays, à 31 % pour les populations de Syrie ou d'Irak quelle que soit la manière de les désigner. Mais une nette majorité se dit d'accord sur le principe tout en estimant que la situation ne permet pas de le mettre en œuvre, dans des proportions qui vont de la moitié dans le cas des réfugiés et migrants d'Irak et de Syrie, à 58 % pour les réfugiés d'Afrique et 62 % pour les migrants de ce pays (tableau 6.1).

**Tableau 6.1. Opinions sur l'accueil des réfugiés selon le terme employé et le pays d'origine (%)**

| | Migrants de Syrie et Irak | Réfugiés de Syrie et Irak | Migrants d'Afrique | Réfugiés d'Afrique |
|---|---|---|---|---|
| La France doit les accueillir | 30 | 30 | 21 | 24 |
| Devrait les accueillir mais la situation actuelle du pays ne le permet pas | 50 | 49 | 62 | 58 |
| N'a pas à les accueillir | 18 | 20 | 15 | 16 |
| Nsp | 2 | 1 | 2 | 2 |

*Source : Baromètre CNCDH 2016.*

Ces moyennes cachent toutefois des clivages plus importants que les questions précédentes.

Le principe de l'accueil des réfugiés, globalement admis par 41 % de l'échantillon, est beaucoup plus souvent affirmé à gauche, passant de 12 % chez les personnes qui se situent à l'extrémité droite de l'échelle gauche droite à 68 % chez celles qui se placent à l'extrême gauche, de 4 % chez les sympathisants du FN à 75 % chez ceux de la gauche non socialiste. Il est d'autant plus approuvé

que la personne est ouverte aux autres, passant de 6 % chez les répondants très ethnocentristes (scores élevés sur l'échelle présentée au chapitre 2) à 84 % chez ceux qui ne le sont pas du tout. Il dépend enfin du rapport à la religion. Les musulmans, par solidarité avec des populations souvent de même religion, sont de loin les plus accueillants (64 % d'opinions favorables à l'accueil des réfugiés). Les catholiques les plus pratiquants le sont aussi un peu plus que la moyenne (45 %, contre 35 % chez les pratiquants occasionnels), plus sensibles aux messages répétés du pape François demandant à chaque famille d'accueillir des migrants, comme le confirment d'autres sondages auprès de la population catholique[2]. Les femmes sont toujours un peu plus réticentes que les hommes à accueillir des réfugiés. Il y a enfin, bien sûr, la dimension socioéconomique. Les moins favorables à l'accueil des réfugiés sont ceux qui ont le plus de mal déjà à s'en sortir, les bas revenus, les milieux populaires. Ainsi l'approbation du principe de leur accueil passe de 28 % dans les catégories populaires à 57 % dans les catégories moyennes et supérieures, de 24 % chez les répondants qui ont tout à fait le sentiment de vivre moins bien qu'il y a quelques années, à 67 % chez ceux qui n'ont pas du tout cette impression.

Une analyse de régression logistique permet de tester les effets respectifs de l'âge, du genre, du diplôme, du revenu, de la pratique religieuse, du placement sur l'échelle gauche droite et du niveau d'ethnocentrisme sur la probabilité d'être favorable à l'accueil des réfugiés. Une fois contrôlé l'effet de toutes ces variables, le genre, la pratique religieuse et le diplôme n'ont pas d'impact significatif. L'âge joue faiblement, les tranches d'âge intermédiaires, celles des actifs, se montrent plus réticentes. Mais c'est le niveau d'ethnocentrisme, l'intolérance à l'Autre, qui est de loin le facteur le plus explicatif, suivi par l'orientation politique et le revenu du foyer. Autrement dit les attitudes à l'égard des réfugiés ont des causes à la fois socioéconomiques et idéologiques.

## Un recul des attitudes autoritaires et intolérantes

Pour autant, il faut souligner que cette demande sécuritaire, au détriment éventuel des libertés individuelles, ne s'accompagne pas d'une remontée des opinions autoritaires dans la société française. Et si l'opinion majoritaire est qu'il n'est pas possible, dans le contexte économique actuel, d'accueillir tant de réfugiés, qu'il faut donner la priorité à ceux qui en France ont déjà du mal à s'en sortir, on ne note aucune remontée d'intolérance envers les minorités qui composent la France, y compris envers les musulmans.

Les partisans du retour à la peine de mort restent minoritaires. Ils étaient 46 % en 2011, 43 % en 2013, 39 % en 2014, et après une brève remontée à 42 % au lendemain des attentats de janvier, le niveau est retombé à 39 %, soit des variations assez comparables à celles que donne le Baromètre d'image du FN

2. Voir notamment le sondage IFOP pour *La Croix et Le Pèlerin*, effectué du 16 au 21 septembre 2015 par questionnaire auto-administré en ligne auprès d'un échantillon de 2 997 personnes, représentatif de la population française âgée de 18 ans et plus.

de TNS-Sofres[3]. La proportion de personnes jugeant que « les tribunaux français ne sont pas assez sévères » reste très élevée, mais elle a commencé sa montée en 2009, passant de 58 % à la fin de cette année-là à 75 % fin 2013. Depuis elle est retombée à 71 % en 2015 et 69 % en 2016. Enfin sur une échelle d'autoritarisme (voir figure 2.3, chapitre 2 de cette partie) combinant les opinions sur la peine de mort, le laxisme de la justice et l'intolérance envers l'homosexualité, la proportion des « non autoritaires » (score inférieur à 2), qui avait nettement baissé entre 2009 et 2013, est en hausse continue depuis, passant de 33 % en 2013 à 42 % en 2016.

Dans le même temps l'acceptation des minorités, loin de chuter après les attentats, a progressé de manière spectaculaire. L'indice longitudinal de tolérance, qui offre une vision synthétique de ces tendances sur la base de 69 séries de questions posées depuis les années 90, a progressé de dix points entre 2013 et 2016, retrouvant son niveau de 2004 : 64 sur 100 (figure 1.1, chapitre 1). Mais les évolutions les plus fortes s'observent après les attentats : l'indice gagne deux points entre 2013 et 2014, trois entre 2014 et 2015 et cinq entre 2015 et 2016. On le constate pour toutes les minorités, y compris pour les Roms, les moins aimés (chapitre 5) et sur la quasi-totalité des questions de l'enquête, y compris certaines où on aurait pu s'attendre à une crispation ethnocentriste après des attentats commis au nom d'un Islam radical. Ainsi entre 2014 et 2016, l'idée que « la France doit rester un pays chrétien » recule de 21 points (de 74 à 53 %), entre 2013 et 2016 la proportion de personnes à qui l'islam évoque quelque chose de positif passe de 20 à 32 %, la proportion estimant qu'il faut permettre aux Musulmans d'exercer leur religion dans de bonnes conditions de 69 à 79 % tandis que l'approbation du principe du droit de vote pour les étrangers aux élections locales passe de 38 % à 47 % (et son rejet de 62 % à 49 %).

Jamais il n'y a eu un tel unanimisme pour juger nécessaire une lutte vigoureuse contre le racisme, l'antisémitisme et les préjugés envers les musulmans (respectivement 71 %, 68 % et 63 %). Cela peut paraître paradoxal puisque toute une littérature, notamment après les attentats du 11 septembre à New York, montre plutôt que le sentiment de menace accroît les préférences autoritaires et ethnocentristes. Mais d'autres auteurs, spécialistes des émotions comme le psychologue George Marcus, soulignent également la manière dont l'anxiété remet en cause les comportements de routine, les habitudes et les opinions acquises, encourage une réflexion critique, contrairement à la colère[4]. Pour le mesurer il faut des expérimentations hors du champ du baromètre de la CNCDH. On s'en tiendra ici plutôt aux effets du contexte institutionnel et partisan.

3. Le sondage, effectué en face à face comme celui de la CNCDH, du 28 janvier au 1er février 2016 pour *Le Monde*, France Info et Canal+, montre aussi une tendance de long terme à la baisse de la proportion des partisans de la peine de mort et un recul de 4 points par rapport à l'an dernier (de 36 à 32 %). Si la proportion d'interviewés estimant que « la justice n'est pas assez sévère avec les petits délinquants est en hausse (+4), son niveau (70 %) est comparable à celui qu'on trouve pour la question de la CNCDH.

4. Pour un bilan des travaux analysant l'impact psychologique du terrorisme ainsi qu'une prise en compte du type d'émotions mobilisées après les attentats de Charlie Hebdo et leur impact voir George Marcus, Pavlos Vasilopoulos, Martial Foucault, « Responses to the Charlie Hebdo Attacks between ideology and Political judgment », communication présentée au Congrès de l'AFSP, Aix en Provence, 22-24 juin 2015.

## La riposte républicaine

Une première piste explicative est la manière dont les pouvoirs publics réagissent à l'événement et le cadrent. Ce sont les institutions qui donnent le « la ». Après l'attentat contre Charlie Hebdo et contre l'Hyper Cacher, la réaction de François Hollande et des principaux partis politiques a été d'appeler à des marches républicaines, placées sous le signe de la solidarité avec les victimes et de la mobilisation contre toutes les formes d'intolérance. Réagissant à cet appel près de quatre millions de personnes ont manifesté à travers toute la France, les 10-11 janvier, avec des pancartes « je suis Charlie », « je suis juif », je suis musulman », « je suis policier ». Sans compter les nombreuses mobilisations locales dans des petites communes éloignées des centres et désireuses de s'associer à ces rassemblements, non prises en compte par les chiffres officiels. On peut faire l'hypothèse que ce moment solennel de fraternisation et d'union nationale a encouragé la tolérance. D'autres pourtant, comme le démographe Emmanuel Todd, y ont vu au contraire « une imposture »[5]. S'appuyant sur la cartographie des manifestations, sur les écarts de participation d'une ville et d'une région à l'autre, sur leurs traditions politiques et religieuses, l'auteur affirme que ces marches auraient essentiellement mobilisé une France vieillissante, blanche, bourgeoise et de culture catholique. Et loin de défendre la liberté d'expression contre l'intégrisme religieux, la motivation profonde des marcheurs serait islamophobe, soutenant explicitement le droit au blasphème.

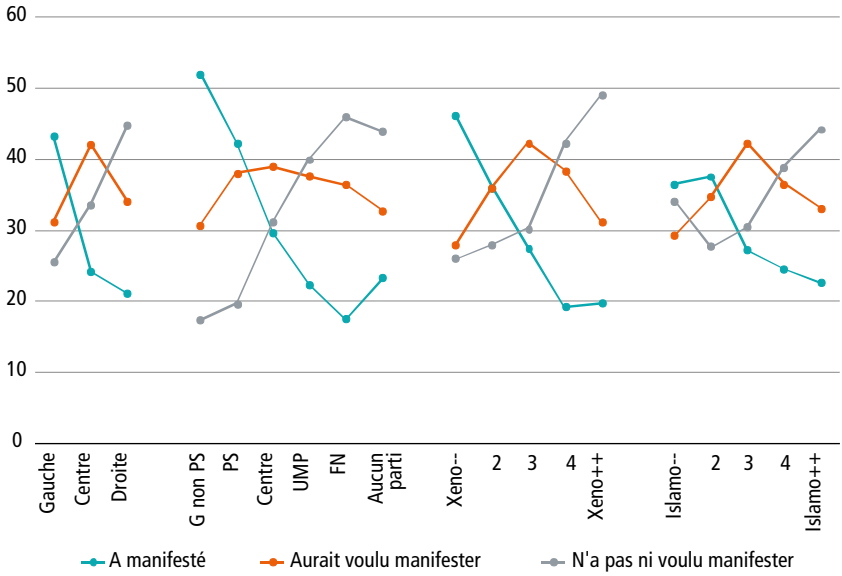
L'enquête réalisée pour la CNCDH début mars 2015, deux mois après les marches, éclaire le profil et les motivations des participants déclarés, sur la base d'une question volontairement formulée de manière générale, sans référence à « Charlie » : « À propos des manifestations et des marches qui ont eu lieu en France suite aux attentats de janvier dernier, diriez-vous que : vous y avez participé, vous n'y avez pas participé mais vous l'auriez souhaité, vous n'y avez pas participé et vous ne le souhaitiez pas ». Les réponses partagent l'échantillon en trois tiers. 30 % disent avoir participé aux marches, 35 % n'ont pas participé mais auraient souhaité le faire et 33 % n'ont pas défilé et ne souhaitaient pas le faire. La participation est manifestement surdéclarée puisque 30 % rapportés à la population en âge de manifester, cela représente quelque dix millions de personnes, beaucoup plus que les chiffres officiels[6]. Mais même si tous ceux et celles qui disent avoir manifesté n'étaient pas dans la rue les 10-11 janvier, le fait que deux mois après ils tiennent à dire qu'ils étaient là montre qu'à leurs yeux cela a de l'importance, qu'ils se veulent solidaires de cette mobilisation, tout comme les 35 % qui disent avoir souhaité venir. Ce fut une mobilisation consensuelle, approuvé par les deux tiers de la population.

5. Emmanuel Todd, *Qui est Charlie ? Sociologie d'un crise religieuse*, Paris, Seuil, 2015. Pour une critique de cette approche voir Nonna Mayer et Vincent Tiberj, « Le simplisme d'Emmanuel Todd démonté par la sociologie des « je suis Charlie », *Le Monde*, 9 Mai 2015 et « Who was 'Charlie'? What survey data tells us about the January 11 marches », *Revue internationale de psychologie sociale* (à paraître 2016).

6. On retient comme base la population âgée de 20 à 65 ans en France métropolitaine, soit selon l'INSEE 36,5 millions d'individus au 1er janvier 2015.

La sociologie des mouvements sociaux a montré depuis longtemps que la propension à protester est inégalement répartie, surtout pour des causes « post matérialistes » comme la défense de la liberté d'expression et de la tolérance. Le potentiel manifestant est plus fort chez les post-baby-boomers et les baby-boomers, les diplômés, les catégories sociales moyennes et supérieures, et les personnes qui se situent à gauche. Les « Je suis Charlie » de janvier ne font pas exception à la règle.

**Figure 6.2. Les logiques politiques et idéologiques des mobilisations post Charlie**




Les diplômés du supérieur se sont mobilisés quatre fois plus que les diplômés du primaire. Loin d'être l'expression d'une France vieillissante, les Français nés après 1976 avaient trois fois plus de chances de se mobiliser que ceux nés dans les années 40 et avant. Les cadres supérieurs et les professions intermédiaires avaient deux fois plus de chances de se mobiliser que les ouvriers. Mais si les classes populaires se sont moins mobilisées elles étaient loin d'être « absentes » des défilés. Parmi les manifestants déclarés, le nombre cumulé des ouvriers et employés est équivalent à celui des classes moyennes et supérieures. Pas plus que n'étaient absents les enfants d'immigrés. Au contraire, la probabilité d'avoir pris part à la mobilisation est plus forte chez les personnes originaires du Maghreb ou de l'Afrique subsaharienne que chez les personnes sans ascendance étrangère ou dont les parents et grands-parents viennent d'un autre pays européen. La religion joue peu et pas exactement dans le sens attendu. Les catholiques pratiquants et les Musulmans déclarés ont plutôt moins participé que la moyenne. C'est chez ceux qui n'appartiennent à aucune religion que la probabilité d'avoir manifesté est la plus forte, pas chez les catholiques « zombies » imprégnés de culture catholique mais ne pratiquant plus comme l'affirme Emmanuel Todd. Politiquement enfin, on voit que la propension à manifester croît de manière linéaire à mesure qu'on se rapproche du pôle gauche du champ politique

(figure 6.2, traits bleus), atteignant son maximum chez les sympathisants de la gauche radicale (plus de 50 % disent avoir défilé) et son minimum chez ceux du FN (moins de 20 %). Quant aux motivations des marcheurs, elles n'ont rien d'islamophobe ou d'hostile aux minorités quelles qu'elles soient, au contraire. La propension à manifester caractérise au premier chef les plus tolérants, les plus ouverts à la diversité, ceux qui ont les scores les plus bas sur nos échelles d'ethnocentrisme et d'aversion à l'islam (chapitre 2). Tandis que les non participants déclarés présentent le profil exactement inverse (figure 6.2, traits gris).

Après les attentats du 13 novembre la réaction a été différente, suite à la proclamation de l'état d'urgence les rassemblements ayant été interdits. Le fait que les terroristes aient frappé de manière indiscriminée, aux terrasses des cafés, au Stade de France, dans une salle de concert, a sans doute facilité l'identification aux victimes, un réflexe immédiat de solidarité et d'union contre le terrorisme.

## Les évolutions à droite

**Tableau 6.2. Évolution des scores élevés sur une échelle d'ethnocentrisme (2014-2016)**

| | 2014 | 2015 | 2016 | Écart |
|---|---|---|---|---|
| PS | 27 | 18 | 10 | – 17 |
| UDI/Modem | 41 | 35 | 12,5 | – 28,5 |
| UMP/LR | 57 | 47 | 34 | – 23 |
| FN | 88 | 82 | 74 | – 14 |
| **Total** | **43** | **34** | **26** | **– 17** |

Un autre élément explicatif renvoie aux évolutions politiques et partisanes. C'est chez les personnes se classant à droite sur l'échelle gauche droite que le recul de la tolérance a été le plus précoce. Il s'observe dès 2008, alors que dans l'ensemble de la population la tendance s'amorce en 2009. C'est chez elles aussi que cette baisse est la plus marquée. Entre 2008 et 2013, sur l'indice longitudinal de tolérance (chapitre 1, figure 1.3), les répondants de droite ont perdu 14 points, ceux qui se classent au centre ou ne se classent pas 12 points (à partir de 2009) et ceux de gauche, déjà très hauts sur l'indice, seulement 7 points (également à partir de 2009). Mais alors que la tolérance commence à remonter, c'est à droite aussi que le retour de balancier est le plus marqué, avec une hausse de l'indice de 13 points entre 2014 et 2016, contre 7 au centre (à partir de 2013) et 8 à gauche (à partir de 2014). Et si on raisonne en termes de proximité partisane, en prenant en compte cette fois-ci les scores sur l'échelle d'ethnocentrisme (tableau 6.2), c'est chez les proches de Les Républicains, et plus encore chez ceux de l'UDI et du Modem, que le recul de l'intolérance est le plus marqué (respectivement -23 et -28,5 points entre 2014 et 2016). D'autres indices vont dans le sens de ces évolutions. Il y a chez les sympathisants de droite la montée en puissance d'Alain Juppé au détriment de Nicolas Sarkozy. Grand favori des primaires qui s'annoncent, sa cote d'avenir en 2014 a rattrapé

puis dépassé celle de son rival[7]. Or il incarne une ligne plus centriste, clairement anti FN, aux antipodes de la « ligne Buisson » chère au président de Les Républicains[8]. Il y a en parallèle, malgré ses succès spectaculaires aux élections départementales puis régionales de 2015, une détérioration de l'image et de l'attractivité du FN, y compris chez les sympathisants de droite[9]. Désormais, une majorité des sympathisants LR refuse tout accord politique avec le FN, le souhait d'alliances avec ce parti au cas par cas diminue nettement (il tombe à 37 %, -8 points par rapport à l'an dernier), tout comme le souhait d'une alliance globale (-5 points). Tandis que la part des sympathisants LR souhaitant que le parti de Nicolas Sarkozy « combatte » le FN triple par rapport à 2015 (24 %, +16 points). On en rapprochera également le fait que les seconds tours de ces élections départementales et régionales ont été marqués par un sursaut de mobilisation contre le FN, qui en fin de compte ne lui a permis de gagner aucune région, aucun département. Il y a enfin dans les milieux catholiques, on l'a vu, des évolutions. Alors qu'en 2005, après l'affaire des caricatures de Mahomet et les positions dures du pape Benoît XVI, on notait une crispation des catholiques contre l'islam et plus largement contre toutes les minorités, le niveau d'ethnocentrisme croissant avec le degré de pratique de la religion catholique, on observe le contraire cette année, comme si le message de tolérance, d'ouverture et de dialogue inter religieux du pape François était entendu par ses fidèles. Autant d'indices convergents d'une relative « dédroitisation » de la droite, qui explique en partie la remontée de la tolérance observée depuis deux ans. Il faudra voir si elle se confirme dans le prochain Baromètre, fin 2016, quand l'échéance présidentielle de 2017 sera toute proche.

7. Baromètre TNS-Sofres pour *le Figaro*. Sa cote est sous la barre des 30 % jusque fin 2010, sous les 40 % depuis juin 2014 et au-dessus depuis (45 % en janvier 2016 et 43 % en février). Celle de Sarkozy suit la tendance inverse, passant de 41 % en janvier 2014 à 31 % en octobre 2014, 25 % en janvier 2016 et 21 % en février. Cotes consultables sur le site : http://www.tns-sofres.com/cotes-de-popularite

8. Sur l'image rassembleuse d'Alain Juppé, jugé massivement « ni trop à gauche ni trop à droite » par les sympathisants de droite voir le sondage Odoxa pour *Paris Match* et *i-télé* des 7 et 8 janvier 2016.

9. Baromètre d'image du FN 2016, TNS-Sofres pour *Le Monde*, sondage mené en face à face du 28 janvier au 1er février 2016.

# CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS DE LA CNCDH

Dresser un état des lieux du racisme en France relève d'un processus complexe et délicat, nécessitant une analyse point par point, une lecture croisée des données et une prise de distance suffisante pour acquérir une vue d'ensemble, la plus cohérente et objective possible. L'objectif est de rendre compte des phénomènes racistes sans se satisfaire de raccourcis simplistes, sources de dangereux amalgames. La tâche est d'autant plus ambitieuse que le sujet est sensible. Susceptible d'être instrumentalisé à des fins politiques ou victimaires ou encore disqualifié comme une simple machine à fabriquer des tabous, il oblige à la prudence.

Intégrant ces précautions méthodologiques, le rapport annuel de la CNCDH dresse un état des lieux au plus près du racisme en France, puis analyse les moyens de lutte mis en œuvre par les pouvoirs publics pour lutter contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie.

L'année 2015 se caractérise de prime abord par une apparente contradiction entre l'évolution des actes et celle des opinions racistes. Ainsi a-t-on relevé deux mouvements antagonistes, celui, après cinq années consécutives de baisse puis de stabilisation, d'une amélioration significative de l'indice de tolérance, tandis que les actes à caractère raciste recensés ont connu une inquiétante recrudescence. Devant ce qui semble relever du paradoxe, seule l'observation croisée des deux phénomènes permet de dégager des clés d'interprétation.

L'analyse du bilan statistique des actes racistes tel qu'élaboré par le ministère de l'Intérieur permet de mettre au jour des pics de violence particulièrement forts au lendemain des attentats terroristes de janvier et, dans une moindre mesure, après ceux de novembre 2015. Ces variations illustrent comment l'actualité peut amplifier des phénomènes structurels.

En raison des faiblesses de l'outil statistique, les chiffres ne sauraient par ailleurs rendre compte des phénomènes dans leur intégralité. De nombreuses victimes souffrent d' « invisibilité », soit parce qu'elles n'ont pas été jusqu'à l'enregistrement d'une plainte ou d'une main courante, soit qu'elles ne correspondent à aucun index dédié permettant d'opérer un suivi particulier. Le recensement du ministère de l'Intérieur ne permet pas ainsi de mettre en lumière le racisme à l'égard des populations roms ou encore des personnes noires, qu'elles soient d'origine africaine ou des Antilles françaises.

Par ailleurs, dans le détail, l'examen du sondage d'opinion révèle, au-delà de l'amélioration générale de l'indice de tolérance, des points de polarisation persistants des préjugés autour de la perception des juifs, des musulmans ou encore des populations roms.

Enfin, rappelons qu'il n'existe pas de rapport de symétrie entre opinions et actes racistes, les deux obéissant à des logiques distinctes. Un préjugé ne se matérialise pas systématiquement par un passage à l'acte ; de même, l'évolution de l'opinion publique française dans son ensemble ne saurait se réduire à la seule lecture des actes racistes enregistrés, ceux-ci pouvant être le fait de minorités violentes particulièrement actives. Pour autant, cette disjonction entre acte et opinion trouve sa limite en ce que l'infraction au mobile raciste se nourrit nécessairement du préjugé raciste.

C'est pourquoi la CNCDH est résolument convaincue que la lutte contre le racisme doit avant tout agir sur les représentations et les idées préconçues. Dans le contexte actuel de crise économique et sociale, de tensions exacerbées, de propagation des théories « déclinistes » et de carence d'exemplarité ou de mollesse de certains discours politiques et médiatiques, la tâche peut sembler particulièrement difficile.

Néanmoins, la forte remontée de l'indice de tolérance, les mobilisations et les initiatives citoyennes multiples appelant au rejet de la haine, à la solidarité et au rassemblement au-delà des particularités propres à chacun, qui se sont multipliées tout au long de l'année 2015, permettent l'optimisme.

La CNCDH est convaincue que le cadrage politique et médiatique, à même d'influencer l'opinion publique, joue un rôle déterminant. Face à la tentation de la radicalisation de tous bords, face aux amalgames transposant le fait de l'individu à l'ensemble d'un groupe, il ne peut suffire de scander l'impératif de la cohésion nationale. En s'appuyant sur les dynamiques positives à l'œuvre dans la société, le discours et l'action publiques doivent être orientés de manière à promouvoir le « vivre » et le « faire » ensemble.

*« Un monde où l'on respecte chaque jour un peu mieux la diversité humaine, où toute personne peut s'exprimer dans la langue de son choix, professer paisiblement ses croyances et assumer sereinement ses origines sans encourir l'hostilité ni le dénigrement, que ce soit de la part des autorités ou de la population, c'est un monde qui avance, qui progresse, qui s'élève. À l'inverse, lorsque prévalent les crispations identitaires comme c'est aujourd'hui le cas dans la grande majorité des pays, au nord de la planète comme au sud, lorsqu'il devient chaque jour un peu plus difficile d'être sereinement soi-même, de pratiquer librement sa langue et sa foi, comment ne pas parler de régression ? »* [1]

C'est aujourd'hui à nous de choisir la voie sur laquelle nous souhaitons nous engager.

*****

En sa qualité de Rapporteur national, la CNCDH entretient un dialogue privilégié avec les différents acteurs engagés dans la lutte antiraciste, qui lui permet de relever les efforts et les progrès accomplis mais aussi de constater qu'un long chemin reste encore à parcourir. En ce sens, elle formule un certain nombre de recommandations dont les principales sont récapitulées ci-dessous. Il convient toutefois de se référer aux chapitres précédents pour en comprendre la logique et le raisonnement.

Il convient de rappeler que les principes d'égalité et d'universalité qui animent la lutte contre le racisme doivent porter les mesures qui sont mises en œuvre en son nom, dans une approche globale et intégrée loin de toute « concurrence victimaire ». Chaque manifestation de racisme nécessite néanmoins une attention particulière et des réponses adaptées.

1. Amin Maalouf, *le dérèglement du monde : quand nos civilisations s'épuisent*, Grasset, 2009, p.69.

Enfin, la CNCDH souligne le besoin de transversalité et de décloisonnement en matière de lutte contre le racisme, ainsi que la nécessité – entre autres – de ne pas dissocier le racisme et la lutte contre les discriminations qui y sont liées, afin de mener une lutte globale, coordonnée et efficace.

*Même si nos recommandations s'adressent aux pouvoirs publics, il convient toujours et encore de rappeler que la lutte contre le racisme passe par les efforts de tous.*

## Recommandations prioritaires

I. La CNCDH encourage l'ensemble des ministères à **mettre en œuvre des outils permettant de mieux mesurer les discriminations sévissant dans leur champ d'action respectif et à fournir des données exhaustives concernant les mesures de lutte et les initiatives engagées pour lutter contre toutes les formes de racisme**. Il serait par ailleurs souhaitable de multiplier les grandes enquêtes qui, en améliorant la connaissance du parcours des personnes interrogées selon leur origine, permettront d'adapter au mieux les politiques publiques aux réalités du terrain. En ce sens, elle recommande la réalisation d'une nouvelle enquête « Trajectoires et Origines » inspirée de celle de 2008.

II. La CNCDH recommande au ministère de l'Éducation nationale d'**encourager le débat en milieu scolaire, en évoquant les questions sensibles sans complexe et sans tabou, de façon à aider l'élève à former son jugement et son esprit critique dans le cadre d'un dialogue construit et constructif. Pour y parvenir, elle préconise la mise en place au sein des établissements scolaires d'espaces de libre parole pouvant prendre la forme d'un module sur le décryptage de l'actualité et des faits de société**. L'objectif serait de promouvoir un dialogue avec les élèves visant à les informer, à développer et aiguiser leur esprit critique et, par-là, à bousculer les certitudes et à déconstruire les préjugés qui ouvrent la voie au racisme et au rejet de l'autre.

III. Plaçant l'effectivité du principe de laïcité au cœur de l'équilibre entre liberté de religion, liberté de conscience et neutralité de l'État et de ses services, **la CNCDH recommande d'introduire dans la Charte de la laïcité un nouvel article, mettant moins l'accent sur son aspect défensif et valorisant davantage l'esprit d'ouverture de la laïcité, qui protège la diversité, le pluralisme religieux, la liberté de conscience et, ainsi, l'individualité et la particularité de chacun**. Parallèlement, elle recommande de renforcer dans les programmes scolaires la place de l'enseignement laïque du fait religieux, tant pour appréhender la diversité culturelle de la population française, permettre une lecture critique des informations véhiculées par les médias, assurer une meilleure compréhension du monde et lutter contre les dérives (l'intolérance aussi bien que la radicalisation) liées à l'ignorance.

IV. La CNCDH appelle le Gouvernement à porter une attention particulière aux recommandations développées dans son **avis sur la lutte contre les discours de haine sur Internet**, adopté le 12 février 2015. Elle y préconise notamment la standardisation et la simplification des dispositifs de notification

LCEN, la généralisation de l'enquête sous pseudonyme, l'**adoption d'un plan d'action national sur l'éducation et la citoyenneté numériques, réunissant les principaux ministères concernés, le Conseil national du numérique, les représentants du monde enseignant et de la famille, le secteur associatif, les acteurs du Web et les usagers de la toile**.

V. La CNCDH estime qu'**une politique efficace de lutte contre les contrôles d'identité au faciès ne saurait faire l'économie de la mise en place d'une attestation nominative de contrôle** ; celle-ci bénéficierait grandement d'une réflexion plus générale sur le régime légal encadrant les contrôles d'identité, de la mise en place de permanences au sein des maisons de justice et du droit tenues par un magistrat du parquet aux fins de pacifier les relations entre forces de l'ordre et population, de la publication de statistiques officielles sur les contrôles d'identité et l'engagement. La CNCDH recommande enfin la formalisation du cadre juridique du dispositif des caméras piétons et l'élargissement de l'initiative du déclenchement de l'enregistrement aux personnes faisant l'objet d'une intervention.

VI. La CNCDH **recommande solennellement le maintien de toutes les infractions relatives aux abus de la liberté d'expression dans la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, mais d'en réviser les dispositions qui ne paraissent plus adaptées**.

VII. La CNCDH recommande que **des actions de formation spécifiques pour l'accueil des victimes d'actes et menaces à caractère raciste et antisémite soient dispensées à l'ensemble des personnels de la gendarmerie et de la police, quel que soit leur échelon hiérarchique**. Ces derniers devraient également être formés au maniement des qualifications juridiques en matière de contentieux raciste, et à la caractérisation de l'infraction au regard des éléments constitutifs définis par la loi. Il serait également souhaitable de rappeler régulièrement aux services de police et de gendarmerie, d'une part, l'importance qui s'attache au respect du droit à porter plainte, d'autre part, la nécessité de mettre en évidence le mobile raciste des faits, enfin, le caractère prioritaire de leur traitement qui exige un signalement immédiat des faits au parquet.

## Synthèse générale des recommandations

### Connaître les phénomènes racistes

#### *Clarification des instruments statistiques*

Recommandation n° 1 : La CNCDH encourage les ministères de l'Intérieur et de la Justice à poursuivre l'harmonisation et l'interconnexion du fichier TAJ (fichier de recensement du ministère de l'Intérieur) avec CASSIOPÉE (fichier de recensement du ministère de la Justice). Elle exprime le souhait d'être associée, ou tout du moins consultée, par le groupe de travail interministériel constitué à cette fin en mai 2015.

**Recommandation n° 2 :** La CNCDH recommande au ministère de l'Intérieur d'entourer son dispositif de recensement de toutes les garanties nécessaires au respect des droits et libertés, notamment en apportant sans délai les correctifs qui s'imposent au fichier TAJ, s'agissant tant des données erronées issues des fichiers STIC et JUDEX, que de la mise à jour des fiches au regard des suites judiciaires renseignées dans CASSIOPEE.

**Recommandation n° 3 :** La CNCDH recommande au ministère de l'Intérieur de revoir la présentation de son bilan statistique : celui-ci devrait procéder d'une approche globale du racisme en présentant un premier bilan général du racisme, qui ne distinguerait qu'ensuite certains mobiles d'infractions racistes dont la liste mériterait d'être étendue au-delà des seuls actes à caractère antisémite et antimusulman sur la base notamment d'indicateurs objectifs relatifs à l'origine ; elle recommande par ailleurs d'intégrer au bilan statistique, dès l'année 2016, les discriminations à caractère raciste.

**Recommandation n° 4 :** La CNCDH rappelle ses réserves quant à l'intégration, au sein du bilan statistique du ministère de l'Intérieur, des mains courantes. La CNCDH recommande à tout le moins d'opérer une distinction, au sein du bilan précité, entre les faits rapportés par la voie de la plainte et ceux pris en main courante.

**Recommandation n° 5 :** La CNCDH appelle le ministère de l'Intérieur à engager une réflexion sur les pratiques et les dysfonctionnements propres à nuire à la qualité de l'enregistrement statistique des plaintes déposées pour des faits à caractère raciste, en portant une attention particulière à la méthode de comptabilisation du Royaume-Uni où le recensement des infractions racistes a connu d'importantes évolutions en quelques années.

**Recommandation n° 6 :** La CNCDH recommande au ministère de la Justice d'élaborer un dispositif de recueil des données statistiques concernant les condamnations prononcées par les juridictions civiles, et notamment prud'homales, ainsi que par celles de l'ordre administratif.

**Recommandation n° 7 :** La CNCDH encourage l'ensemble des ministères (notamment les ministères en charge de l'Emploi et du Logement) à mettre en œuvre des outils permettant de mesurer de manière plus systématique les discriminations sévissant dans leur champ d'action respectif, à fournir des données exhaustives concernant les mesures de lutte et les initiatives engagées pour lutter contre toutes les formes de racisme, et à les rendre publiques.

### *Parfaire les outils de signalement*

**Recommandation n° 8 :** La CNCDH recommande que soit engagée une réflexion sur les conséquences juridiques des signalements. Pourrait être envisagée la création d'une commission indépendante pour traiter les signalements des usagers, afin d'en garantir la transparence et l'impartialité.

**Recommandation n° 9 :** Pour faciliter l'utilisation de ces dispositifs et dans un souci de visibilité pour les usagers probablement peu au fait des considérations de répartition interne des compétences, la CNCDH recommande de rapprocher les plateformes de signalement de l'IGGN et de l'IGPN pour en faire un outil intégré

à l'ensemble des services des forces de sécurité. Elle recommande par ailleurs la mise en œuvre d'un dispositif, similaire à celui de l'IGGN « STOP DISCRI », au sein de l'IGPN afin d'offrir une égale protection aux fonctionnaires de police.

Recommandation n° 10 : Partant du constat que le signalement d'un fait de nature raciste ou discriminatoire n'est pas toujours simple dans une institution hiérarchisée, et afin de libérer la parole, le ministère de l'Éducation nationale pourrait réfléchir à la mise en place d'un nouveau dispositif de signalement des actes à caractère raciste et discriminatoire, à l'image du dispositif « STOP DISCRI » de l'IGGN. Un tel dispositif donnerait la possibilité aux équipes éducatives et pédagogiques de s'adresser à une plateforme (par le biais d'un formulaire ou directement par téléphone), en s'affranchissant de la voie hiérarchique sans toutefois s'y substituer.

Recommandation n° 11 : Afin d'accroître la visibilité et l'efficacité globale de la lutte contre les discours de haine sur Internet, la CNCDH recommande de standardiser et simplifier les dispositifs de notification LCEN, qui doivent non seulement organiser un mécanisme « d'accusé-réception », mais encore impérativement mettre en relation les usagers avec les associations mandatées. Elle recommande également une mise en cohérence des plateformes de signalement, en réfléchissant notamment à l'opportunité de rapprocher les activités menées par PHAROS et par le C3N en matière de signalements de contenus illicites par les internautes.

### *Une approche complémentaire au recensement institutionnel des actes à caractère raciste*

Recommandation n° 12 : La CNCDH encourage le développement d'indicateurs alternatifs aux statistiques existantes, du type enquête de victimation ou de délinquance auto-déclarée, de manière à établir avec précision les caractéristiques des populations d'agresseurs et de victimes et de déterminer si les réponses actuelles des pouvoirs publics à la violence raciste ciblent les groupes pertinents. Elle recommande également d'élargir ce type d'enquête aux collectivités d'outre-mer.

Recommandation n° 13 : La CNCDH recommande d'élargir l'enquête « Cadre de vie et sécurité », réalisée auprès de 15 000 personnes résidant en France métropolitaine, aux collectivités d'outre-mer.

Recommandation n° 14 : S'agissant de l'étude de la criminalité légale, la CNCDH appelle de ses vœux une analyse statistique, à partir des procédures judiciaires comportant des infractions à caractère raciste, visant à identifier les différents mobiles de la haine de l'autre.

Recommandation n° 15 : La CNCDH appelle le Gouvernement à multiplier les grandes enquêtes qui, en améliorant la connaissance du parcours des immigrés et enfants d'immigrés qui composent la France, permettront d'adapter au mieux les politiques publiques aux réalités du terrain ; elle recommande la réalisation d'une nouvelle génération d'enquêtes inspirées de la première enquête « Trajectoires et Origines » (TeO).

Recommandation n° 16 : La CNCDH recommande que soit menée une enquête de satisfaction auprès des victimes de la délinquance à caractère raciste, antisémite et xénophobe, afin de mieux cerner leurs besoins.

### *L'étude des phénomènes racistes en milieu scolaire*

Recommandation n° 17 : Pour pallier l'aspect subjectif des résultats de l'enquête SIVIS, la CNCDH recommande que le ministère de l'Éducation nationale mette à la disposition des responsables d'établissements sondés un guide méthodologique précisant notamment la définition d'un acte de violence à caractère raciste, xénophobe et antisémite.

Recommandation n° 18 : La CNCDH invite le ministère à lui présenter précisément le dispositif de suivi de l'inclusion scolaire des enfants allophones, ainsi que les principales tendances qui ressortent de l'enquête nationale portant *sur la scolarisation des élèves allophones nouvellement arrivés* (EANA). Convaincue que la scolarisation dès la maternelle constitue un rempart contre l'échec scolaire dans le primaire, la CNCDH recommande d'intégrer la maternelle dans le protocole d'enquête de la DEPP.

Recommandation n° 19 : Au-delà des stratégies antiracistes affirmées, la CNCDH encourage le ministère de l'Éducation nationale à engager une réflexion sur la politique, les pratiques, le fonctionnement et les normes de l'institution scolaire qui produisent des inégalités, des discriminations et des clivages, d'autant que les discours de principe promus par l'institution ne seront entendus que si les expériences sociales vécues par les élèves sont en adéquation.

## La formation au cœur des actions de lutte

### *L'éveil des consciences en milieu scolaire*

Recommandation n° 20 : La CNCDH recommande au ministère de l'Éducation nationale d'encourager le débat en milieu scolaire, en évoquant les questions sensibles sans complexe et sans tabou, de façon à aider l'élève à former son jugement et son esprit critique dans le cadre d'un dialogue construit et constructif. Pour y parvenir, elle préconise la mise en place au sein des établissements scolaires d'espaces de libre parole pouvant prendre la forme d'un module sur le décryptage de l'actualité et des faits de société, dont les caractéristiques seraient les suivantes :

– L'objectif serait de promouvoir un dialogue avec les élèves visant à les informer, à développer et aiguiser leur esprit critique et, par-là, à bousculer les certitudes et à déconstruire les préjugés qui ouvrent la voie au racisme, au rejet de l'autre et aux crispations.

– L'éducation aux médias et aux réseaux sociaux en constituerait logiquement un volet prioritaire.

– Ce module n'aurait pas vocation à être évalué afin de ne pas restreindre la libre expression de toutes les opinions, même si elles sont a priori fondées sur des préjugés, car c'est une condition nécessaire au dialogue, au croisement des points de vue et à l'évolution progressive des termes du débat.

– Cet enseignement serait délivré par des professeurs volontaires ou des intervenants extérieurs réguliers afin de ne pas indisposer ceux qui ne se sentent pas armés pour y faire face.
– Les questions que se posent les jeunes étant largement tributaires de l'actualité et des débats de société, cet enseignement n'aurait pas vocation à se rattacher à un programme préétabli ; pour permettre aux élèves d'être acteurs de leur apprentissage, il faudrait leur permettre de choisir les thèmes abordés dans un ordre et selon une intensité en adéquation avec leurs besoins et ceux de la société.

**Recommandation n° 21 :** La CNCDH recommande que soient abordées en classe des questions telles que l'esclavage, les génocides, l'immigration et la diversité des civilisations avec le souci de mieux lutter contre les préjugés et les stéréotypes. Il en va de même pour la notion de « race » afin de montrer aux élèves que cette notion n'a aucune réalité scientifique. De manière plus spécifique, elle recommande d'accorder davantage de place à l'histoire de l'immigration et des « migrations » dans les programmes d'histoire et de géographie ; de poursuivre le mouvement visant à ouvrir l'histoire nationale à la pluralité des situations historiques de manière à inventer un récit à plusieurs voix, pour que chaque Français puisse reconnaître son appartenance à un « nous » collectif inclusif. L'histoire des populations et des collectivités d'outre-mer, ainsi que celle des populations roms et des gens du voyage, pourrait également être davantage prise en compte.

**Recommandation n° 22 :** la CNCDH recommande de faire de la critique externe de document, étape méthodologique indispensable à la formation d'un esprit citoyen libre et indépendant, capable de mieux lutter contre les discours simplificateurs et les stéréotypes, une étape obligatoire du devoir au baccalauréat, en la mentionnant explicitement dans la note de service définissant les épreuves du baccalauréat, notamment pour l'épreuve d'histoire-géographie et de français.

**Recommandation n° 23 :** La CNCDH recommande au ministère de l'Éducation nationale de poursuivre le développement d'outils de recensement et de mise en réseau des établissements culturels, des fondations mémorielles et des lieux de mémoire et d'histoire susceptibles de proposer des actions pédagogiques aux élèves. Elle alerte le ministère sur la nécessité, d'une part, de s'assurer du traitement équilibré des différentes « mémoires » attachées à la population française et, d'autre part, de rappeler aux équipes éducatives et pédagogiques l'importance d'inscrire la visite d'un lieu mémoriel dans un projet pédagogique et didactique.

**Recommandation n° 24 :** Plaçant l'effectivité du principe de laïcité au cœur de l'équilibre entre liberté de religion, liberté de conscience et neutralité de l'État et de ses services, et dans la continuité de son avis sur la laïcité du 26 septembre 2013, la CNCDH recommande de :
– introduire dans la Charte de la laïcité un nouvel article, mettant moins l'accent sur son aspect défensif et valorisant davantage l'esprit d'ouverture de la laïcité, qui protège la diversité, le pluralisme religieux, la liberté de conscience et, ainsi, l'individualité et la particularité de chacun ;

– rassurer les professeurs en les armant intellectuellement et professionnellement par l'insertion d'un module obligatoire sur l'enseignement de la laïcité et du fait religieux dans la formation des équipes éducatives et pédagogiques ;
– expliquer clairement aux élèves la complémentarité du religieux comme fait de civilisation et du principe de laïcité, pour donner tout son sens à « l'enseignement laïque du fait religieux » ;
– renforcer dans les programmes scolaires la place de cet enseignement, tant pour appréhender la diversité culturelle de la population française que pour permettre une lecture critique des informations véhiculées par les médias et ainsi assurer une meilleure compréhension du monde et lutter contre les dérives (l'intolérance aussi bien que la radicalisation) liées à l'ignorance ;
– recourir le plus massivement possible aux interventions extérieures pour aborder ces questions en faisant appel à des associations spécialisées comme « Coexister » et « Enquête ».

**Recommandation n° 25 :** La CNCDH encourage le ministère de l'Éducation nationale à poursuivre ses efforts en matière de production de ressources et de formations destinées aux équipes éducatives et pédagogiques pour lutter contre le racisme. L'élaboration de fiches synthétiques, facilement exploitables par les professeurs, partant des questions susceptibles d'être posées par les élèves et actualisées à l'aune de l'actualité et des débats de société, constituerait un support utile au traitement de sujets difficiles.

**Recommandation n° 26 :** La CNCDH appelle le ministère à être particulièrement vigilant quant à l'utilisation, dans le cadre du nouvel enseignement moral et civique, des nouvelles technologies de l'information et de la communication et à l'éducation aux médias et à l'information, prenant en compte les enjeux du numérique et de ses usages dans le respect des principes moraux et civiques.

**Recommandation n° 27 :** Pour s'assurer de son utilité sur le long terme, la CNCDH recommande que le portail de ressources pour l'éducation contre le racisme et l'antisémitisme en cours de réalisation ne se contente pas de compiler les ressources existantes, mais cherche véritablement à les « structurer », en triant et en facilitant l'accès aux plus pertinentes d'entre elles pour construire un cours et aborder ces questions avec un public jeune. Elle préconise d'associer le plus activement possible les équipes éducatives et pédagogiques pour que la plateforme soit la plus adaptée et fonctionnelle possible. Enfin, elle appelle le ministère de l'Éducation nationale à mener sur ce portail un travail de valorisation des activités mises en place dans les académies, afin de capitaliser les « bonnes pratiques ». La CNCDH attire par ailleurs l'attention du ministère de l'Éducation nationale sur l'importance de diffuser et de donner une bonne visibilité, à travers cette plateforme et les canaux habituels, aux ressources et aux outils de formation produits par le Conseil de l'Europe pour éduquer aux droits de l'homme, lutter contre les préjugés et développer l'esprit critique.

**Recommandation n° 28 :** La CNCDH encourage le ministère de l'Éducation nationale à poursuivre et à renforcer les liens avec les associations de lutte contre le racisme, les professionnels des médias et de l'éducation populaire pour favoriser les interventions auprès des jeunes. Par ailleurs, afin de capitaliser les « bonnes pratiques » et d'offrir une meilleure visibilité aux dispositifs, aux

ressources et aux formations disponibles en matière de lutte contre le racisme, la CNCDH recommande :
– de favoriser les échanges entre les équipes éducatives et pédagogiques, ainsi qu'entre l'école et ses partenaires (familles, acteurs associatifs, etc.) impliqués dans la promotion de la tolérance et du vivre ensemble ;
– de mettre en place des dispositifs facilitant les échanges réciproques (inventaire des bonnes pratiques, rencontres, supports de présentation, etc.) et encourager les rectorats à établir et publier un annuaire et une présentation succincte des dispositifs disponibles à l'échelle locale ;
– de renouveler le séminaire national de formation sur le racisme et l'antisémitisme, prévu pour le premier trimestre 2016, à intervalles réguliers pour informer les équipes éducatives et pédagogiques des nouveaux outils ou dispositifs mobilisables ;
– d'organiser des moments d'échanges entre les réservistes citoyens de l'Éducation nationale et les équipes éducatives et pédagogiques, de manière à ce que chacun puisse appréhender l'utilité de la réserve citoyenne et explorer des pistes d'action possibles.

### *La formation au-delà de l'école*

Recommandation n° 29 : La CNCDH préconise que soit assuré un suivi régulier des dispositifs nationaux type parrainage citoyen, réserve citoyenne et service civique (nombre d'interventions en milieu scolaire, nombre de jeunes accompagnés, retours d'expérience, etc.), afin qu'ils se traduisent par des actions concrètes sur le terrain. Elle recommande par ailleurs :
– d'étendre le dispositif du parrainage citoyen aux jeunes de 16 à 25 ans pour permettre à un plus large public d'y avoir accès et de réfléchir à un procédé permettant d'aller à la rencontre des jeunes susceptibles d'en bénéficier mais qui ne font pas spontanément de démarches en ce sens ;
– de s'appuyer sur l'expertise des associations recourant déjà au parrainage pour faciliter l'insertion sociale et professionnelle des jeunes en difficulté ;
– d'étendre l'idée de parrainage ou d'entraide au sein de l'école en généralisant par exemple le parrainage entre les élèves pour favoriser la réussite scolaire de chacun et en réfléchissant à un système semblable d'entraide entre les familles d'élèves, toujours sur la base du volontariat.

Recommandation n° 30 : La CNCDH soutient les mesures visant à renforcer la formation à l'ensemble des éducateurs et animateurs des activités périscolaires à la laïcité et aux valeurs de la République, et préconise d'étendre ces mesures à l'ensemble des acteurs impliqués dans les projets éducatifs territoriaux (PEDT), notamment les élus, les associations, les syndicats, les acteurs du secteur privé et les familles d'élèves. Convaincue que le PEDT devrait être le garant d'une cohérence territoriale et d'une bonne complémentarité des temps éducatifs, en favorisant la concertation et la coopération des acteurs d'un même territoire sur des objectifs éducatifs partagés, la CNCDH préconise de s'assurer que :
– est effective l'implication de l'ensemble des acteurs de terrain, notamment ceux qui interviennent auprès des enfants, et plus généralement toutes les personnes désireuses d'y contribuer ;
– est assurée l'équité entre les territoires pour que le PEDT couvre le plus grand nombre possible de communes et de citoyens ; certaines communes rencontrent

en effet des difficultés à proposer une offre périscolaire étoffée, d'autant plus que la prise en charge du temps périscolaire est une compétence facultative des communes ;
– est octroyé un financement suffisant pour la mise en place de projets éducatifs de qualité, en apportant un soutien spécifique aux communes disposant de peu de moyens et en veillant à ce que les activités mises en place dans le cadre des PEDT ne pèsent pas sur le budget des familles.

Recommandation n° 31 : La CNCDH recommande l'adoption d'un plan d'action national portant sur l'éducation et la citoyenneté numériques, réunissant les principaux ministères concernés (secrétariat d'État chargé du numérique, ministère de l'Éducation nationale, ministère de l'Intérieur, ministère de la Justice, secrétariat d'État chargé de la famille), le Conseil national du numérique, les représentants du monde enseignant et de la famille, le secteur associatif, les acteurs du Web et les usagers de la Toile.

## Condamner les actes racistes avec fermeté et discernement

### *Réformer le cadre légal*

Recommandation n° 32 : La CNCDH recommande de mettre fin aux lacunes persistantes des textes répressifs, d'une part en élargissant l'élément matériel de l'infraction de provocation à la haine raciste (article 23 de la loi du 29 juillet 1881) aux gestes outrageants et, d'autre part, en entamant une réflexion sur l'extension de la répression au monde virtuel des jeux vidéo, et ce afin de prendre en considération une nouvelle tendance qui consiste en l'utilisation d'avatars chargés de la mission virtuelle de tuer des personnages de couleur noire.

Recommandation n° 33 : La CNCDH recommande solennellement le maintien de toutes les infractions relatives aux abus de la liberté d'expression dans la loi du 29 juillet 1881 *sur la liberté de la presse*, ainsi que le maintien de l'échelle des peines encourues telle qu'elle est à ce jour prévue par la loi précitée.

Recommandation n° 34 : La CNCDH recommande de maintenir la cristallisation de la qualification juridique des faits en cours de procédure pour les infractions racistes, afin de ne pas entraver l'exercice effectif des droits de la défense et de ne pas introduire dans le droit de la presse une incohérence majeure.

Recommandation n° 35 : La CNCDH recommande d'initier une réflexion sur la pertinence de l'allongement et de l'harmonisation des délais de prescription, étant précisé que le délai de prescription des infractions de presse doit impérativement demeurer bref, afin que le trouble à l'ordre public cesse le plus rapidement possible. En effet, remettre dans le débat public un abus de la liberté d'expression trop longtemps après sa commission éventuelle est, on l'a déjà précisé, contraire à la fonction pacificatrice du procès pénal.

Recommandation n° 36 : La CNCDH recommande d'améliorer le cadre procédural de la loi du 29 juillet 1881, notamment :
– préciser et actualiser les notions d'espace public et d'espace privé dans le Web 2.0, au regard des nouvelles formes de communautés et de réseaux numériques ;

– envisager la numérisation des procédures (notamment des assignations et significations) ; simplifier et faciliter les procédures de référé par la création d'un référé numérique (plutôt que le maintien de différents référés en la matière) ;
– prévoir un droit de réponse effectif sur Internet au profit des associations antiracistes.

### *La politique répressive*

Recommandation n° 37 : La CNCDH recommande aux pouvoirs publics de définir et mettre en œuvre une politique répressive volontariste et efficace en matière d'infractions racistes et plus spécifiquement d'abus de la liberté d'expression, ce qui suppose la réalisation d'un certain nombre d'améliorations comme :
– l'activation ou la réactivation des pôles anti-discriminations ;
– la valorisation et la dynamisation du rôle des magistrats référents en matière de lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie, la CNCDH souhaitant être associée aux réunions de ces magistrats organisées sous l'égide du ministre de la Justice ;
– le développement de partenariats avec les associations, dans un objectif tant de prévention que de répression ;
– la poursuite des efforts dans le sens de la mobilisation des alternatives aux poursuites avec le développement de modules spécifiques dans le cadre des stages de citoyenneté, et un accroissement du recours aux mesures de réparation. Sur ce dernier point l'élaboration d'une circulaire est souhaitable ;
– l'accroissement du recours à la médiation pénale, en soutenant et en promouvant le développement de pratiques innovantes par les associations antiracistes ayant acquis une expérience éprouvée dans ce domaine. Un retour de bonnes pratiques à destination de tous les parquets est souhaitable et l'élaboration d'une circulaire spécifique préconisée ;
– la diversification du prononcé des peines, notamment par le biais de la mise en place de programmes spécifiques de prévention de la récidive pour les personnes condamnées à une peine de contrainte pénale.

### *L'accueil des victimes et la réception des plaintes*

Recommandation n° 38 : La CNCDH recommande que des actions de formation spécifiques pour l'accueil des victimes d'actes et menaces à caractère raciste et antisémite soient dispensées à l'ensemble des personnels de la gendarmerie et de la police, quel que soit leur échelon hiérarchique. Les agents de police et de gendarmerie devraient également être formés au maniement des qualifications juridiques en matière de contentieux raciste, et à la caractérisation de l'infraction au regard des éléments constitutifs définis par la loi.

Recommandation n° 39 : La CNCDH recommande de rappeler régulièrement aux forces de sécurité (police et gendarmerie), d'une part, l'importance qui s'attache au respect du droit à porter plainte, d'autre part, la nécessité de mettre en évidence le mobile raciste, enfin, le caractère prioritaire de leur traitement qui exige un signalement immédiat des faits au parquet.

Recommandation n° 40 : La CNCDH recommande d'ouvrir le dispositif de « pré-plainte en ligne », réservé pour l'instant aux atteintes aux biens dont la victime

ne connaît pas le ou les auteurs (vol, escroquerie…), aux autres infractions, notamment celles à caractère raciste.

Recommandation n° 41 : La CNCDH recommande la tenue d'une permanence au sein des maisons de justice et du droit (MJD) par un magistrat du parquet, afin que ce dernier fasse office de tiers arbitre entre la population et les forces de l'ordre, en offrant un recours effectif aux uns et aux autres.

Recommandation n° 42 : La CNCDH recommande au ministère de demander à l'IGA de réaliser, avec le concours de l'IGPN et de l'IGGN, une étude sur le phénomène de refus de plainte, notamment pour les infractions à caractère raciste, et de proposer des pistes de réflexion pour y remédier.

### *Condamner les actes racistes et antisémites en milieu scolaire*

Recommandation n° 43 : La CNCDH recommande que le guide de référence de rappel du droit et des sanctions en matière de racisme en cours d'élaboration se présente sous la forme d'un protocole d'accompagnement complet pour toute personne confrontée à un incident de type raciste ou discriminatoire. À cet effet, il pourrait comprendre une présentation succincte de la marche à suivre et des modalités d'action possibles en cas d'incident. La CNCDH recommande une large diffusion de ce guide pratique, au sein de chaque établissement scolaire.

Recommandation n° 44 : La CNCDH appelle à une mise en œuvre suivie par les différents établissements scolaires du second degré des mesures de responsabilisation qui apportent une dimension pédagogique aux mesures disciplinaires, et à une multiplication des partenariats notamment associatifs. En fonction de la gravité de l'incident, la CNCDH appelle à la mobilisation de toute la palette des sanctions, sans exclure l'hypothèse d'un conseil de discipline.

Recommandation n° 45 : Pour améliorer le climat scolaire, prévenir et réguler les conflits, la CNCDH recommande au ministère de l'Éducation nationale de développer et de valoriser la médiation par les pairs et l'intervention de médiateurs sociaux, formés et recrutés indépendamment de l'institution scolaire, pour les placer dans une position de « tiers neutre ».

Recommandation n° 46 : La CNCDH tient à souligner l'importance du développement d'un dialogue entre les services éducatifs et les familles sur les thèmes du racisme et des discriminations en organisant des événements et des campagnes de sensibilisation propres à l'établissement et sollicitant les parents d'élèves. Les espaces de dialogue et de médiation impliquant les enfants, les jeunes et les familles doivent devenir des outils privilégiés de la lutte contre le racisme, l'antisémitisme, l'islamophobie et la xénophobie.

### *Lutter contre les discours de haine sur Internet*

Recommandation n° 47 : La CNCDH appelle le Gouvernement à porter une attention particulière aux recommandations développées dans son avis sur la lutte contre les discours de haine sur Internet, adopté le 12 février 2015, et insiste notamment sur la nécessité de :
– appliquer aux prestataires de l'Internet jouant un rôle actif sur les contenus mis en ligne un régime de responsabilité renforcée comprenant une obligation

de détection préventive des actes illicites ainsi qu'une obligation d'information rapide des autorités publiques et de coopération avec ces dernières pour identifier les auteurs d'une infraction ;
– définir précisément le champ d'application territorial de l'article 6 de la LCEN, ses dispositions devant s'appliquer à toute entreprise ayant son siège social à l'étranger et exerçant une activité économique dirigée vers le territoire français ;
– généraliser l'enquête sous pseudonyme, en l'entourant de toutes les garanties de protection des droits fondamentaux, de manière à pouvoir identifier les auteurs des contenus illicites en cas d'absence de coopération des hébergeurs ou de diffusion de tels contenus sur le réseau TOR ou dans le *dark net* ;
– conforter la place du juge qui, en tant que garant de la liberté d'expression, doit être seul à même d'ordonner le retrait d'un contenu illicite ou le blocage d'un site ; en amont, renforcer les dispositifs de médiation ;
– renforcer et généraliser les dispositifs de *fast track* accordés aux associations qui doivent disposer d'un accès privilégié aux outils de signalement PHAROS.

Recommandation n° 48 : Afin d'assumer l'ensemble des missions qui seront, selon le PNACRA, dévolues à l'Unité spéciale chargée de lutter contre les discours de haine sur Internet, la CNCDH recommande de renforcer considérablement les moyens humains et matériels mis à sa disposition.

## Autres domaines d'actions prioritaires

### *Responsabiliser les médias et les responsables politiques*

Recommandation n° 49 : La CNCDH préconise d'agir sur le cadrage politique et médiatique afin de changer durablement les regards parfois négatifs et biaisés portés sur l'autre. Elle recommande aux pouvoirs publics :
– de veiller à la cohérence de leurs propos et des politiques menées, en s'appliquant les mêmes exigences en termes de responsabilité que celles demandées au secteur associatif et aux acteurs non institutionnels ; cela suppose un devoir de retenue de la part des élus de la République et de fermeté à l'égard de ceux aspirant à le devenir ;
– de se distancier systématiquement des discours de haine tenus par les responsables politiques, en les condamnant fermement ;
– de sanctionner fermement tout propos raciste ou xénophobe tenus par ces derniers, au nom de leur devoir d'exemplarité renforcé ;
– d'initier un dialogue entre les partis politiques pour que tous s'engagent formellement, par-delà les clivages idéologiques traditionnels, à veiller dans la mesure du possible à la dignité des propos tenus par leurs membres dans la sphère publique.

S'agissant des médias, la CNCDH considère que leur responsabilité est triple : représenter à la fois plus et mieux la diversité de la société française ; donner davantage la parole aux tenants d'une vision pacifiée et positive de la France plurielle ; s'engager à ce que la composition des travailleurs du secteur reflète la pluralité de la société française. De ce fait, elle préconise de :
– adopter un plan d'action global et pluriannuel pour que soient menés par les acteurs de l'audiovisuel des efforts structurés et cohérents ;

– développer la réflexion et renforcer l'action des acteurs de l'audiovisuel à l'échelle locale, avec l'appui des comités territoriaux de l'audiovisuel situés en métropole et dans les collectivités d'outre-mer ;
– mettre en place une distinction pour récompenser les médias se conformant aux exigences de diversité et de cohésion sociales (ou essayant d'y parvenir) et établir un classement annuel des médias discriminant les minorités à l'antenne afin de les inciter à s'y conformer davantage ;
– former les acteurs des médias à la rhétorique discriminatoire pour qu'ils soient à même de l'identifier et de réagir en conséquence.

### *La refonte des politiques locales de citoyenneté*

Recommandation n° 50 : La CNCDH regrette que le PNACRA (Plan national d'action contre le racisme et l'antisémitisme) reste imprécis sur les compétences attribuées aux différentes instances locales chargées de lutter contre le racisme et de promouvoir la citoyenneté, ainsi que sur l'articulation concrète de leur action. Elle préconise la mise en place, d'ici la fin de l'année 2016, d'une mission d'évaluation sur la mise en place de la nouvelle organisation locale de lutte contre le racisme, qui s'attacherait notamment à étudier la transition entre les COPEC (Commissions pour la promotion de l'égalité des chances et de la citoyenneté) et les CORA (Comités opérationnels de lutte contre le racisme et l'antisémitisme), ainsi que les premières actions mises en œuvre par les CORA.

Recommandation n° 51 : La CNCDH invite le Gouvernement à clarifier les missions, l'organisation et le financement des CORA ainsi que les contours de la nouvelle organisation locale de lutte contre le racisme, c'est-à-dire :
– préciser le champ d'action des CORA, en évitant deux écueils : celui d'une trop grande transversalité de l'action publique, susceptible de diluer le dispositif de lutte contre le racisme au sein d'une politique générale de promotion de la citoyenneté et de lutte contre les exclusions ; celui d'une spécialisation à outrance qui ne prendrait pas assez en compte la complexité du phénomène raciste ;
– ne pas limiter les plans territoriaux de lutte contre le racisme et l'antisémitisme aux mesures figurant dans le plan national d'action 2015-2017, qui laisse de côté, ou ne fait qu'évoquer sans développer, un certain nombre de thématiques en lien direct avec la lutte contre le racisme, comme la lutte contre les discriminations à raison de l'origine ou de la religion ;
– préciser, comme c'est le cas pour l'instance décisionnelle, le rythme des convocations du comité d'orientation des CORA et associer les acteurs non institutionnels (syndicats, associations, etc.) à la prise de décision, en permettant, par exemple, aux membres réguliers du comité d'orientation d'élire un ou deux représentants à même d'assister aux réunions de l'instance décisionnelle et de rendre compte, en toute transparence, des décisions prises par cette dernière ;
– ne pas entraîner d'inégalités d'un territoire à l'autre, en ne concentrant pas les efforts uniquement sur les 1300 territoires de la nouvelle géographie prioritaire de la politique de la ville.

### *La mixité en milieu scolaire*

Recommandation n° 52 : La CNCDH recommande de valoriser la mise en place des secteurs multicollèges afin d'en faire une mesure répandue, encadrée et effective, tout en portant une attention particulière aux propositions émises par le CNESCO (Conseil national de l'évaluation du système scolaire) en mai 2015 pour favoriser la mixité en milieu scolaire. En autres mesures, la CNCDH soutient particulièrement celles visant à :
– réfléchir à la possibilité de mettre en place un appareil national complet de mesure statistique de la mixité ;
– associer les ajustements de carte scolaire à une politique d'attractivité des établissements par une offre de formation de qualité (séjours linguistiques, équipements numériques et sportifs, etc.), afin de rendre suffisamment attractifs les collèges actuellement fuis par les parents ;
– intégrer un « volet mixités sociale et scolaire » dans le projet de construction ou de restructuration d'écoles primaires et de collèges, prévoyant notamment une étude de l'implantation de l'établissement en fonction de la mixité résidentielle ;
– mobiliser une palette variée d'outils pouvant être déclinés sur le terrain en fonction des particularités de chaque territoire ;
– établir un diagnostic territorial pour les 100 collèges les plus ségrégués, ainsi qu'un plan d'action visant à garantir davantage de mixité ;
– favoriser la mise en place de lycée polyvalent mêlant les trois voies d'enseignement (générale, technologique et professionnelle) ;
– mettre en place une politique budgétaire incitative liant les ressources affectées à chaque établissement d'enseignement privé sous contrat aux politiques locales de mixité scolaire.

Recommandation n° 53 : La CNCDH recommande au Gouvernement d'évaluer régulièrement la politique menée en faveur de la mixité sociale à l'école. De manière générale, la question devrait être prise en compte dans toutes ses dimensions, une politique de mixité en milieu scolaire véritablement efficace et durable devant être accompagnée d'actions ambitieuses en matière de mixité urbaine, d'accessibilité aux transports et au logement pour favoriser la mobilité des élèves. Il ne faudrait pas non plus sous-estimer la nécessité d'un pilotage à tous les niveaux de responsabilité du système éducatif, de la commune (pour l'enseignement primaire) ou de l'académie (pour l'enseignement secondaire) à l'établissement scolaire.

Recommandation n° 54 : La CNCDH recommande solennellement une application effective et complète des trois circulaires du 2 octobre 2012 concernant la scolarisation des enfants en situation de précarité et d'itinérance. Elle appelle par ailleurs les ministères de la Justice et de l'Intérieur à encourager les tribunaux et les préfectures à prendre systématiquement en compte la question de la scolarité des enfants dans les décisions d'expulsion et leur mise en œuvre.

Recommandation n° 55 : La CNCDH réitère sa demande et appelle le ministère de l'Éducation nationale à lui apporter des éléments d'information précis quant à la situation de saturation des CASNAV (Centres académiques pour la scolarisation des enfants allophones nouvellement arrivés et des enfants issus de familles itinérantes et de voyageurs) et des UPE2A (Unités pédagogiques pour élèves allophones arrivants). De manière générale, la CNCDH aimerait être

destinataire de toutes informations utiles permettant d'évaluer la qualité des dispositifs mis en place en vue de l'objectif légal d'inclusion scolaire.

Recommandation n° 56 : Afin de pallier les barrières matérielles à la scolarisation, la CNCDH préconise que les établissements scolaires mobilisent systématiquement les ressources à leur disposition, de même que les collectivités territoriales s'agissant de l'accès aux services extrascolaires.

Recommandation n° 57 : La CNCDH recommande au ministère de l'Éducation nationale de capitaliser et d'évaluer les stratégies et les expériences des référents académiques chargés des problèmes de scolarisation et de scolarité des enfants en grande précarité.

### *Soutenir l'action du milieu associatif*

Recommandation n° 58 : La CNCDH appelle les pouvoirs publics à pérenniser les subventions publiques dont la baisse ces dernières années n'a pu que fragiliser l'action des associations sur le terrain. Par ailleurs, elle les encourage à veiller à ce que la mise en place du label « association citoyenne » et la délivrance des fonds d'État aux associations prévus par le PNACRA n'établissent pas de discrimination entre les organisations aux moyens financiers et humains importants et celles plus modestes. L'organisme chargé de délivrer ce label devrait être indépendant et impartial pour renforcer sa légitimité. L'affectation des volontaires du service civique auprès des associations et les financements alloués aux projets associatifs ou aux actions de communication par le club de mécènes actuellement en cours de fondation, devraient répondre aux mêmes précautions.

### *Dialogue avec les cultes et dialogue interreligieux*

Recommandation n° 59 : la CNCDH soutient les initiatives des pouvoirs publics visant à promouvoir le dialogue interreligieux, dans la mesure où il ne peut que favoriser le vivre ensemble. Le Gouvernement pourrait initier une réflexion sur la formation des fonctionnaires, notamment les services du ministère de l'Intérieur et ceux, plus généralement, en contact du public, en matière de problématiques religieuses, afin de leur donner des outils pratiques exploitables sur le terrain. Le Bureau central des cultes pourrait également faire établir et publier un annuaire des groupes de dialogue interreligieux pour leur donner plus de visibilité.

Recommandation n° 60 : La CNCDH encourage les pouvoirs publics à poursuivre les efforts investis pour renouveler les formes de dialogue existants avec le culte musulman. Elle attire l'attention du ministère sur la méconnaissance assez répandue concernant la religion musulmane, et les religions en général, ouvrant la voie aux idées préconçues. Un travail approfondi sur l'image de l'islam et sur la lutte contre les actes antimusulmans devrait constituer un axe de travail prioritaire de l'Instance nationale de dialogue avec l'islam.

Recommandation n° 61 : La CNCDH alerte le Gouvernement sur l'insuffisance des effectifs, le besoin de financements et le manque de formation des aumôniers musulmans intervenant dans les lieux de privation de liberté, alors qu'ils jouent un rôle central de médiateur et de modérateur.

### *Protéger les sites religieux*

Recommandation n° 62 : Bien que ces mesures exceptionnelles ne puissent être vouées à se normaliser, la CNCDH encourage le ministère de l'Intérieur à poursuivre ses efforts pour sécuriser les sites religieux sensibles qui ont été, cette année plus encore, la cible de plusieurs attaques.

### *Lutter contre les discriminations dans les pratiques administratives*

Recommandation n° 63 : La CNCDH recommande de traiter les préjugés et les inégalités de traitement pouvant être générés par les préfectures dans l'accueil des étrangers. Elle encourage également le Gouvernement à poursuivre ses efforts pour prendre en charge dignement les migrants de Calais.

Recommandation n° 64 : La CNCDH recommande une application effective et complète de la circulaire interministérielle du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites, devant se traduire, en partenariat avec les collectivités territoriales et les associations, par des solutions alternatives et des propositions systématiques de relogement dignes et pérennes avant chaque évacuation. Entre autres mesures, elle préconise que les préfets – en charge de l'exécution des décisions d'évacuation –, soient tenus de prévenir en amont la DIHAL (Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement) – instance compétente en matière d'anticipation et d'accompagnement des démantèlements de campements illicites – des évacuations envisagées. Les préfets pourraient également rendre compte à la DIHAL du diagnostic social qui doit être établi avant chaque évacuation, ainsi que des alternatives de logements proposées en amont aux personnes et aux familles concernées.

### *Lutter contre les discriminations liées à l'origine*

Recommandation n° 65 : La CNCDH appelle le Gouvernement à prendre des mesures concrètes visant à garantir à tous un égal accès à l'emploi, au logement, à l'école et à la santé. Lutter contre les discriminations implique de pouvoir les mesurer pour appréhender leur ampleur et évaluer les résultats obtenus après une politique active visant à les combattre. La CNCDH estime que le recours à des mesures spéciales pour favoriser la diversité constituerait un moindre mal. En matière de discrimination dans l'accès à l'emploi, il serait possible de :
– agir en faveur d'une formation des personnels des entreprises à la non-discrimination et à la lutte contre les biais décisionnels qui engendrent la discrimination (stéréotypes, goût pour l'entre-soi, etc.) ;
– contrôler davantage les pratiques de recrutement afin que la menace d'une sanction soit crédible ;
– permettre aux entreprises, avec le soutien de la CNIL, de collecter des données objectives sur leur personnel pour en mesurer la diversité ethno-religieuse, se fixer des objectifs visant à l'améliorer et la considérer comme un indicateur de performance ;
– inciter les partenaires sociaux à s'engager plus concrètement dans la lutte contre le racisme et l'antisémitisme, notamment en redynamisant l'accord national interprofessionnel en faveur de la diversité ;

– encourager les grandes entreprises à montrer l'exemple en la matière ;
– s'inspirer des mesures développées dans la Déclaration intersyndicale « vivre ensemble, travailler ensemble » le 6 juin 2015.

Recommandation n° 66 : Tout en saluant les efforts entrepris pour pallier certains mécanismes discriminatoires au moment du recrutement dans la fonction publique, la CNCDH recommande également au Gouvernement de mettre en place des dispositifs pour assurer une réelle égalité des chances lors de l'affectation et dans le déroulement des carrières.

Recommandation n° 67 : La CNCDH préconise, à terme, de décliner le module de sensibilisation à la lutte contre les discriminations en cours d'élaboration pour tous les nouveaux agents de la fonction publique d'État en action de formation continue des agents de l'État et de le déployer dans le cadre de la formation initiale et continue des agents de la fonction publique hospitalière et territoriale.

### *Lutter contre les contrôles d'identité dits « au faciès »*

Recommandation n° 68 : Dans le cadre d'une politique de lutte efficace contre les contrôles d'identité au faciès, la CNCDH recommande :
– la mise en place d'une attestation nominative de contrôle, par la remise d'un récépissé à l'usager contrôlé, afin d'assurer un meilleur suivi et la transparence de l'action policière ;
– l'engagement d'une réflexion sur le régime légal encadrant les contrôles d'identité en portant une attention particulière sur la nécessité d'objectiver et donc de motiver le choix de la personne contrôlée, d'assurer la traçabilité du contrôle, et de veiller aux conditions dans lesquelles il s'effectue ;
– la formalisation du cadre juridique du dispositif des caméras piétons (conditions d'usage, traitement des vidéos) et l'élargissement de l'initiative du déclenchement de l'enregistrement aux personnes faisant l'objet d'une intervention ;
– la publication de statistiques officielles sur les contrôles d'identité en France et l'engagement d'une réflexion sur le répertoire d'actions mobilisé sur le terrain par les forces de sécurité.

### *Engagements internationaux*

Recommandation n° 69 : La CNCDH recommande au Gouvernement de ratifier, d'une part, le protocole n° 12 additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, en date du 4 novembre 2000, prévoyant une interdiction générale de la discrimination, d'autre part, la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, en date du 18 décembre 1990, prohibant toute discrimination en matière de droits fondamentaux à leur égard.

Recommandation n° 70 : Conformément aux recommandations répétées des instances internationales, la CNCDH recommande de réfléchir à l'opportunité de mener une politique ciblée et bienveillante à l'égard de certaines manifestations spécifiques du racisme, comme celui touchant les populations roms et celui sévissant dans les collectivités d'outre-mer. Elle rappelle cependant que, si la prise en compte de certaines spécificités propres à un segment de la population ou à un territoire peut légitimer l'adoption de mesures particulières, celles-ci

doivent exclusivement viser le renforcement du respect des droits de l'homme et non pas constituer un régime dérogatoire moins protecteur.

### *Clarifier les missions du Conseil scientifique auprès de la DILCRA*

Recommandation n° 71 : La CNCDH se réjouit d'être associée aux travaux du Conseil scientifique installé le 9 février 2016 auprès de la DILCRA (Délégation interministérielle à la lutte contre le racisme et l'antisémitisme). Afin de renforcer la synergie entre ces deux organismes, elle invite les pouvoirs publics à clarifier le périmètre d'action et les missions de ce Conseil scientifique, et leur articulation avec celles de la CNCDH.

### *Sur le plan national d'action contre le racisme et l'antisémitisme ou PNACRA 2015 - 2017 en lui-même*

*Les observations ci-dessous portent sur le Plan en lui-même. Les recommandations portant sur les quarante actions ciblées du Plan, ainsi que sur les axes non développés dans ce dernier, ont été disséminées dans les parties précédentes.*

Recommandation n° 72 : La CNCDH invite le Gouvernement à élaborer le volet opérationnel du Plan. Il pourrait comporter les modalités pratiques de mise en œuvre des quarante actions ciblées en précisant, pour chacune d'elles, la liste des opérateurs, les moyens (humains et matériels) investis, un échéancier avec mention de l'état d'avancement et, enfin, des critères d'évaluation.

Recommandation n° 73 : La CNCDH recommande que le Plan présente en introduction le cadre conceptuel dans lequel il se situe, en définissant le « racisme » et l'« antisémitisme ». Afin que son périmètre d'action soit clairement borné, le titre même du Plan pourrait être modifié de manière à intégrer la lutte contre la xénophobie et les discriminations, dans la mesure où l'action de lutte contre le racisme doit tendre à faire respecter le principe d'égalité entre les personnes discriminées.

Recommandation n° 74 : La CNCDH, en tant que Rapporteur sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie au titre de la loi n° 90-615 du 13 juillet 1990, recommande au Gouvernement de la désigner formellement évaluateur du Plan, comme c'est le cas pour la lutte contre la traite des êtres humains, où la CNCDH est à la fois rapporteur indépendant et évaluateur du plan d'action gouvernemental. Dans l'esprit des engagements de la conférence de Durban, cette mesure aurait le mérite de susciter un effet d'entraînement auprès des INDH (Institutions nationales des droits de l'homme) interagissant avec la CNCDH au sein des différents réseaux européens et internationaux, en montrant les vertus de l'évaluation par une institution indépendante.

Recommandation n° 75 : La CNCDH recommande de convier aux réunions du comité interministériel et du comité de pilotage chargés du bon déroulement du Plan des représentants des principaux acteurs compétents en matière de lutte antiraciste, dont la CNCDH, pour bénéficier de leur expertise.

Recommandation n° 76 : La Commission attire l'attention des pouvoirs publics sur le fait que la mise en œuvre du Plan doit impliquer non seulement les administrations centrales, mais aussi les administrations et institutions décentralisées,

afin que tous les échelons de l'État en soient parties prenantes. À ce titre, il convient de veiller plus particulièrement à sa mise en œuvre dans les territoires d'outre-mer.

**Recommandation n° 77 :** La CNCDH recommande de porter une attention particulière à la demande du CERD, à savoir évaluer dans quelle mesure le Plan 2015-2017 s'inscrit dans le cadre de la Déclaration et du Programme d'action de Durban adoptés en septembre 2001, et de confier cette mission à un organe indépendant.

ANNEXES

# CONTRIBUTIONS AU RAPPORT 2015 SUR LA LUTTE CONTRE LE RACISME, L'ANTISÉMITISME ET LA XÉNOPHOBIE

Les propos et commentaires contenus dans les contributions à la suite de ce rapport n'engagent que leurs auteurs et ne constituent pas une position officielle de la CNCDH.

# Liste des personnes auditionnées

**Ministère de l'Éducation nationale** : les représentantes de la Mission « Prévention des discriminations et égalité filles-garçons » et de la Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) (12 novembre 2015).

**Ministère de l'Intérieur** : le représentant de la Direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ) (24 novembre 2015).

**Ministère de la Justice** : les représentants du Bureau de la politique d'action publique générale, de la Direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) et du Pôle d'évaluation des politiques pénales (PEPP) (9 décembre 2015).

**Ministère des Affaires étrangères** : M^me^ l'Ambassadrice pour les droits de l'homme (9 décembre 2015).

**Délégation interministérielle à la lutte contre le racisme et l'antisémitisme (DILCRA**) : M. le Délégué interministériel et représentants de la DILCRA (13 novembre 2015).

**Défenseur des droits** : le représentant du Défenseur des droits (DDD) (9 décembre 2015).

**Service de protection de la communauté juive (SPCJ)** : la représentante du SPCJ (24 novembre 2015).

**Conseil français du culte musulman (CFCM)** : les représentants du CFCM (13 janvier 2016).

**Collectif contre l'Islamophobie en France (CCIF) :** les représentants du CCIF (3 février 2016).

**European Network Against Racism (ENAR)** : les représentants du réseau européen ENAR, créé en 1998 pour faciliter la coopération entre les acteurs de la lutte antiraciste en Europe et porter d'une voix commune leurs revendications auprès des instances nationales et européennes (22 octobre 2015).

**European Grassroots Antiracist Movement (EGAM)** : les représentants du réseau européen EGAM, créé en 2010 pour faciliter la coopération entre les acteurs de la lutte antiraciste en Europe (22 octobre 2015).

**France Stratégie** : M. Gilles Bon-Maury, conseiller Relations avec la société civile, France Stratégie (13 janvier 2016).

**M. Didier Liger**, avocat à la cour de Versailles, président de la commission pénale de l'AED (Association Avocats Européens Démocrates), spécialiste de la jurisprudence en construction sur la loi du 13 novembre 2014 qui a « sorti » les infractions de provocation publique aux actes de terrorisme et d'apologie publique de tels actes de la loi du 29 juillet 1881 pour les inscrire dans le code pénal (22 octobre 2015).

**M^me^ Karine Parrot,** professeure de droit à l'Université de Cergy Pontoise, spécialiste de la jurisprudence en construction sur la loi précitée du 13 novembre 2014 (22 octobre 2015).

# Liste des demandes de contributions écrites

Ministère de l'Éducation nationale

Ministère de l'Intérieur

Ministère de la Justice

Ministère des Affaires étrangères et du Développement international

Ministère de la Culture et de la Communication

Ministère de la Décentralisation et de la Fonction publique

Ministère du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité

Ministère de la Ville, de la Jeunesse et des Sports

Ministère des Outre-mer

Secrétariat d'État chargé des Droits des femmes auprès de la ministre des Affaires sociales de la Santé et des Droits des femmes

Secrétariat d'État chargé de la Famille, des Personnes âgées et de l'Autonomie, auprès de la ministre des Affaires sociales, de la Santé et des Droits des femmes

Secrétariat d'État chargé du Numérique auprès du ministre de l'Économie, de l'Industrie et du Numérique

Délégation interministérielle à la lutte contre le racisme et l'antisémitisme (DILCRA)

Défenseur des droits (DDD)

Contrôleure générale des lieux de privation de liberté (CGLPL)

Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA)

Conseil français du culte musulman (CFCM)

Service de protection de la communauté juive (SPCJ)

Amnesty international

ATD Quart-Monde

CIMADE

Ligue des droits de l'homme (LDH)

Ligue internationale contre le racisme et l'antisémitisme (LICRA)

Mouvement contre le racisme et pour l'amitié entre les peuples (MRAP)

SOS Racisme

Observatoire international des prisons (OIP)

Confédération française démocratique du travail (CFDT)

Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC)

Confédération générale du travail (CGT)

Force ouvrière FO)

Union nationale des syndicats autonomes (UNSA)

Mouvement des entreprises de France (MEDEF)

European Grassroots Antiracist Movement (EGAM)

European Network Against Racism (ENAR)

France Stratégie

# CONTRIBUTION DES ACTEURS INSTITUTIONNELS

## Contribution du ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche

(volet enseignement scolaire)

L'année 2015 a été marquée par l'annonce, le 22 janvier, des onze mesures de la grande mobilisation de l'École pour les valeurs de la République. Plusieurs d'entre elles ont précisément pour objet de renforcer la prévention du racisme et de l'antisémitisme en milieu scolaire et ont été, en outre, élevées au rang de priorité nationale à l'occasion du Comité interministériel à l'égalité et à la citoyenneté du 6 mars 2015[1]. Cette mobilisation de l'École et de ses partenaires est venue renforcer la politique éducative mise en œuvre depuis l'adoption de la loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République. L'inscription dans le code de l'éducation de la lutte contre les inégalités sociales et territoriales en matière de réussite éducative, de la recherche de la mixité sociale des publics scolarisés, de la nécessité d'associer les parents, ainsi que l'ensemble des acteurs de la communauté éducative, enfin de la mission première de l'École de faire acquérir à tous les élèves, outre les valeurs de la République, le respect de l'égale dignité des êtres humains, de la liberté de conscience et de la laïcité, fait en effet écho aux quatre grands objectifs de la mobilisation, à savoir :
– mettre la laïcité et la transmission des valeurs républicaines au cœur de la mobilisation de l'École ;
– développer la citoyenneté et la culture de l'engagement avec tous les partenaires de l'École ;
– combattre les inégalités et favoriser la mixité sociale pour renforcer le sentiment d'appartenance dans la République ;
– mobiliser l'enseignement supérieur et la recherche, notamment pour éclairer la société sur les fractures qui la traversent et sur les facteurs de radicalisation.

La présentation, le 17 avril 2015, du plan « La République mobilisée contre le racisme et l'antisémitisme », dont l'une des priorités est de « former des citoyens par la transmission, l'éducation et la culture », est venue renforcer les mesures de la mobilisation de l'École qui concourent à la prévention du racisme, de l'antisémitisme et de toute forme de discrimination fondée sur l'origine et l'appartenance religieuse, que celle-ci soit réelle ou supposée. Ce plan a fait

1. http://www.education.gouv.fr/cid85644/onze-mesures-pour-un-grande-mobilisation-de-l-ecole-pour-les-valeurs-de-la-republique.html

l'objet d'une publication spéciale au Bulletin officiel de l'éducation nationale le 18 juin 2015, ainsi que d'un courrier de la ministre aux rectrices et aux recteurs les invitant à se mobiliser pour une mise en œuvre effective de ses dispositions[2].

Dans la politique que le ministère mène depuis de nombreuses années pour prévenir le racisme et l'antisémitisme, l'entrée en vigueur des programmes d'enseignement moral et civique à la rentrée 2015 a enfin marqué un jalon essentiel. En effet, ces programmes inscrivent au cœur même des enseignements la question des discriminations, des préjugés et des stéréotypes qui les alimentent, et poursuivent l'objectif de développer, chez les élèves, l'acceptation des différences et le respect d'autrui. L'instauration d'un parcours citoyen à compter de la rentrée 2015 a en outre pour vocation de structurer les apprentissages et l'ensemble des actions à visée pédagogique et éducative préparant les élèves à exercer leur citoyenneté de manière active et éclairée.

## Organisation du ministère pour lutter contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie

**Existe-t-il une personne spécifiquement chargée de la coordination des actions contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie ? Si oui, à quelle direction est-elle rattachée ? Quelles sont ses autres attributions ?**

La politique éducative du ministère visant à prévenir le racisme et l'antisémitisme se fonde sur des enseignements, des actions éducatives, l'attention au climat scolaire et la promotion de la vie scolaire, des partenariats institutionnels et associatifs, la formation des personnels et la mise à disposition de ressources. La coordination des actions est toujours confiée, au sein de la sous-direction de la vie scolaire, des établissements et des actions socio-éducatives de la direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO), à la mission « prévention des discriminations et égalité fille-garçon », qui travaille en étroite collaboration avec les autres bureaux et missions compétents. Les attributions de cette mission relèvent de la prévention du racisme et de l'antisémitisme mais aussi du sexisme et de l'homophobie, pour l'essentiel. Au cours de l'année 2015, la mission « prévention des discriminations et égalité fille-garçon » s'est vue renforcée par le rattachement d'un professeur chargé du développement de la pédagogie de la laïcité d'une part, du renforcement de l'enseignement laïque des faits religieux d'autre part.

Les discriminations fondées sur d'autres critères, par exemple le handicap ou l'état de santé, sont de la compétence d'autres bureaux de la DGESCO, qui s'attachent à assurer l'effectivité de la scolarisation d'élèves à besoins particuliers. La question de la scolarisation des enfants vivant dans des campements rejoint celle des élèves allophones. Celle des discriminations fondées sur l'origine sociale est étroitement liée à l'éducation prioritaire.

Pour ce qui relève de l'amélioration du climat scolaire, dont il a été démontré qu'elle contribue à faire diminuer la victimation, elle fait partie des priorités de la mission ministérielle de prévention et de lutte contre les violences en milieu

2. http://www.education.gouv.fr/pid285/bulletin_officiel.html?pid_bo=32698

scolaire, installée en novembre 2012 au sein de la DGESCO. Cette amélioration passe par une politique globale et de long terme, qui se fonde sur sept facteurs interagissant les uns avec les autres, à savoir la stratégie d'équipe, la justice scolaire, la prévention des violences et du harcèlement, la coéducation, la coopération entre élèves, la qualité de vie à l'école et les pratiques partenariales. Un site Internet collaboratif, le site « Climat scolaire », s'adresse à l'ensemble de la communauté éducative et propose des ressources issues notamment des expériences de terrain [3].

Vingt-trois académies se sont dotées de groupes dédiés au climat scolaire, dont la mission ministérielle de prévention et de lutte contre les violences en milieu scolaire assure en partie la professionnalisation, qu'elle accompagne et avec lesquels sont notamment élaborés des outils qui alimentent le site Internet « Climat scolaire ». Ainsi, en 2015, une publication a été consacrée à la pédagogie et à la coopération entre élèves [4]. La mise en ligne d'un document pour prévenir les cyberviolences est prévue en 2016 ; des projets sont en cours sur le sujet des stratégies d'équipe.

**Le ministère collabore-t-il avec d'autres ministères de manière formelle ou informelle dans le cadre de son action contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie ? Si oui, le(s) quel(s) ? Quel bilan en tirez-vous ?**

Le ministère participe aux travaux de la Délégation interministérielle à la lutte contre le racisme et l'antisémitisme (DILCRA), à la fois dans le cadre des réunions régulières de l'ensemble de ses correspondants ministériels et dans le cadre des groupes de travail dédiés à la mise en œuvre de certaines actions du nouveau plan de lutte contre le racisme et l'antisémitisme.

Un premier groupe de travail concerne la préparation de la semaine d'éducation et d'actions contre le racisme et l'antisémitisme qui, en 2016, dépassera le cadre strictement scolaire pour s'adresser à un public plus large. L'ensemble des ministères menant une action éducative participent à des travaux préparatoires. Un second groupe de travail concerne la mise en œuvre de l'action 32 du plan « La République mobilisée contre le racisme et l'antisémitisme », à savoir la visite par les élèves, à plusieurs reprises au cours de leur scolarité, d'un lieu de culture ou de mémoire ainsi que l'étude d'une œuvre pour éduquer contre le racisme et l'antisémitisme. L'état d'avancement de ce projet sera décrit plus loin dans la présente contribution. Enfin, la DILCRA est associée à l'élaboration des contenus propres à l'éducation contre le racisme et l'antisémitisme du portail de ressources pour les valeurs de la République édité par Canopé, opérateur du ministère.

La DGESCO est enfin toujours membre du comité de pilotage interministériel de la mission relative à l'anticipation et l'accompagnement des opérations d'évacuation de campements illicites, présidé par le délégué interministériel à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL). Dans ce cadre, elle apporte son expertise pédagogique sur la scolarisation des élèves allophones nouvellement arrivés.

3. https://www.reseau-canope.fr/climatscolaire/accueil.html
4. https://www.reseau-canope.fr/climatscolaire/agir/ressource/ressourceId/memento-pour-la-cooperation-entre-eleves-au-college-et-au-lycee.html

En dehors du travail interministériel conduit sous le pilotage de la DILCRA et de la DIHAL, le ministère collabore avec plusieurs ministères dans le cadre des actions éducatives qu'il conduit ou dont il est partenaire. Les ministères chargés de la culture, des sports, de la jeunesse, de la vie associative, de la défense, entre autres, sont ainsi des partenaires réguliers.

**Comment se concrétise sur le terrain les échanges et les travaux menés au sein du réseau des coordonnateurs nationaux pour l'éducation à la citoyenneté démocratique et l'éducation aux droits de l'homme (ECD/EDH) du Conseil de l'Europe ?**

Le réseau des coordonnateurs nationaux pour l'éducation à la citoyenneté démocratique et l'éducation aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe est à la fois un espace de réflexion, d'échanges sur les pratiques et de productions de ressources à destination de l'ensemble des acteurs de l'éducation à la citoyenneté. L'ensemble de ce réseau se réunit une à deux fois par an en conférence plénière. Par ailleurs, chaque année sont menés des projets pilotes dans le cadre d'un programme sur « les droits de l'homme et la démocratie en action », lequel s'attache à mettre en œuvre la Charte du Conseil de l'Europe sur l'éducation à la citoyenneté démocratique et l'éducation aux droits de l'homme [5]. Au cours de l'année 2014-2015, plusieurs projets pilotes ont ainsi été menés et ont donné lieu à des publications mises à disposition sur le site du Conseil de l'Europe : par exemple, un ensemble de ressources, à l'élaboration desquelles la France a été associée, a pour objet la formation des personnels à l'enseignement des questions controversées.

L'ensemble du matériel pédagogique élaboré par le Conseil de l'Europe est mis à disposition sur le site Eduscol. Il a pu par ailleurs être présenté et valorisé dans le cadre de séminaires de formation des personnels de l'éducation nationale, par exemple, en 2014-2015, celui réunissant les délégués académiques aux relations européennes et internationales.

**Le ministère collabore-t-il avec des associations de manière formelle ou informelle dans le cadre de son action contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie ? Si oui, le(s) quel(s) ? Quel bilan en tirez-vous ?**

La politique de partenariat et de soutien à la société civile a été renforcée au cours de l'année 2014-2015, à la fois par l'organisation des assises de l'École et de ses partenaires pour les valeurs de la République [6] et par la consolidation de liens existants, sous la forme d'agréments, de signatures de conventions de partenariats à vocation pédagogique ou du soutien financier à des projets menés par des associations œuvrant dans le champ de l'éducation à la citoyenneté, de la prévention des discriminations et de la lutte contre le racisme et l'antisémitisme.

L'agrément national ou académique des associations éducatives complémentaires de l'enseignement public, encadré par les articles D. 551-1 à D. 551-12 du code de l'éducation, permet de reconnaître la pertinence de l'action éducative

5. http://pjp-eu.coe.int/en/web/charter-edc-hre-pilot-projects/pilot-projects-2014
6. La synthèse des assises est consultable à l'adresse suivante : http://cache.media.education.gouv.fr/file/05-mai/55/6/synthese_nationale_assises_421556.pdf, notamment les pages 16 et suivantes.

de l'association pour une durée de cinq ans, afin d'en faire un partenaire à part entière de l'École et de favoriser ses interventions dans les établissements scolaires publics sur le territoire français. L'agrément est accordé après vérification du caractère d'intérêt général, du caractère non lucratif et de la qualité des services proposés par les associations, de leur compatibilité avec les activités du service public de l'éducation, de leur complémentarité avec les instructions et programmes d'enseignement ainsi que de leur respect des principes de laïcité et d'ouverture à tous sans discrimination. Les associations peuvent faire l'objet d'un agrément lorsque le concours qu'elles apportent à l'enseignement public prend l'une des trois formes suivantes :
– interventions pendant le temps scolaire, en appui aux activités d'enseignement conduites par les établissements ;
– organisation d'activités éducatives complémentaires en dehors du temps scolaire ;
– contribution au développement de la recherche pédagogique, à la formation des équipes pédagogiques et des autres membres de la communauté éducative.

Plusieurs associations œuvrant principalement dans le champ de la lutte contre le racisme et l'antisémitisme sont agréées ou en cours de renouvellement d'agrément au niveau national (LICRA, MRAP, SOS Racisme notamment) alors que d'autres associations agréées mènent des actions spécifiques dans le domaine de l'éducation à la citoyenneté et la lutte contre les discriminations (c'est le cas par exemple de la Fédération Léo Lagrange et de son programme «démocratie-courage», ou du CIDEM au travers de son site « les itinéraires de citoyenneté »).

Des conventions cadres peuvent également permettre de définir plus précisément des objectifs éducatifs partagés, de délimiter les actions mises en œuvre en direction des publics scolaires (élèves et équipes éducatives), et de poser des modalités de suivi et d'évaluation. La convention cadre de partenariat avec la LICRA a par exemple été renouvelée en janvier 2015. Ces conventions permettent aussi de construire des partenariats avec des structures qui n'ont pas la forme d'associations : ainsi une convention du même type a été signée avec le Mémorial du camp de Rivesaltes (établissement public de coopération culturelle), à l'occasion de son inauguration par le Premier ministre le 16 octobre 2015.

Pour l'année 2015, le montant total des subventions accordées aux six associations œuvrant en propre dans le champ de la lutte contre le racisme et l'antisémitisme (Fédération nationale des maisons des potes, LICRA, MRAP, SOS Racisme, Union des Étudiants Juifs de France, COEXIST) s'est élevé à 210 000 euros, contre 181 000 euros pour cinq associations en 2014, soit une augmentation de près de 13 % des crédits. S'y ajoutent les sommes versées aux institutions œuvrant dans le domaine de l'histoire et de la mémoire et qui mènent une action importante dans le champ de la lutte contre le racisme et l'antisémitisme (Mémorial de la Shoah, Camp des Milles, Maison d'Izieu – Mémorial des enfants juifs exterminés), sommes qui représentent 340 000 euros en 2015. Des crédits complémentaires ont été attribués par la DILCRA à plusieurs de ces partenaires dans le cadre d'un comité des financeurs auquel participe le ministère.

Le soutien du ministère au titre de l'éducation à la citoyenneté, à la laïcité et à la lutte contre les discriminations se concentre toutefois dans le cadre des conventions pluriannuelles d'objectifs signées avec les grandes associations complémentaires de l'enseignement public : pour l'année 2015, ce montant dépasse les 14 millions d'euros.

Par ailleurs des personnels du ministère peuvent être détachés dans certaines de ces structures et participer à la conception et à la conduite de leurs actions éducatives : c'est le cas par exemple au Mémorial de la Shoah, qui accueille deux enseignants, ou au Camp des Milles où trois enseignants œuvrent au sein du service éducatif.

Le ministère a par ailleurs créé la Réserve citoyenne, qui offre à tous les citoyens la possibilité de s'engager bénévolement pour transmettre et faire vivre les valeurs de la République à l'École, aux côtés des enseignants ou dans le cadre d'activités périscolaires. Complémentaire des partenariats noués avec les associations, la Réserve citoyenne multiplie les moyens de faire participer la société civile à la mission éducative de l'École. Au 31 décembre 2015, 69 % des 4 049 réservistes de l'éducation nationale interviennent dans le champ de la transmission des « valeurs de la République ».

**Comment le ministère assure-t-il la communication des ressources sur le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie à sa disposition ?**

Les ressources d'information, de sensibilisation, de formation ou encore les ressources pédagogiques sont mises en ligne sur des portails nationaux et académiques. Le portail education.gouv.fr est destiné au grand public. Eduscol est un portail destiné aux professionnels de l'éducation ; il héberge notamment l'ensemble des ressources d'accompagnement des programmes d'enseignement, ainsi que des sites disciplinaires et des pages relatives aux actions éducatives. Un portail de ressources s'adressant à l'ensemble de la communauté éducative pour la transmission des valeurs de la République a été mis en ligne en décembre 2015 par Canopé, opérateur du ministère et éditeur public de ressources pédagogiques[7]. Les sites académiques consacrent enfin certaines de leurs pages à des ressources pour éduquer contre le racisme et l'antisémitisme.

Dans les académies, les référents « mémoire et citoyenneté » sont les relais de l'administration centrale pour ce qui relève de la prévention du racisme et de l'antisémitisme. D'autres correspondants académiques peuvent être sollicités, qu'ils soient en charge de la laïcité, de la prévention du harcèlement, de la Réserve citoyenne, pour citer quelques exemples.

**Des espaces de dialogue sont-ils mis en place pour aborder ces thématiques en y associant les familles ? Au sein de l'administration, qui s'est saisi de la question ? Des campagnes de sensibilisation sont-elles organisées ? Si oui, sous quelle forme ? Quel bilan en tirez-vous ?**

La coéducation est un des principaux leviers de la refondation de l'École. Elle est au cœur de tous les chantiers lancés dans ce cadre depuis la loi de juillet

7. https://www.reseau-canope.fr/les-valeurs-de-la-republique.html

2013 et implique la participation accrue de tous les parents, et plus particulièrement les parents les plus éloignés de l'institution scolaire, ainsi qu'une pleine reconnaissance de la place qui leur revient au sein de la communauté éducative. Elle a fait l'objet d'une circulaire, datée du 15 octobre 2013[8]. Son pilotage est assuré, au ministère, par la sous-direction de la vie scolaire, des établissements et des actions socio-éducatives.

L'article 65 de la loi du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République, qui a modifié l'article L. 521-4 du code de l'éducation, prévoit la création, dans tous les établissements d'enseignement, d'un espace à l'usage des parents et de leurs délégués et dédiés aux rencontres individuelles ou collectives. Leur aménagement a pour objectif de faciliter la participation des familles, les échanges et la convivialité. Ces rencontres sont organisées avec l'aide de l'établissement, à l'initiative des parents ou de leurs représentants. Des actions et projets collectifs, en lien avec le projet d'école ou d'établissement, peuvent être proposés dans ces espaces par les parents d'élèves, leurs représentants et leurs associations, les équipes éducatives ou des partenaires de l'École.

En mars 2015, un premier état des lieux de la mise en place des « espaces parents » a été établi. Les remontées académiques ont montré que des initiatives pédagogiques et/ou éducatives ont été prises afin de mieux informer, accompagner et associer les parents à la scolarité de leurs enfants. La prévention du racisme et des violences dégradant le climat scolaire pourrait faire l'objet d'échanges, à l'avenir, dans ces espaces dédiés au dialogue avec les familles.

## Bilan chiffré du racisme, de l'antisémitisme et de la xénophobie en milieu scolaire

**Quel type de mesures a été mis en œuvre pour améliorer la connaissance quantitative et qualitative des actes et menaces à caractère raciste, antisémite et xénophobe en milieu scolaire ?**

La connaissance des manifestations du racisme, de l'antisémitisme et de la xénophobie en milieu scolaire se fonde d'une part sur des enquêtes statistiques, d'autre part sur l'analyse qualitative des remontées quotidiennes de faits graves signalés.

**Quelles sont les données recueillies via le dispositif SIVIS en matière de violence raciste, antisémite et discriminatoire, pour l'année 2015 ? Quel est le panel représentatif cette année (dans la mesure où celui de 2014 avait déjà diminué) ? L'outil a-t-il été amélioré pour aider les chefs d'établissement à qualifier les actes ? Que fait le ministère concernant les actes graves non signalés ? Quelles suites sont données d'une part à l'enquête et d'autre part à la déclaration d'un incident ?**

Menée depuis la rentrée 2007 auprès des chefs d'établissement, l'enquête SIVIS (Système d'Information et de Vigilance sur la Sécurité scolaire) recueille des

8. http://www.education.gouv.fr/pid25535/bulletin_officiel.html?cid_bo=74338

données sur les incidents graves survenus en milieu scolaire, dans une définition plus large que les seuls actes de violence. Les actes à caractère discriminatoire (raciste, xénophobe ou antisémite) font l'objet d'un repérage spécifique : la motivation discriminante est considérée comme une circonstance aggravante qui permet d'enregistrer tout acte de ce type, quelles que soient par ailleurs ses caractéristiques.

***En 2014-2015, les actes à caractère raciste, xénophobe ou antisémite représentent moins d'un incident pour 1 000 élèves***

Depuis la mise en place de l'enquête, le nombre d'actes graves à caractère discriminatoire affiche une relative stabilité. Au titre de l'année scolaire 2014-2015, les incidents motivés par le racisme, la xénophobie ou l'antisémitisme représentent 0,5 incident pour 1000 élèves, soit autant que l'an dernier. En proportion, les incidents à caractère discriminatoire comptent pour 3,8 % de l'ensemble des actes graves, comme en 2013-2014.

**Tableau 1 – Nombre moyen d'incidents graves pour 1 000 élèves**

| | 2007-2008 | 2008-2009 | 2009-2010 | 2010-2011 | 2011-2012 | 2012-2013 | 2013-2014 | 2014-2015 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Incidents graves | 11,6 | 10,5 | 11,2 | 12,6 | 13,6 | 14,4 | 13,1 | 12,4 |
| Incidents à caractère raciste, xénophobe ou antisémite | 0,6 | 0,4 | 0,6 | 0,5 | 0,5 | 0,4 | 0,5 | 0,5 |
| En proportion des incidents graves | 4,9 % | 3,9 % | 5,1 % | 4,2 % | 3,5 % | 2,9 % | 3,8 % | 3,8 % |

*Source : MEN-DEPP, enquête SIVIS.*
*Champ : ensemble des établissements publics du second degré (Métropole et DOM).*

***Baisse de la part des actes à caractère raciste, xénophobe ou antisémite dans les lycées***

La proportion d'actes graves à caractère discriminatoire est en baisse dans les lycées, après la forte hausse enregistrée l'an passé, et s'élève à 3,2 % (5,4 % l'an dernier). Elle reste néanmoins plus élevée qu'en 2012-2013. La part des incidents à caractère raciste, xénophobe ou antisémite est stable en collège (4,2 % des incidents), et en lycée professionnel (2,8 % des incidents). En termes de nombre d'incidents, on compte 0,7 incident à caractère discriminatoire pour 1000 élèves en LP, contre 0,5 en collège et 0,2 en LEGT (rappelons que le nombre d'incidents graves en LP est sensiblement plus élevé : 24,2 pour 1 000 élèves contre 12,4 en collège et 5,3 en LEGT-LPO).

**Tableau 2 – Nombre et proportion d'incidents à caractère discriminatoire par type d'établissement**

| Type d'établissement | 2013-2014 | | 2014-2015 | |
|---|---|---|---|---|
| | Proportion d'actes à motivation raciste, xénophobe ou antisémite | Nombre d'incidents pour 1 000 élèves | Proportion d'actes à motivation raciste, xénophobe ou antisémite | Nombre d'incidents pour 1 000 élèves |
| Collèges | 3,9 % | 0,5 | 4,2 % | 0,5 |
| LP | 2,6 % | 0,7 | 2,8 % | 0,7 |
| LEGT-LPO | 5,4 % | 0,2 | 3,2 % | 0,2 |

***Les actes à caractère raciste, xénophobe ou antisémite s'expriment majoritairement par des violences verbales***

Les incidents graves à caractère discriminatoire se distinguent par une prépondérance des violences verbales, dont la proportion s'élève à 76 % et est comparable à l'an dernier ; parmi l'ensemble des faits graves, les violences verbales représentent 42 % des déclarations.

En second lieu viennent les violences physiques, qui représentent 19 % des faits (23 % en 2013-2014). Dans l'ensemble des faits recensés, la part des violences physiques s'élève à 30 %.

***Ces violences s'exercent principalement entre les élèves***

Les auteurs de violence à caractère discriminatoire sont très majoritairement des élèves, à hauteur de 90 % des incidents. Dans 6 % des cas, ces actes sont le fait de familles d'élèves, les personnels étant très rarement impliqués.

Les victimes d'élèves sont pour 60 % d'entre elles des élèves, contre seulement 40 % en considérant l'ensemble des incidents graves. Par ailleurs, les personnels représentent 16 % des victimes d'élèves dans le cas d'une violence à caractère discriminatoire, contre 43 % si l'on considère l'ensemble des incidents. Enfin, 16 % des atteintes à caractère discriminatoire (contre 4 % de l'ensemble des incidents) ciblent la collectivité.

Par rapport à 2014, la part des élèves parmi les victimes de violence à caractère discriminatoire commises par des élèves est stable. En revanche, la part des personnels baisse de 11 points. À l'inverse, la proportion d'actes à caractère discriminatoire visant la collectivité, qui en 2013-2014 était de 4 % seulement, est en hausse de 12 points.

***Un incident à motivation discriminatoire sur cinq survient dans le cadre d'un harcèlement***

Les incidents à caractère raciste, xénophobe ou antisémite s'inscrivent pour 21 % d'entre eux dans le cadre d'une situation de harcèlement. Parmi ces actes, 19 % sont commis dans le but de harceler, tandis que 5 % le sont suite à un harcèlement (les deux situations pouvant survenir simultanément). À titre de comparaison, les faits liés à une situation de harcèlement représentent 15 % de l'ensemble des faits.

### *45 % des actes discriminatoires sont signalés hors de l'établissement*

Les actes graves à motivation antisémite, raciste ou xénophobe font l'objet de signalements dans 45 % des cas, soit une proportion comparable à celle observée pour l'ensemble des incidents. Ces signalements concernent les déclarations auprès de l'inspection académique ou du conseil général, la mise au courant de la police, de la gendarmerie ou de la justice, de même que le dépôt d'une plainte.

**Présentation de l'enquête SIVIS :**

L'enquête SIVIS est un recueil de données sur la violence en milieu scolaire. En décembre 2014, cette enquête a obtenu le renouvellement du label d'intérêt et de qualité statistique délivré par le Conseil national de l'information statistique (CNIS) : les données pour chaque établissement sont protégées par le secret et ne peuvent être utilisées qu'à des fins statistiques.

Environ 3 300 EPLE sont interrogés, soit un taux de sondage de 43 %. En 2014-2015, 53 % des enquêtés ont fait partie des analyses statistiques. Ce chiffre est un peu plus élevé que l'an dernier, du fait d'une amélioration du traitement de la non-réponse partielle qui permet d'inclure dans l'analyse des établissements ayant peu répondu.

La volonté d'homogénéiser au mieux les données a conduit à restreindre les critères d'appréciation pour l'enregistrement d'un acte donné, notamment pour toutes les violences entre les élèves. Ainsi, seuls les incidents présentant un caractère de gravité suffisant au regard des circonstances et des conséquences de l'acte sont enregistrés. Dans cette optique, **une motivation à caractère raciste, xénophobe ou antisémite est une circonstance aggravante et suffit à retenir l'incident** dans le dispositif SIVIS. D'autres conditions peuvent également s'avérer suffisantes : usage d'une arme ou d'un objet dangereux, situation de harcèlement, acte commis dans le cadre d'une intrusion, ayant entraîné des soins pour la victime ou causé un préjudice financier important, ayant donné lieu à un conseil de discipline, un signalement à la police, la gendarmerie ou la justice, un dépôt de plainte. En revanche, par l'atteinte grave qu'ils représentent à l'institution scolaire, tous les incidents impliquant un personnel de l'établissement sont retenus.

La faiblesse du nombre observé d'actes à caractère raciste, xénophobe ou antisémite (une centaine chaque année dans le second degré) réduit la précision des résultats affichés. Pour chaque résultat, un intervalle de confiance est estimé afin de tenir compte de la part d'erreur due à l'échantillonnage. Seuls les résultats statistiquement significatifs au seuil de 95 % sont retenus pour conclure à des différences structurelles ou à des évolutions. Pour les établissements du premier degré, le très faible nombre d'actes à motivation discriminante (de l'ordre de 10 par an) ne permet pas de réaliser des exploitations statistiques pertinentes. C'est pourquoi ils sont exclus de l'analyse.

### Procédez-vous à une analyse qualitative des données collectées ?

Au sein de la DGESCO, la mission ministérielle en charge de la prévention et de la lutte contre les violences en milieu scolaire est destinataire des remontées quotidiennes des faits de violence et des événements graves survenus en milieu scolaire et ayant un retentissement dans l'école ou l'établissement. Sur la base de ces remontées, transmises par les directions départementales des services académiques, la mission procède actuellement à une analyse qualitative des données collectées, notamment des actes à caractère raciste, xénophobe ou antisémite. Bien que seules les enquêtes nationales de climat scolaire, de victimation ou l'enquête SIVIS, réalisées par la DEPP, constituent des instruments statistiques valables, cette analyse a pour objet d'offrir une « image » de la situation. Une première « image » sera disponible au début de l'année 2016 et portera sur les remontées quotidiennes entre septembre et décembre 2015.

## Bilan de l'action du ministère en matière de lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie

**La lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie est-elle comprise dans certains indicateurs à la performance ? Si oui, lesquels ? Est-il prévu de mettre en place de tels indicateurs ?**

Il n'y a pas d'indicateur propre à la mesure de la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie. L'enquête SIVIS (Système d'Information et de VIgilance sur la Sécurité scolaire), dont les résultats pour 2015 figurent en annexe, montre en effet que le nombre observé d'actes à caractère raciste, xénophobe ou antisémite est annuellement de l'ordre d'une centaine dans le second degré et de dix dans le premier degré. Ces nombres limités ne permettent pas de réaliser des exploitations statistiques pertinentes.

L'enquête nationale de victimation conduite tous les deux ans auprès d'élèves de collèges publics et privés permet de compléter l'indicateur relatif aux actes de violence grave dans le programme budgétaire 230 « vie de l'élève ». Les situations de harcèlement entre élèves peuvent en effet être caractérisées à partir des multi-victimations déclarées par les collégiens. Cette enquête montre que la part des insultes à caractère raciste ou sexiste est restée stable entre 2011 et 2013. Les résultats de l'enquête réalisée au printemps 2015 seront présentés dans le rapport annuel de performance pour l'année 2015.

Le programme budgétaire 230 « vie de l'élève » comporte en outre depuis 2012 un indicateur « qualité de vie perçue des élèves de 3e », renseigné à partir de l'enquête quadriennale HBSC (Health Behaviour in School-Aged Children)[9] et tous les deux ans par une enquête spécifique calée sur la même méthodologie. Les sous-indicateurs portent sur le niveau de « satisfaction globale de vie », le goût pour le collège, la perception des exigences scolaires et les brimades subies au cours des deux derniers mois. L'accent est en outre mis sur les réponses différentes selon que les élèves se déclarent ou non porteurs d'un handicap. Dans le projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances pour 2016, les valeurs de réalisation de cet indicateur 2014 se fondent sur l'enquête quadriennale et une enquête complémentaire pour la France réalisées au printemps 2014. 80,9 % des élèves ne se déclarant pas porteurs d'un handicap expriment un niveau élevé de satisfaction quant à la qualité de la vie au collège, contre 58,8 % des élèves se déclarant porteurs d'un handicap. 27,2 % des premiers contre 34,7 % des seconds déclarent par ailleurs avoir été brimés au cours des deux mois précédant l'enquête.

**Comment la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie est-elle prise en compte dans les programmes de l'enseignement primaire et de l'enseignement secondaire ? Cette prise en compte est-elle jugée satisfaisante ?**

L'ensemble des disciplines enseignées participe de la formation du citoyen en ce qu'elles sont conçues, comme l'ensemble du système scolaire français, sur le substrat des valeurs de la République. Elles en sont donc les vecteurs privilégiés,

9. http://www.inpes.sante.fr/30000/actus2012/027-hbsc.asp

même si certains programmes disciplinaires mettent particulièrement l'accent sur cet objectif civique. C'est le cas du nouvel enseignement moral et civique qui s'est substitué à la rentrée 2015 aux enseignements d'instruction civique et morale, d'éducation civique, d'enseignement civique, juridique et social.

L'enseignement moral et civique articule étroitement des valeurs, des savoirs et des pratiques. Il repose sur des méthodes pédagogiques permettant de développer, chez les élèves, des capacités de délibération et d'argumentation (débats, dilemmes moraux, discussions à visée philosophique notamment). L'enseignement moral et civique vise également à former un sujet moral capable d'agir dans la relation à l'autre : il repose ainsi sur la coopération, la prise de responsabilités, les pratiques participatives et valorise l'engagement des élèves dans la communauté, à l'école ou en dehors de l'école. À l'école, au collège et au lycée, les programmes mettent en avant les éléments d'une culture morale et civique qui prend en compte quatre dimensions :
– la sensibilité qui vise à l'acquisition d'une conscience morale par un travail sur l'expression, l'identification, la mise en mots et la discussion des émotions et des sentiments ;
– la règle et le droit qui visent à l'acquisition du sens des règles du vivre ensemble ;
– le jugement qui permet de comprendre et de discuter les choix moraux rencontrés par chacun au cours de sa vie ;
– l'engagement qui permet la mise en pratique de cet enseignement en insistant sur l'esprit d'autonomie, de coopération et de responsabilité vis-à-vis d'autrui.

Le sujet du racisme a été inscrit en tant que tel dans les programmes d'enseignement moral et civique, et cela dès le cycle 2, qui correspond aux trois premières années de l'école élémentaire. Ainsi, le respect des pairs et des adultes, celui des différences, la conscience de la diversité des croyances et des convictions sont des objets d'enseignement dès le cours préparatoire, en même temps que les fondements des sociétés démocratiques sont abordés. Plusieurs occurrences du « racisme » et l'« antisémitisme » apparaissent dans les textes des programmes, dans les trois cycles d'enseignement, notamment dans la perspective d'un apprentissage des mécanismes à l'œuvre en matière de discrimination et des moyens de les combattre. Le recours à l'intervention de la société civile ou à des outils développés par des associations est encouragé.

Par ailleurs, l'ensemble des programmes de la scolarité obligatoire, désormais organisée en trois cycles de trois années chacun, ont été révisés et entreront en application à compter de la rentrée 2016.

### Des mesures sont-elles prises pour favoriser la mixité sociale dans les établissements scolaires, notamment dans le cadre de la réforme de la carte scolaire ?

L'un des grands objectifs de la mobilisation de l'École pour les valeurs de la République repose sur la mise en place d'une politique visant à agir sur la composition sociale des collèges. Celle-ci se fonde sur de nouvelles dispositions législatives et règlementaires issues de la loi de refondation de juillet 2013 et a été érigée en priorité gouvernementale lors du premier Comité interministériel à l'égalité et à la citoyenneté, le 6 mars 2015.

La loi du 8 juillet 2013 a en effet modifié l'article L. 213-1 du code de l'éducation, qui prévoit désormais que « lorsque cela favorise la mixité sociale, un même secteur de recrutement peut être partagé par plusieurs collèges publics situés à l'intérieur d'un même périmètre de transports urbains ». Le décret n° 2014-800 du 15 juillet 2014 et la circulaire n° 2014-181 du 7 janvier 2015 fixent le cadre et précisent les modalités de la coopération entre les services de l'éducation nationale et les départements, dans la limite de leurs compétences respectives, qu'il s'agisse de la définition des secteurs de recrutement ou de l'affectation des élèves.

Le ministère a engagé un travail de définition de secteurs communs à plusieurs collèges avec plusieurs conseils départementaux pilotes, pour une mise en œuvre ciblée à la rentrée 2016.

Au lycée, l'article 25 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République a modifié l'article L. 214-5 du code de l'éducation pour prévoir que les districts de recrutement des élèves pour les lycées sont désormais définis conjointement par le recteur et le conseil régional, en tenant compte des critères d'équilibre démographique, économique et social et en veillant à la mixité sociale. Toutefois, en cas de désaccord, la délimitation des districts est arrêtée par le recteur.

Par ailleurs le ministère travaille au développement d'une offre académique d'options en enseignement « en hybridation » par le Centre national d'enseignement à distance (CNED) : il s'agit de proposer un enseignement d'options rares (notamment en langues) sous une forme alternant l'enseignement en établissement et l'enseignement à distance afin que le choix de ces options n'entraîne pas une dérogation à la carte scolaire des lycées ; cette modalité sera expérimentée à la rentrée 2015 dans trois académies (Poitiers, Toulouse, Rennes).

**Quelle est la politique du ministère à l'égard des enfants allophones ? Des mesures sont-elles prises pour améliorer leur accueil dans les établissements scolaires et contrer les stratégies des maires refusant parfois leurs inscriptions (en particulier les enfants roms) ? Le nombre de places dans les écoles est-il suffisant ?**

Conformément aux articles L. 111-2 et L. 131-1 du code de l'éducation et aux engagements internationaux de la France, la scolarisation des élèves allophones relève du droit commun et de l'obligation scolaire, comme pour tous les enfants âgés de 6 à 16 ans présents sur le territoire de la République, quelle que soit leur nationalité ou leur situation personnelle. La circulaire n° 2002-063 du 20 mars 2002 relative aux modalités d'inscription et de scolarisation des élèves de nationalité étrangère des premier et second degrés rappelle explicitement ces règles de droits.

La loi de refondation du 8 juillet 2013 réaffirme sans ambiguïté la nécessité de promouvoir une école inclusive pour tous les élèves aux besoins éducatifs particuliers. L'objectif est de permettre la scolarisation en milieu ordinaire de tous les élèves et de répondre à leurs difficultés temporaires ou durables le cas échéant.

Les circulaires n° 2012-141, 2012-142 et 2012-143 du 11 octobre 2012 relatives à la scolarisation des élèves allophones nouvellement arrivés et à la scolarité

des enfants issus de familles itinérantes et de voyageurs donnent aux rectorats le cadre réglementaire pour l'action. Dans chaque académie, les recteurs et les directeurs académiques des services de l'éducation nationale, avec l'appui des centres académiques pour la scolarisation des enfants allophones nouvellement arrivés et des enfants issus de familles itinérantes et de voyageurs (CASNAV), veillent à ce que le principe de l'obligation scolaire soit respecté pour permettre la scolarisation sans délai des élèves allophones nouvellement arrivés, quelle que soit leur nationalité ou leur situation personnelle.

Pour les élèves relevant d'une scolarisation dans le premier degré, l'inscription dans l'une des écoles maternelles ou élémentaires de la commune où ils résident relève de la compétence du maire, conformément aux dispositions de l'article L. 131-5 du code de l'éducation. Ainsi, les enfants sont normalement scolarisés dans une école proche de leur résidence même si celle-ci a un caractère provisoire. En cas de refus de scolarisation par le maire, le préfet doit procéder lui-même à cette inscription en application de l'article L. 2122-34 du code général des collectivités territoriales. S'agissant des élèves qui relèvent d'une scolarisation dans le second degré, c'est la direction des services départementaux de l'éducation nationale (DSDEN) du département de résidence qui est compétente pour décider de l'établissement scolaire d'affectation.

Depuis leur publication, la mise en œuvre de ces textes réglementaires fait l'objet d'un travail conjoint du ministère de l'éducation nationale avec les autres services de l'État et la société civile. Ce travail consiste notamment à :
– établir un tableau de bord statistique permettant de suivre au mieux la scolarisation de ces élèves ;
– former l'ensemble des professionnels sur l'inclusion de ces élèves à besoins particuliers et notamment sur le nécessaire accompagnement des familles éloignées de l'école par des acteurs de terrain qui jouent le rôle de médiateurs (des séminaires nationaux ont été organisés en avril 2013 et avril 2014) ;
– proposer de nouvelles ressources pédagogiques (des groupes de travail nationaux y travaillent actuellement) ;
– renforcer le pilotage de cette politique, au niveau national/interministériel et académique/régional, notamment par la mise en réseau de l'ensemble des acteurs.

**Quelle est la mise en œuvre de la circulaire du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites, concernant l'action du ministère de l'Éducation nationale ?**

Conformément à la circulaire interministérielle du 26 août 2012, les services de l'éducation nationale s'engagent au côté des préfets pour le respect du principe de l'obligation scolaire dans le but d'éviter les ruptures de fréquentation scolaire. La direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO) est membre du comité de pilotage interministériel de la mission relative à l'anticipation et l'accompagnement des opérations d'évacuation de campements illicites, présidé par le délégué interministériel à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL). Dans ce cadre, la DGESCO apporte son expertise pédagogique sur la scolarisation des élèves allophones nouvellement arrivés.

Les 5 et 6 octobre 2015, une visite thématique du Comité ad hoc d'experts sur les questions roms du Conseil de l'Europe (CAHROM) a été organisée, à sa demande, en France. Le thème retenu était celui de la scolarisation des élèves allophones nouvellement arrivés et des enfants issus de familles itinérantes et de voyageurs. Cette visite, organisée par les services du ministère, en liaison avec la DIHAL, a été conçue comme une visite technique, visant à faire connaître au CAHROM les dispositifs de scolarisation en France et à échanger sur les pratiques avec les autres experts nationaux (originaires de Belgique, de Suisse et de Roumanie) désignés par le CAHROM. L'une des deux journées de cette visite a été consacrée à un déplacement des experts dans un collège de l'académie de Versailles, sur un site scolaire représentatif de la diversité des publics et ayant mis en place des dispositifs de scolarisation pour les enfants issus des familles itinérantes et de voyageurs.

**Quelles sont les activités menées par les référents académiques chargés des problèmes de scolarisation et de la scolarisation des enfants en grande précarité ? A-t-on évalué leur travail ?**

La dernière enquête PISA menée par l'OCDE a montré qu'en France, l'origine sociale des élèves pèse particulièrement sur le destin scolaire. Or les derniers chiffres publiés par l'INSEE indiquent qu'un enfant sur cinq vit dans une famille dont les revenus sont inférieurs au seuil de pauvreté, estimé à 60 % du revenu médian, et qu'un enfant sur dix est en situation de grande pauvreté, quand la famille a des revenus inférieurs à 40 % du revenu médian. Les parcours scolaires des élèves en grande précarité et leur réussite sont par conséquent des questions qui appellent, de la part de l'institution, des réponses à la hauteur des enjeux clairement identifiés.

La loi de refondation du 8 juillet 2013 a réaffirmé la mission de l'École d'inclusion de tous les élèves et de réduction des inégalités sociales de réussite scolaire. La politique menée par le ministère s'inscrit à cet égard dans le plan interministériel 2013-2017 de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, notamment ses mesures favorisant la réussite scolaire (scolarisation des enfants de moins de trois ans, lutte contre le décrochage, ouverture de l'école aux parents, accès aux droits, à la restauration scolaire et aux aides sociales, prévention et promotion de la santé notamment).

L'inspecteur général Jean-Paul Delahaye a par ailleurs remis à la ministre, le 12 mai 2015, un rapport sur la « Grande pauvreté et [la] réussite scolaire », assorti de 68 recommandations dont la mise en œuvre a été engagée par le ministère. Quatre leviers sont identifiés pour faire réussir tous les élèves et combattre les inégalités au sein du système éducatif :
– la concentration des efforts et des moyens en direction des élèves de familles pauvres ;
– l'inclusion de tous les élèves et l'attention portée à la réussite de toutes et tous ;
– la formation des personnels ;
– la recherche d'une alliance éducative entre l'école, les parents, les collectivités territoriales et les associations.

La circulaire du 31 août 2015 relative à la politique d'aide sociale des établissements scolaires, parue au Bulletin officiel de l'éducation nationale du 3 septembre

2015, demande aux rectrices et recteurs d'académie qu'une attention particulière soit portée à l'information faite aux familles et à leur accompagnement, le cas échéant, pour garantir l'effectivité de leur droit à bénéficier des aides financières, bourses et fonds sociaux. La date limite de dépôt des dossiers de demande de bourses a été reportée à cet effet. La question des fournitures scolaires a par ailleurs été soulevée dans cette circulaire, afin que les listes soumises pour consultation au conseil d'école ou au conseil d'administration ne soient qu'exceptionnellement allongées et que des punitions pour défaut de matériel scolaire tiennent compte de la situation économique des familles.

Pour ce qui est des personnes en charge du suivi de la scolarisation des élèves en situation de grande pauvreté, la mobilisation des corps d'inspection, des directeurs d'école et des personnels de direction fait partie des préconisations du rapport Delahaye. Il convient en outre de rappeler que ce suivi est inscrit dans les missions des assistants de service social, dont le nombre s'élève à 2747 à la rentrée scolaire 2015 (150 créations de postes depuis 2013). Ceux-ci sont chargés de l'accompagnement social des élèves et de leurs familles, notamment dans les établissements relevant de l'éducation prioritaire. Les créations de postes seront poursuivies afin d'étendre progressivement au premier degré leur travail de prévention.

Enfin, les comités départementaux d'éducation à la santé et la citoyenneté (CESCD), dont la mise en place est prévue dans le cadre de la grande mobilisation de l'École pour les valeurs de la République, auront notamment pour mission le suivi des actions des partenaires de l'école en faveur des familles défavorisées.

D'autres mesures, tirées du rapport précité, vont être déployées en 2016, au niveau national et en académies.

**Des actions ont-elles été menées sur la base de la Charte de la laïcité à l'école publiée en septembre 2013 ? Si oui, quel bilan en tirez-vous ? Quelles sont les modalités de mise en œuvre pour construire une culture de la laïcité partagée par l'ensemble des membres de la communauté éducative ? Des éléments ont-ils été révisés pour permettre aux chefs d'établissement d'apprécier ce qui relève du prosélytisme d'une part et de l'observance religieuse d'autre part (quid des mères voilées lors d'une sortie scolaire) ?**

Le travail mené depuis plus de deux ans par le ministère autour de la laïcité, du sens de ce principe d'organisation de l'État français et de son école publique, des valeurs d'égalité et de liberté qui le sous-tendent, de la garantie que la laïcité apporte à tous les élèves qu'ils seront respectés porte ses premiers fruits. Ce travail s'articule très étroitement avec celui de la prévention des discriminations, il se fonde sur des enseignements – le nouvel enseignement moral et civique en est la clef de voûte, l'enseignement des faits religieux y est également étroitement lié –, des actions éducatives, des partenariats, la formation des personnels et l'accompagnement des équipes. À cette fin, un réseau de référents académiques a été mis en place, dont le rôle est d'organiser la concertation à différentes échelles (établissements, bassins, circonscriptions) et d'assurer une médiation, en insistant toujours sur le dialogue et la confiance à renouer, voire à nouer, avec les familles en cas de conflits autour du respect du principe de laïcité.

La Charte de la laïcité à l'École est aujourd'hui, dans les écoles primaires comme dans les établissements du second degré, un support essentiel pour faire connaître et faire partager les principes et valeurs de la République par l'ensemble de la communauté éducative. Il a, à cet égard, été demandé aux rectrices et recteurs d'académie de veiller à ce que, à l'occasion de la rentrée scolaire 2015-2016, les directrices et directeurs d'école, ainsi que les personnels de direction, fassent annexer la Charte de la laïcité au règlement intérieur des écoles et établissements, soumis à la signature des parents.

Au printemps 2015, un plan exceptionnel de formation des enseignants et des personnels d'éducation a été mis en œuvre, afin de les aider à aborder avec les élèves les questions relatives à la citoyenneté française et européenne, à la laïcité, à la lutte contre les préjugés et les discriminations. Ce plan vient compléter une offre de formation en ligne sur le principe de laïcité, sous la forme de parcours sur la plate-forme M@gistère. Ce parcours «laïcité» aborde notamment la posture laïque de l'enseignant et la question de la déontologie de la neutralité, les réponses à apporter aux contestations d'enseignements, qui sont liés directement ou indirectement aux faits religieux, les réponses à apporter aux questions de sorties scolaires. Il est accompagné, depuis octobre 2015, d'un nouveau parcours M@gistère consacré à l'enseignement laïque des faits religieux. Celui-ci, destiné prioritairement à l'école élémentaire et au collège, permet d'envisager plusieurs approches pédagogiques afin d'aborder les faits religieux en classe, dans une démarche laïque. Par ailleurs, la mobilisation des Écoles Supérieures du Professorat et de l'Éducation (Éspé) a permis de mettre en place des formations initiales sur la manière d'aborder, avec les élèves, les questions relatives à la citoyenneté, à la laïcité, à la lutte contre les préjugés et discriminations.

Au-delà de la Charte et des documents qui ont accompagné sa publication (http ://eduscol.fr/laicite), un portail «Valeurs de la République», réalisé avec le Réseau national Canopé, sera prochainement mis en ligne et proposera une offre globale de ressources sur la laïcité, l'égalité et la prévention des discriminations. Enfin, un livret laïcité, destiné en premier lieu aux chefs d'établissement et aux directeurs d'école, donne des repères à la fois pédagogiques et juridiques précis sur les différents cas de figure de contestation de la laïcité. La question des cantines, celle de l'accompagnement des sorties scolaires ou encore des internats ont été abordées et clarifiées à l'aune des éléments juridiques disponibles. Pour ce qui est des mères accompagnatrices de sorties scolaires qui portent un voile, dès lors que celui-ci ne couvre pas l'intégralité du visage, le ministère a rappelé dans ce livret les conclusions du Conseil d'État dans son étude de décembre 2013 sur l'application du principe de neutralité religieuse dans les services publics : il ne peut en effet y avoir de restriction systématique de cette liberté imposée aux mères accompagnatrices de sorties scolaires, leur contribution à la vie des écoles étant en outre considérée comme essentielle, dans la perspective d'un renforcement des liens entre l'institution scolaire et les familles. La seule restriction au port d'un voile par une mère d'élève, lors d'une sortie scolaire, viendrait d'une entrave au bon fonctionnement du service public ou d'un trouble à l'ordre public provoquée par cette mère elle-même.

La date du 9 décembre, renvoyant à l'adoption de la loi de 1905, a en outre été retenue depuis 2014 afin d'organiser un temps fort autour de la laïcité et des valeurs de la République. Cette date s'inscrit dans un calendrier plus large d'actions éducatives sur la citoyenneté. Elle est une occasion de mener une pédagogie de la laïcité, intégrée au sein du nouvel enseignement moral et civique. Les événements organisés à cette occasion, notamment destinés à présenter les travaux réalisés, permettront de construire et de renforcer cette culture partagée autour de la laïcité [10].

**A-t-on mesuré et évalué les effets de la criminalisation du port du voile à l'école sur les inscriptions dans les écoles privées ? Comment le ministère perçoit-il ce phénomène ?**

Aucun étayage statistique ne permet d'affirmer que la loi du 15 mars 2004 encadrant le port de signes manifestant ostensiblement l'appartenance religieuse a entraîné de mouvement massif de retrait des jeunes filles des écoles publiques. Depuis 2004, la part des élèves scolarisés dans le privé est stable (autour de 13 % dans le primaire, de 20 % dans le secondaire), sachant qu'aucune enquête formelle n'est menée sur les effectifs des établissements d'enseignement privés répartis par confession [11].

La politique menée par le ministère est fondée sur le dialogue, dont le principe et les règles ont été très clairement rappelés dans le livret laïcité mentionné plus haut. La formation des personnels à ce dialogue est l'un des axes de travail des référents laïcité dans les académies.

**Des actions spécifiques sont-elles mises en œuvre pour prévenir et lutter contre l'homophobie et ses manifestations ?**

La prévention de l'homophobie s'inscrit dans la politique éducative globale que le ministère mène dans le champ des discriminations. Au même titre que la question du racisme et de l'antisémitisme, l'homophobie est désormais inscrite dans les nouveaux programmes d'enseignement moral et civique. Elle fait en outre partie intégrante de la politique de prévention du harcèlement. Des actions éducatives sont menées dans plusieurs académies, notamment avec des élèves élus, collégiens et lycéens, souvent en partenariat avec des associations intervenant dans le champ de l'éducation à la citoyenneté et de la prévention des discriminations.

Au niveau national, cinq associations bénéficient d'un agrément : SIS Association, SOS homophobie, Contact, Estim, Le Refuge. Elles participent, ainsi que les membres du collectif « Éducation contre les LGBT-phobies en milieu scolaire », qui réunit neuf organisations du champ de l'éducation [12], à un groupe de travail permanent. Au cours de l'année scolaire 2014-2015, ce groupe s'est consacré à l'élaboration d'une nouvelle campagne de prévention de l'homophobie, qui

10. Une circulaire de préparation du 110e anniversaire de la loi du 9 décembre 1905 est parue au Bulletin officiel de l'éducation nationale le 5 novembre 2015, consultable à l'adresse suivante : http://www.education.gouv.fr/pid285/bulletin_officiel.html?cid_bo=94749
11. Des ordres de grandeur ont été rendus publics et sont consultables sur le site de l'Assemblée nationale : http://questions.assemblee-nationale.fr/q14/14-15917QE.htm
12. FSU, FERC-CGT, Sud éducation, SGEN – CFDT, Fep – CFDT, UNEF, UNL, FIDL, FCPE

sera lancée avant la fin de l'année 2015. Celle-ci s'adresse non seulement aux victimes d'actes violents ou discriminatoires commis du fait de leur orientation ou de leur identité sexuelle, que celle-ci soit réelle ou supposée, mais aussi aux auteurs de ces actes et aux témoins de leurs agissements. Le rôle de ces derniers est en effet primordial pour faire évoluer des situations que l'institution scolaire ne doit pas tolérer.

Dans les académies, l'accompagnement de cette campagne sera assuré par les personnes chargées de mission pour l'égalité et par les référents harcèlements. L'intervention de la société civile est encouragée aux côtés des équipes pédagogiques et éducatives, à la disposition desquelles sont mises un ensemble de ressources permettant de mener des travaux avec les élèves [13].

**Quelles sont les grandes actions menées par le ministère dans le cadre du Plan national d'action contre le racisme et l'antisémitisme 2012-2014 ? Comment le ministère collabore-t-il avec la DILCRA ?**

L'ensemble des actions déclinées dans l'axe 4 du plan d'action (« Former des citoyens par la transmission, l'éducation et la culture ») font l'objet d'une mise en œuvre par le ministère. Celle-ci relève de la formation, de l'accompagnement des équipes – notamment dans le cadre de la politique visant à améliorer le climat scolaire –, de la mise à disposition de ressources, de la mobilisation de l'ensemble des membres de la communauté éducative et des partenaires de l'École.

Le ministère est engagé sur trois principaux chantiers avec la DILCRA, dans le cadre de groupes de travail dédiés. Le premier relève de la préparation de la semaine d'éducation et d'actions contre le racisme et l'antisémitisme, le second de l'élaboration de ressources, qui seront incluses dans le portail Canopé consacré aux valeurs de la République, le troisième de la mise en œuvre de l'action 32 du plan d'action, à savoir la visite d'un lieu de culture ou de mémoire et l'étude d'une œuvre pour, à chaque étape de la scolarité, éduquer contre le racisme et l'antisémitisme (*cf. infra*). Un séminaire national de formation sera par ailleurs organisé, au cours du premier trimestre 2016, notamment dans la perspective de présenter les nouveaux outils, de valoriser les actions des partenaires institutionnels et associatifs et d'inscrire la prévention du racisme et de l'antisémitisme à la fois dans les enseignements, les actions éducatives et la vie scolaire. La DILCRA est associée à la préparation de ce séminaire dont le pilotage revient à l'éducation nationale.

## Nouveautés de la lutte contre le racisme l'antisémitisme et la xénophobie

**Comment les nouveaux programmes, la création de l'enseignement moral et civique (prévus pour la rentrée 2015) et la définition du nouveau socle commun de connaissances, de compétences et de culture (prévu pour la rentrée 2016) vont s'articuler avec la lutte contre le racisme et les préjugés et la promotion de la tolérance et de l'égalité ?**

13. http://eduscol.education.fr/cid50566/lutter-contre-l-homophobie.html

En complément des développements consacrés plus haut aux nouveaux programmes d'enseignement moral et civique, il convient de retenir que les nouveaux programmes des cycles 2, 3 et 4 sont tous introduits par une mise en perspective des différents enseignements avec les domaines du socle commun de connaissances, de compétences et de culture. Sont ainsi décrits les principaux apports de tous les enseignements – et non pas uniquement de l'enseignement moral et civique – à la formation de la personne et du citoyen[14]. Ce travail de mise en cohérence du socle et des programmes sert de base à l'élaboration de ressources d'accompagnement, dont le ministère a engagé le travail.

**Comment le ministère accompagne l'équipe éducative dans l'appréhension du fait religieux avec les élèves ?**

Depuis environ deux décennies, les programmes d'enseignement permettent à l'élève d'aborder, tout au long de son parcours scolaire, l'étude du fait religieux dans son inscription sociale et culturelle et dans ses dimensions temporelle, spatiale, littéraire, philosophique et artistique. Le fait religieux constitue, en effet, un des éléments de compréhension de notre patrimoine culturel et du monde contemporain. L'histoire-géographie, les lettres, l'histoire des arts contribuent tout particulièrement à cet enseignement au collège et au lycée.

Cet enseignement est conduit dans un esprit de laïcité et de respect des consciences et des convictions. Le travail d'appropriation de la Charte de la laïcité à l'École, depuis septembre 2013, a précisément permis de mettre de manière plus explicite l'accent sur la complémentarité entre laïcité à l'école et enseignement du fait religieux.

Dans le cadre des séminaires de formation aux valeurs de la République organisés au printemps 2015, l'articulation entre laïcité, enseignement des faits religieux et enseignement moral et civique a ainsi été le fil conducteur des interventions et des débats. L'expertise des membres de l'Institut européen en sciences des religions a été sollicitée dans chacun de ces séminaires.

L'ensemble du dispositif de pédagogie de la laïcité est en outre accompagné d'un nouveau parcours M@gistère consacré à l'enseignement laïque des faits religieux (*cf.* supra). Ce parcours dresse un état des lieux général sur les enjeux que recouvre cet enseignement, montre des pratiques de classe, décrites et analysées, et donne une série d'outils pédagogiques destinés à aider les enseignants à réfléchir à leurs pratiques et à la mise en place de démarches d'enseignement propres à investir l'enseignement des faits religieux.

**Des mesures spécifiques ont-elles été prises par le ministère et les rectorats à la suite des attentats de janvier pour aider les professeurs à aborder ces événements avec les élèves ? Avez-vous eu des retours d'expérience concernant le ressenti des élèves et les actions entreprises par l'équipe éducative en la matière ?**

Au lendemain des attentats de janvier 2015 à Paris, le ministère a mis à disposition sur le portail Eduscol un ensemble de ressources, pour les premier

14. http://www.education.gouv.fr/pid285/bulletin_officiel.html?pid_bo=33400

et second degrés, destinés à outiller les personnels confrontés aux réactions des élèves[15]. L'ensemble de ses opérateurs, notamment Canopé et le Centre de liaison de l'enseignement et des médias d'information (CLEMI) ont également mis à disposition un ensemble de ressources. Le portail des valeurs de la République diffuse ainsi un ensemble de ressources visant à apporter un éclairage historique et philosophique sur les notions et les valeurs propres à la République et à ses principes fondamentaux. Ces ressources, accompagnées de définitions et de textes de référence facilitant le travail pédagogique dans les classes ont été mises à disposition de la communauté éducative afin qu'elle puisse en faire usage un an après les attentats de janvier 2015, dans le contexte des commémorations et des hommages rendus aux victimes.

Des ressources supplémentaires produites en partenariat avec l'association «Dessinez Créez Liberté» impulsée par la rédaction du journal hebdomadaire Charlie Hebdo ont également été mises en ligne sur le site de Canopé pour aborder les thématiques de la liberté d'expression, de la caricature et du dessin de presse, des valeurs de la République, de la citoyenneté et de l'engagement, du traitement médiatique des événements phare de l'actualité, de la radicalisation, du complotisme et des réseaux sociaux, mais aussi de sujets sensibles comme la manière d'aborder les questions de la mort et du meurtre.

Tout au long de l'année 2014-2015, la production de contenus à caractère pédagogique et éducatif a été poursuivie, dans le cadre d'une offre globale sur l'éducation à la citoyenneté, la transmission des valeurs, la participation et l'engagement des élèves, ainsi que l'éducation aux médias et à l'information.

La mise à disposition de ressources s'est accompagnée du déploiement d'un plan exceptionnel de formation des personnels, sous la forme de séminaires nationaux, inter-académiques et académiques (*cf.* supra la description de ce plan exceptionnel de formation articulant laïcité, enseignement laïque des faits religieux et éducation à la citoyenneté). Par ailleurs, dans chaque académie, des réunions de travail réunissant toutes les catégories de personnels ainsi que les partenaires de l'École ont été organisées tout au long de l'année. Le plan de formation est déployé, en 2015-2016, pour que l'ensemble des enseignants en bénéficient.

**De nouveaux textes (lois, règlements, circulaires, directives…) ayant un impact direct sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie au sein de votre ministère ont-ils été publiés au cours de l'année 2015 ? Si oui, lesquels ? Pourriez-vous expliquer comment cela contribue à la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie ?**

La circulaire de préparation de la rentrée 2015 insiste à nouveau – à la suite des circulaires de rentrée des années précédentes – sur l'importance de la prévention du racisme et de l'antisémitisme à l'École. Elle est rédigée en ces termes : « Le respect de la liberté et de la dignité d'autrui, le rejet de toutes les discriminations, l'engagement au service de la communauté et la prévention du racisme et de l'antisémitisme doivent fonder les projets éducatifs et s'inscrire

15. http://eduscol.education.fr/cid85297/liberte-de-conscience-liberte-d-expression-outils-pedagogiques-pour-reflechir-avec-les-eleves.htm

au cœur de la vie scolaire. Autour de la Journée internationale du 21 mars, la Semaine d'éducation et d'actions contre le racisme et l'antisémitisme sera un événement d'ampleur fédérant l'école et l'ensemble de ses partenaires, institutions républicaines, associations qualifiées, réservistes de l'éducation nationale. »

Ce texte a été suivi, quinze jours plus tard, par la publication dans un Bulletin officiel spécial du plan national « La France mobilisée contre le racisme et l'antisémitisme » (*cf.* supra).

Ces deux textes fixent, pour l'un les priorités de l'année scolaire 2015-2016, pour l'autre le cadre d'une politique éducative globale de prévention du racisme et de l'antisémitisme et concernent l'ensemble des personnels dans leurs actions respectives.

**Des instructions spécifiques concernant la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie sont-elles adressées directement aux rectorats ? Si oui lesquelles ?**

Au cours de l'année 2014-2015, la ministre s'est adressée à deux reprises aux rectrices et recteurs sur la question, en propre, de la prévention du racisme et de l'antisémitisme. La semaine d'éducation contre le racisme et l'antisémitisme a ainsi fait l'objet d'un courrier aux rectrices, recteurs, directrices et directeurs académiques des services de l'éducation nationale, afin que dans les enseignements, les actions éducatives et l'ensemble des situations concrètes de la vie scolaire, la communauté éducative et les partenaires de l'École s'attachent à transmettre le sens des valeurs de respect, de dignité et d'égalité et les fassent vivre.

La ministre a par ailleurs adressé un courrier aux recteurs et rectrices, appelant leur plein engagement dans la mise en œuvre du plan d'action de la DILCRA et leur demandant d'élever ses mesures au rang de priorités.

La ministre a en outre adressé le 24 décembre 2015 un courrier à ses collègues ministres du gouvernement, appelant leur mobilisation dans le cadre de l'organisation de la semaine d'éducation et d'actions contre le racisme et l'antisémitisme, du 21 au 28 mars 2016.

**Les enseignants reçoivent-ils une formation spécifique pour les cas où ils seraient confrontés au racisme, à l'antisémitisme ou à la xénophobie, sous le mode d'agressions physiques ou verbales à leur égard ou à l'égard d'élèves placés sous leur responsabilité éducative ? Ces formations relèvent-elles de la formation initiale ou de la formation continue ? Sont-elles obligatoires ou facultatives ? De nouvelles formations ont-elles été organisées sur ce sujet durant l'année 2015-2016 ? Quel bilan en tirez-vous ?**

Le référentiel des compétences professionnelles des métiers du professorat et de l'éducation, publié en juillet 2013 et actuellement en vigueur, fixe le cadre de la formation initiale de tous les personnels enseignants et d'éducation. En tant qu'agents du service public d'éducation, ces personnels doivent agir en éducateurs responsables et selon des principes éthiques, ce qui recouvre notamment le fait d'assurer le bien-être, la sécurité et la sûreté des élèves, de prévenir et de gérer les violences scolaires, d'identifier toute forme d'exclusion

ou de discrimination, ainsi que tout signe pouvant traduire des situations de grande difficulté sociale ou de maltraitance.

À la formation initiale de ces personnels, dispensée dans les Écoles supérieures du professorat et de l'éducation (Éspé), s'ajoute la formation continue proposée notamment dans le cadre des plans académiques de formation. Ceux-ci reprennent les priorités définies chaque année dans le cadre du plan national de formation, à savoir pour 2015 la transmission des valeurs de la République, qui recouvre notamment l'attention portée à la vie et au climat scolaire. Cette priorité a pu être déclinée, dans certains plans académiques de formation, sous la forme de séminaires sur les attitudes et propos discriminatoires : ces séminaires ouverts à toutes les catégories de personnels s'attachent à développer une réflexion commune sur le concept d'identité et sa construction à l'âge adolescent, ainsi que sur la réponse à apporter à des propos ou des actes discriminatoires. Par ailleurs, l'ensemble du travail mené par les équipes « climat scolaire » (*cf.* supra) vise à former les personnels à la gestion de situations de violence, quelles qu'en soient les causes.

Outre les formations qui leur sont destinées, les enseignants trouvent une première réponse aux faits de violence dont ils sont témoins ou victimes auprès de l'équipe de direction. Le chef d'établissement est en effet tenu, selon les termes de l'article R. 421-10 du code de l'éducation, en sa qualité de représentant de l'État, de prendre toutes dispositions pour assurer la sécurité des personnes et des biens dans l'enceinte de l'établissement, ainsi que l'hygiène et la salubrité. Cette mission recouvre notamment la prévention des violences et du harcèlement[16].

### Des actions spécifiques ont-elles été menées par certains rectorats pour lutter contre le racisme ? Si oui, pouvez-vous détailler quelques actions locales particulièrement emblématiques ?

Dans le cadre de la semaine d'éducation contre le racisme et l'antisémitisme, organisée du 16 au 21 mars 2015, le ministère a mis en valeur, sur son site education.gouv.fr, un ensemble d'initiatives académiques, ainsi que des messages postés sur les réseaux sociaux[17]. Les sites Internet de plusieurs académies ont par ailleurs rendu compte d'actions menées dans des établissements à l'occasion de cette semaine, ainsi que de manifestations ouvertes au grand public dans les régions et d'initiatives de la société civile, lorsque celles-ci pouvaient s'adresser à un public d'âge scolaire[18].

16. http ://www. education.gouv.fr/cid2765/la-prevention-et-la-lutte-contre-la-violence. html
17. http ://www. education.gouv.fr/cid66966/les-semaines-d-education-contre-le-racisme. html
18. Quelques exemples d'actions menées dans les établissements et valorisées sur les sites académiques peuvent être consultés aux adresses suivantes : http://www.ac-besancon.fr/spip.php?article5514 ; http://www2.ac-nice.fr/cid86751/la-semaine-d-education-contre-le-racisme-et-l-antisemitisme.html ; http://www.ac-dijon.fr/cid86883/la-semaine-d-education-contre-le-racisme-et-l-antisemitisme.html ; http://www.ac-bordeaux.fr/cid87008/semaine-d-education-contre-le-racisme-et-l-antisemitisme-parcours-pedestre-passeurs-d-histoire.html ; http://www.ac-clermont.fr/actualite/semaine-d-education-contre-le-racisme-et-l-antisemitisme-2015-03-17/ ; http://www.ac-reims.fr/cid86985/semaine-de-l-education-contre-le-racisme-et-l-antisemitisme.html ; http://www.ac-creteil.fr/cid89985/contre-le-racisme-et-l-antisemitisme.html

Les actions menées avec les élèves ont pu s'inscrire dans le cadre de l'éducation aux médias et à l'information, de l'éducation artistique et culturelle, d'un travail autour de la mémoire. Elles ont pu consister en l'organisation de débats ou de lectures, de projections de films ou de documentaires, de rencontre avec des témoins. Elles ont été menées en partenariat avec un lieu de mémoire ou une association. Certaines initiatives se sont adressées plus particulièrement aux élèves délégués, dans le cadre de la formation qui leur est dispensée, ou aux parents, à l'occasion des rencontres organisées avec l'équipe pédagogique et éducative.

**L'année 2014 a vu la création de la Direction du Numérique pour l'Éducation (DNE) pour éduquer les élèves à l'usage d'Internet : Quel est le pourcentage des élèves qui ont accès à Internet ou à l'outil informatique à l'école ? Quelle est la formation proposée aux enseignants dans la mesure où nombre d'entre eux sont autodidactes (par exemple, où apprend-on à signaler un contenu choquant sur Internet ?) ?**

Au terme de la grande concertation nationale sur le numérique à l'École et après les annonces du Président de la République le 7 mai 2015, le plan numérique pour l'éducation est entré dans sa phase opérationnelle de déploiement. Celle-ci se déroulera en deux temps :

une phase de préfiguration dès la rentrée 2015 avec près de 600 établissements pilotes et un plan exceptionnel de formation pour bâtir une culture commune du numérique au sein de l'éducation nationale et permettre une intégration du numérique dans les pratiques d'enseignement ;

une phase de déploiement de 2016 à 2018 coïncidant avec la réforme des collèges et l'entrée en vigueur des nouveaux programmes.

La question de l'éducation aux usages numériques responsables fait par ailleurs partie intégrante des formations déployées et des ressources mises à disposition dans le cadre de la mobilisation pour les valeurs de la République. L'éducation aux médias et à l'information est en effet une dimension essentielle de la formation citoyenne en cela qu'elle doit permettre de développer les capacités des élèves à poser un regard critique sur les médias et à en interpréter le contenu, alors même qu'Internet est un espace où s'épanouissent le discours de haine et les expressions du complotisme et du conspirationnisme. « L'école à l'heure du numérique » est l'une des priorités du plan national de formation pour l'année 2015-2016.

**Quel est l'état d'avancement et/ou le bilan du projet visant à utiliser les lieux de mémoire et de culture comme outils pédagogiques de lutte contre la haine raciale ? Comment le ministère en fait-il la publicité ?**

Ce projet fait l'objet de l'action 32 du plan national de la DILCRA. Il repose sur le développement d'outils de recensement et de mise en réseau des établissements culturels, des fondations mémorielles et des lieux de mémoire et d'histoire susceptibles de proposer des actions pédagogiques en direction des élèves sur cette thématique.

La première phase du recensement – effectuée par la direction générale du patrimoine du ministère de la culture et de la communication et par la direction de la mémoire, du patrimoine et des archives du ministère de la défense – est aujourd'hui terminée. L'élaboration d'une plateforme numérique est en cours ; elle accueillera les outils de mise en réseau, élaborés à l'issue de l'identification des besoins des acteurs. Le cahier des charges de cette plateforme est en cours d'écriture, elle sera opérationnelle au premier trimestre de 2016.

Ce projet repose également sur l'accompagnement des équipes pédagogiques qui mettront en œuvre cette action dans le cadre des parcours citoyen et d'éducation artistique et culturelle. Cette question est notamment inscrite à l'ordre du jour du séminaire de formation du premier semestre 2016 dédié à la prévention du racisme et de l'antisémitisme en milieu scolaire (*cf.* supra).

**Quelles actions sont entreprises par le ministère pour prévenir et lutter contre les discriminations à l'encontre des usagers susceptibles d'émaner des administrations relevant de son périmètre ? Existe-t-il un dispositif permettant aux usagers de signaler les pratiques discriminatoires dont ils peuvent être l'objet ?**

Le ministère a inscrit dans son offre de formation continue des personnels une formation de formateurs intitulé « diversité et lutte contre les discriminations, un enjeu de service public, un enjeu de professionnalisation ». Cette formation de trois jours pleins s'inscrit dans un dispositif national piloté conjointement par la direction générale de l'administration de la fonction publique, la DILCRA, le Défenseur des droits et le réseau des écoles de service public. Les personnes formées dans ce cadre seront amenées à animer une journée de formation à la diversité et à la prévention des discriminations, destinée aux primo-entrants dans la fonction publique.

Outre cette formation de formateurs, un module de formation sur le même thème est ouvert à l'ensemble des agents du ministère, dans le cadre de la formation continue. Ce module d'une journée poursuit le même objectif, à savoir faire comprendre les enjeux de la prévention des discriminations et les comportements à adopter pour la rendre effective dans les relations de travail et dans les rapports avec les usagers.

Le ministère et le Défenseur des droits sont par ailleurs engagés dans l'élaboration d'une convention de partenariat dont les principaux axes sont la formation, la mise à disposition de ressources, l'accompagnement des personnels, le partage d'expertise et la participation conjointe à des actions d'information, de sensibilisation et de communication. La question du traitement des réclamations individuelles et de leur suivi par les administrations centrales et déconcentrées du ministère est incluse dans le projet de texte en cours de consolidation.

## Prospectives

### Quel type de mesure le ministère entend-il entreprendre pour l'année 2016 afin d'améliorer la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie ?

Le ministère poursuivra en 2016 la mise en œuvre des mesures du plan d'action contre le racisme et l'antisémitisme et de la grande mobilisation pour les valeurs de la République. Un séminaire national de formation sur le racisme et l'antisémitisme aura lieu au premier trimestre 2016, dans la perspective d'une déclinaison académique au cours de l'année 2016-2017. Le portail Canopé sur les valeurs de la République sera enrichi début 2016 de ressources d'éducation contre le racisme et l'antisémitisme co-construites avec la DILCRA. Enfin, la semaine d'éducation et d'actions contre le racisme et l'antisémitisme se tiendra du 21 au 28 mars : elle mobilisera l'ensemble des partenaires de l'École et plus largement l'ensemble des ministères, des institutions républicaines, de leurs opérateurs et de leurs partenaires.

### Comment est envisagée l'action du ministère dans le cadre de la mise en œuvre du nouveau Plan national de lutte contre le racisme et l'antisémitisme (PNACRA) qui fait une grande place à l'école ?

La feuille de route du ministère en matière d'éducation contre le racisme et l'antisémitisme est fixée à la fois par le plan national d'action, au comité de pilotage duquel le ministère participe au même titre que l'ensemble des ministères, et par le plan de mobilisation de l'École pour les valeurs de la République. L'ensemble des actions définies dans le plan national d'action contre le racisme et l'antisémitisme sont mis en œuvre, dans un cadre interministériel le cas échéant, et toujours en cohérence avec la politique ministérielle.

# Contribution du ministère de l'Intérieur

Depuis de nombreuses années, le ministère de l'intérieur s'est fortement impliqué dans la lutte contre toutes les formes de discrimination. Cet engagement volontariste s'inscrit dans une démarche partenariale et interministérielle qui s'accompagne du souci permanent de préparer son personnel à l'appréhension et au traitement des dossiers de discrimination. À ce titre, l'amélioration de la qualité de l'accueil du public et de l'aide aux victimes, la mise en place de différents partenariats montrent l'intérêt porté par le ministère à la lutte contre toutes les formes de discrimination.

## Organisation du ministère de l'intérieur pour lutter contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie

**Existe-t-il une personne spécifiquement en charge de la coordination des actions contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie ? Si oui, à quelle direction est-elle rattachée ? Quelles sont ses autres attributions ?**

Le décret du 16 février 2012 avait institué, auprès du ministre de l'Intérieur, un délégué interministériel à la lutte contre le racisme et l'antisémitisme.

Néanmoins, afin de donner « une nouvelle impulsion aux politiques du gouvernement en matière de lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie » et d'accroître le caractère interministériel de leur traitement, la Délégation interministérielle à la lutte contre le racisme et l'antisémitisme (DILCRA), est depuis novembre 2014 placée sous l'autorité directe du Premier ministre.

Dans ce cadre interministériel, plusieurs services du ministère de l'intérieur participent à la lutte contre le racisme et la xénophobie dans le respect de leurs attributions respectives :

– Les directions générales de la police et de la gendarmerie nationales et, plus particulièrement, la délégation aux victimes et l'office central de lutte contre la criminalité liée aux technologies de l'information et de la communication.

– Le délégué aux coopérations de sécurité, chargé de coordonner la protection des lieux de culte.

– La direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ) qui est chargée de mettre en œuvre la législation relative aux cultes et qui veille, par ailleurs, à signaler au ministère de la Justice, aux fins de poursuites, les faits ou propos diffusés dans la presse ou sur internet susceptibles de constituer des délits prévus et réprimés par la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse tels que les délits de provocation à la haine raciale prévu par l'article 24 alinéa 8 et de contestation de l'existence d'un ou plusieurs crimes contre l'humanité prévu et réprimé par l'article 24 bis.

– Les préfets de département qui déclinent localement les priorités fixées par le gouvernement dans le nouveau plan d'action 2015-2017 rendu public le 17 avril 2015.

**Le ministère collabore-t-il avec d'autres ministères de manière formelle ou informelle dans le cadre de son action contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie ? Si oui, le(s) quel(s) ? Quel bilan en tirez-vous ?**

Comme indiqué précédemment, l'action de lutte contre le racisme et l'antisémitisme mené par le ministère de l'Intérieur s'inscrit pleinement dans le cadre interministériel défini par le plan d'action 2015-2017 et piloté par la DILCRA.

Le ministre de l'intérieur figure ainsi parmi les sept ministres qui sont membres du Comité interministériel de lutte contre le racisme et l'antisémitisme créé par le décret n° 2003-1164 du 8 décembre 2003. Cette instance, présidée par le Premier ministre, sera réunie chaque année pour apprécier le bon déroulement du plan et adopter les réorientations nécessaires.

Le ministère de l'Intérieur coopère régulièrement avec le ministère de la Justice, le ministère de l'Éducation nationale et le ministère des Affaires étrangères et du développement international sur les dossiers relatifs à la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie. Il a vocation à s'associer à toutes les réunions interministérielles relatives à cette thématique.

À titre d'exemple, le ministère de l'Intérieur a collaboré à l'élaboration d'un «module de prévention du racisme et de l'antisémitisme à l'école». Ce module a été validé à l'issue des travaux du groupe composé de l'institut national des hautes études pour la sécurité et la justice (INHESJ), de la direction générale de la police nationale (DGPN), de la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN), de la préfecture de police, des services du ministère de l'éducation nationale, de la ligue internationale contre le racisme et l'antisémitisme (LICRA) et de la délégation interministérielle de lutte contre le racisme et l'antisémitisme (DILCRA).

Cette action a pour objectif de sensibiliser les élèves sur leurs droits et leurs devoirs en matière de lutte contre le racisme et l'antisémitisme. Ainsi, depuis la dernière rentrée scolaire, une mallette pédagogique est à la disposition des «correspondants sécurité» référents qui seront sollicités par les chefs des établissements scolaires désirant aborder cette thématique.

En outre, les préfets pilotent la politique territoriale de lutte contre le racisme et l'antisémitisme et organisent notamment des actions de sensibilisation et de prévention de nature interministérielle, dans le cadre des commissions pour la promotion de l'égalité des chances et de la citoyenneté (COPEC) dont le plan national de lutte contre le racisme et l'antisémitisme 2015-2017 a prévu le remplacement par de nouvelles instances : les comités opérationnels de lutte contre le racisme (CORA).

**Le ministère collabore-t-il avec des associations de manière formelle ou informelle dans le cadre de son action contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie ? Si oui, le(s) quel(s) ? Quel bilan en tirez-vous ?**

Le ministère de l'intérieur entretient des relations privilégiées avec le service de protection de la communauté juive (SPCJ) depuis de nombreuses années. Par ailleurs, une convention de partenariat a été signée avec, d'une part, le conseil

français du culte musulman (CFCM) le 17 juin 2010 et, d'autre part, la LICRA le 1er décembre 2010.

De manière générale, ces partenariats permettent de faciliter le recueil de la plainte, d'améliorer la prise en charge des victimes et de mieux appréhender la problématique du racisme et de l'antisémitisme. Ils permettent également de mieux recenser les actes commis à raison de la religion principalement juive et musulmane. Des réunions destinées à croiser les statistiques des actes commis à raison de l'appartenance réelle ou supposée à une religion sont ainsi régulièrement organisées.

Ces partenariats se sont avérés particulièrement utiles dans un contexte international sensible et se sont intensifiés à la suite des attentats commis en janvier 2015.

## Bilan statistique du ministère en matière de racisme, d'antisémitisme et de xénophobie

**Quel type de mesures a été mis en œuvre pour améliorer la connaissance quantitative et qualitative des actes et menaces à caractère raciste, antisémite et xénophobe ?**

Depuis 2008, au sein de la direction générale de la police nationale (DGPN), la sous-direction de l'information générale (SDIG), devenue service central du renseignement territorial (SCRT), de la direction centrale de la sécurité publique a élaboré une méthodologie destinée à recenser les actes à caractère raciste et antisémite. Sur la base de critères spécifiques, l'ensemble des faits ayant donné lieu à un dépôt de plainte, auprès des services de police et de gendarmerie, ou à une intervention suivie d'un constat des forces de l'ordre, sont intégrés dans les statistiques.

Le ministère de l'intérieur va poursuivre la comptabilisation spécifique de ces infractions à caractère raciste, antisémite et xénophobe.

Par ailleurs, le service statistique ministériel de la sécurité intérieure (SSMSI), mis en place par le décret n° 2014-1161 du 8 octobre 2014, assure la centralisation, le contrôle, le traitement et la diffusion des données relatives à la criminalité et à la délinquance enregistrées par la police et la gendarmerie. Il rassemble, analyse et valorise les données statistiques utiles pour définir, contextualiser, territorialiser, gérer et évaluer les politiques de sécurité.

Depuis le 6 octobre 2015, ce service alimente le site Interstats (www.interieur.gouv.fr/Interstats) et y publie tous les mois une note d'analyse conjoncturelle des crimes et délits enregistrés par la police et la gendarmerie. Des études sur l'insécurité et la délinquance y sont aussi diffusées périodiquement et des chiffres-clés sont disponibles pour différentes thématiques.

À partir de 2016, l'institut national de la statistique et des études économiques va enrichir le questionnaire de l'enquête « Cadre de vie et sécurité » en y insérant des questions relatives aux mobiles des violences physiques et verbales. Cette enquête, réalisée auprès de 15 000 personnes représentatives de la population résidant en France métropolitaine, va permettre une évaluation plus précise des actes à caractère raciste, antisémite et xénophobe. Une exploitation des

résultats de cette enquête, portant uniquement sur les injures, est prévue pour le début de l'année 2016.

**Comme les années précédentes, la CNCDH souhaiterait que lui soit communiqué le rapport annuel de la direction générale de la police nationale (SDIG) comptabilisant les infractions à caractère raciste, antisémite et anti-musulman (menaces et actions ; faits marquants…). Pouvez-vous nous communiquer une classification des infractions à caractère raciste, antisémite et anti-musulman (contravention, délits et crimes) pour en mesurer le degré de gravité ?**

Les statistiques produites par le service central du renseignement territorial (ex-SDIG) sont jointes en annexe au présent document.

Il s'agit :
– des comparatifs de janvier à décembre 2014-2015 des actes antisémites, antimusulmans et racistes,
– du comparatif sur la même période des atteintes aux lieux de culte et sépultures.

Le pic constaté en début d'année s'inscrit dans le contexte particulier des attentats commis en janvier 2015.

**Pour l'année 2015, quelle a été la mise en œuvre du rapprochement des statistiques de votre ministère avec celles du ministère de la Justice ?**

Le service statistique ministériel de la sécurité intérieure susmentionné est l'interlocuteur privilégié du service statistique ministériel du ministère de la Justice.

Dans ce cadre, un groupe de travail, auquel participe le SSMSI, a été constitué depuis mai 2015 afin de rapprocher les données du ministère de l'intérieur et du ministère de la Justice sur des champs d'infractions précis : les infractions liées à l'origine ou à la religion, les violences conjugales et les stupéfiants.

La comparaison de ces données s'appuie sur les nouveaux systèmes d'information du ministère de l'intérieur et du ministère de la Justice (LRPPN, LRPGN et CASSIOPÉE).

Le champ statistique visé est celui des crimes et délits hors infractions routières.

**Quel est le bilan quantitatif et qualitatif de l'activité de PHAROS en matière de lutte contre le racisme sur Internet ?**

La plateforme d'harmonisation, d'analyse, de recoupement et d'orientation des signalements (PHAROS), placée au sein de l'office central de lutte contre la criminalité liée aux technologies de l'information et de la communication (OCLCTIC), centralise les signalements ayant trait aux contenus et comportements illicites diffusés sur internet, reçus sur le site «www. internet-signalement.gouv.fr».

Elle est dédiée au traitement des signalements portant sur des messages et comportements illicites sur internet, qu'il s'agisse de contenus racistes ou négationnistes, d'appels à la haine, de pédophilie ou d'incitations à commettre des crimes.

En 2015, la plateforme PHAROS a reçu **188 055 signalements** contre 137 456 signalements en 2014, soit une augmentation de 36,8 %. La plateforme a été

destinataire de 3 540 **signalements par semaine** au titre de l'année 2015 contre 2640 pour 2014.

La majorité des signalements provient du site www.internet-signalement.gouv.fr, bien identifié comme le point d'entrée unique, tant par les particuliers que par les professionnels.

L'année 2015 marque une rupture avec les tendances observées entre 2009 et 2014 quant aux parts respectives des grands domaines d'infractions recensés :

- Si les **escroqueries et extorsions** continuent d'augmenter (72 032 en 2014, 80 519 en 2015) leur proportion fléchit un peu : 43,6 % du total des signalements reçus en 2015, contre 52,4 % en 2014 ;
- Le nombre des **atteintes aux mineurs** (pédopornographie, prédation sexuelle, etc.) reste stable avec 16 396 signalements, mais leur proportion diminue à 8,9 % ;
- Les signalements liés au **terrorisme** ou à son apologie ont connu une forte augmentation : 1 675 en 2014, contre 31 302 en 2015 (+ 1 768,7 %) ;
- Les signalements pour discriminations ont doublé : 13 297 en 2014 contre 26 477 en 2015 (+ 99,1 %).

Sur la base des signalements reçus en 2015, la plateforme PHAROS a effectué **26 286 transmissions**, pour information ou pour action, parmi lesquelles 16 848 transmissions pour action **à des services d'enquête français.**

Pour les besoins d'une partie de ces 16 848 transmissions, 138 **enquêtes préliminaires ou de flagrance** ont été ouvertes par la plateforme PHAROS en 2015, afin de déterminer des critères de compétence territoriale au travers de l'identification des auteurs des faits (43,9 % des procédures concernaient la pédopornographie).

En 2015, la plateforme PHAROS a effectué 431 transmissions dans le domaine de la discrimination (contre 327 en 2014), 25 enquêtes préliminaires (contre 28 en 2014). ont été diligentées.

Aux enquêtes judiciaires, il convient d'ajouter **1 081 enquêtes pour secours à personne** (741 en 2014). Il s'agit d'annonces de suicides imminents, de massacres en milieu scolaire ou de dénonciations de violences intrafamiliales ou d'abus sexuels. Malgré l'avertissement porté sur le site www.internet-signalement.gouv.fr, précisant qu'il ne faut pas signaler par ce canal les informations nécessitant une intervention urgente, la plateforme est mobilisée en moyenne trois fois par jour pour localiser des personnes à secourir et alerter les services territorialement compétents.

La nécessité de traiter en priorité tous les signalements à thématique terroriste et les urgences vitales explique que le nombre de procédures ouvertes par la plateforme PHAROS n'ait pas augmenté dans les mêmes proportions que le nombre de signalements reçus. Le domaine du terrorisme a connu deux pics en janvier et novembre, moments des attentats, mais a toujours conservé un niveau soutenu, notamment entretenu par l'assassinat de St Quentin-Fallavier en juin et l'attentat du Thalys en août.

Les critères de qualification de la plateforme PHAROS en matière de discrimination se basent principalement sur la loi sur la presse du 29 juillet 1881 :

provocation publique à la haine, à la discrimination ou à la violence, apologie de crimes de guerre ou contre l'humanité, contestation de crimes de guerre ou contre l'humanité, les diffamations et injures raciales.

| | Nb de contenus recoupés / Nb de signalements | | Variation (signalements) |
|---|---|---|---|
| | 2014 | 2015 | |
| Provocation publique à la haine et la discrimination raciale, ethnique ou religieuse | 4 018/8 537 | **11 040/18 879** | + 121 % |
| Provocation publique à la haine et la discrimination à raison d'orientations sexuelles | 578/1 272 | **781/1 913** | + 50 % |
| Injures et diffamations xénophobes ou discriminatoires | 1 594/2 855 | **2 497/4 517** | + 58 % |
| Apologie de crime de guerre et contre l'humanité | 154/381 | **377/765** | + 100 % |
| Provocation publique à la haine et la discrimination à raison d'un handicap | 43/92 | **36/156** | + 69,5 % |
| Contestation de crime contre l'humanité | 48/104 | **113/203** | + 95 % |
| « Happy slapping » xénophobe (vidéos de violences réelles) | 26/54 | **21/44** | – 18,5 % |

L'augmentation la plus significative en 2015 concerne la provocation publique à la haine et la discrimination raciale, ethnique ou religieuse.

Les enquêtes en matière de discrimination se heurtent souvent à l'hébergement des contenus illicites aux États-Unis d'Amérique, notamment les plus virulents. Ces contenus se retrouvent protégés par le 1er amendement de la Constitution américaine. En conséquence, il n'est pas possible d'obtenir les traces informatiques nécessaires à l'identification des auteurs des faits.

Les policiers et gendarmes de la plateforme PHAROS étaient présents, en septembre 2015, à l'inauguration du site du Défenseur des droits www. egalite-contreracisme.fr. La plateforme PHAROS est labellisée comme partenaire de ce site, les responsables ont été reçus en novembre 2015 sur cette plateforme. Une convention est en cours de signature pour leur accorder le statut de «signalant référencé» qui facilite l'utilisation du site de signalement.

Les responsables de la plateforme PHAROS participent également aux réunions organisées par la Délégation interministérielle à la lutte contre le racisme et l'antisémitisme.

L'augmentation du nombre de discriminations en ligne appelle une réponse adaptée et rapide. C'est pourquoi, à l'automne 2015, une cellule spécialisée dans le droit de la presse a été installée au sein de la plateforme PHAROS, composée de quatre enquêteurs. Elle se justifie par le besoin d'une expertise juridique et opérationnelle. Sa mission est principalement d'assurer :
– le traitement des signalements dans ce domaine ;
– le traitement judiciaire des infractions d'incitation à la haine ;
– la veille et détection en amont des contenus haineux.

Enfin, il est toujours constaté que le sentiment d'impunité des internautes – qui se sentent anonymes derrière leur ordinateur ou qui ignorent simplement la

loi – est l'une des principales causes de la prolifération de propos incitant à la haine sur des sites français ouverts au grand public. Dans un but préventif, la publication des condamnations prononcées par les tribunaux pour cette catégorie d'infractions reste une piste à envisager.

Il convient par ailleurs de souligner que le service central de renseignement criminel de la gendarmerie nationale (SCRC), par le biais du centre de lutte contre les criminalités numériques (C3N), peut également être rendu destinataire de contenus illicites signalés par les internautes. Dans le cadre de leur activité de veille des réseaux sociaux, les officiers de police judiciaire du C3N constatent les infractions à caractère raciste, antisémite ou xénophobe. À titre d'exemple, le C3N a exercé une surveillance des réseaux sociaux à la suite des attentats de janvier 2015 et transmit une dizaine de procédures aux parquets territorialement compétents.

## Bilan de l'action du ministère en matière de lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie

**Quel est le bilan pour l'année 2015 de l'application des conventions signées avec le SPCJ d'une part et le CFCM d'autre part ?**

Après les attentats de janvier 2015, le partenariat entre le SPCJ, le CFCM et le ministère de l'intérieur s'est intensifié afin notamment de croiser les données statistiques portant sur les faits antimusulmans et antisémites, ainsi que sur les atteintes aux lieux de culte et sépultures musulmans et israélites commis sur l'ensemble du territoire national.

En outre, le ministre de l'intérieur a confié au délégué aux coopérations de sécurité la mission de coordonner la protection des lieux à caractère religieux sur l'ensemble du territoire national. La « mission ministérielle de coordination de la protection des lieux à caractère religieux » a ainsi pour objectif de veiller, en complément du plan gouvernemental Vigipirate, au renforcement de la sécurité des communautés religieuses les plus exposées, en concertation avec les représentants des cultes israélite, musulman et chrétien, et en fonction de l'évolution des besoins.

Par ailleurs, au sein des circonscriptions de sécurité publique, les «référents sûreté » se tiennent à la disposition des responsables locaux des lieux de culte qui sollicitent leur expertise en termes de sécurité et de vidéo-protection des sites sensibles.

**Quel bilan peut-on dresser pour l'année 2015 de la convention signée avec la LICRA ? Des relations entre les commandants de région ou de groupement de gendarmerie, les directeurs départementaux de la sécurité publique et le directeur de la sécurité de proximités de l'agglomération parisienne et les sections de la LICRA sont-elles établies ? Quel bilan peut-on en tirer ?**

À ce jour, sept directions départementales de la sécurité publique (DDSP) ont décliné localement la convention-cadre du 1er décembre 2010 signée entre le ministère de l'intérieur et la LICRA (les Bouches-du-Rhône, la Dordogne, le Gard, la Gironde, l'Indre-et-Loire, le Rhône et le Vaucluse). Des projets sont en

cours d'élaboration avec les DDSP du Bas-Rhin, de la Haute-Garonne et de la Loire-Atlantique.

Néanmoins, en l'absence de toute convention, des contacts existent de manière effective entre les sections locales de la LICRA et les DDSP.

Les triptyques sur le racisme et l'antisémitisme, édités par la LICRA, sont toujours mis à disposition des personnes dans les points d'accueil du public et remis lors des dépôts de plainte. Une nouvelle diffusion de ces plaquettes d'information est envisagée pour la fin de l'année 2015.

En outre, des actions locales ont été mises en place, notamment à l'école de police de Nîmes qui a accueilli l'exposition sur «l'Antisémitisme du moyen âge à nos jours», du 26 janvier au 9 février 2015, qui a été vue par 1800 élèves.

Par ailleurs, les militaires de la gendarmerie participent et interviennent dans les colloques organisés par cette association.

**Comment envisagez-vous le remplacement des COPEC par les CORA prévu par le nouveau Plan d'action national contre le racisme et l'antisémitisme (action n° 5) ? Dans ce cadre, avez-vous évalué l'action des COPEC ? Quels seront les moyens d'action des CORA pour lutter contre le racisme et l'antisémitisme, et plus généralement contre les discriminations ? Comment envisagez-vous l'implication de la société civile et des associations au sein des CORA ?**

Les préfets poursuivent avec détermination leur action en matière de lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie dans laquelle ils engagent tant les préfectures et sous-préfectures que l'ensemble des services déconcentrés placés sous leur autorité.

Cet engagement s'inscrit dans le cadre des commissions pour la promotion de l'égalité des chances (COPEC) mais également au travers des financements de la politique de la ville. Ces actions sont menées, dans les départements où elles ont été instaurées, sous l'autorité des préfets délégués à l'égalité des chances.

Toutefois, afin d'unifier et de redynamiser le pilotage de la politique territoriale de lutte contre le racisme, le plan national de lutte contre le racisme et l'antisémitisme 2015-2017 prévoit notamment la création dans chaque département d'une nouvelle instance, le comité opérationnel de lutte contre le racisme (CORA), en lieu et place des COPEC. Le CORA a vocation à être une instance décisionnelle composée principalement du préfet, du procureur de la République, du directeur des services académiques, du président du conseil général et des maires. La concertation avec l'ensemble des partenaires (associations, conseil économique, social et environnemental (CESER), fédérations professionnelles) se déroulera au sein d'une instance élargie, le comité d'orientation.

La circulaire que le ministre de l'intérieur a adressée aux préfets le 24 juillet 2015 sur la mise en œuvre du plan national de lutte contre le racisme et l'antisémitisme précise que l'installation des CORA requiert au préalable une modification du décret n° 2006-665 du 7 juin 2006 relatif à la réduction du nombre et à la simplification de la composition de diverses commissions administratives.

C'est dans ce cadre d'action renouvelé qu'une nouvelle impulsion sera donnée au pilotage territorial des actions de lutte contre le racisme et l'antisémitisme, la xénophobie et plus globalement la lutte contre toute forme de discriminations.

**Quels impacts le rapprochement avec le Défenseur des droits a-t-il pu avoir sur les actions du ministère, notamment en matière de formation initiale ou continue ?**

Le rapprochement avec le Défenseur des droits a un impact positif permettant de sensibiliser les militaires de la gendarmerie et les fonctionnaires de police en matière de lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie, dans le cadre de leur formation initiale ou continue.

Ainsi, au sein de la police nationale, le rôle du Défenseur des droits est intégré dans un module global de formation sur les organes de contrôle des activités de sécurité intérieure dispensé aux élèves commissaires.

Par ailleurs, à l'occasion d'une conférence, le Défenseur des droits ou son représentant rencontre, au cours de leur formation initiale respective, chaque promotion des différents corps de la police nationale.

**Plusieurs associations membres de la CNCDH font état de comportements témoignant de préjugés racistes de la part de fonctionnaires travaillant dans des services d'accueil des étrangers, notamment ceux en charge de la délivrance de visas, titres de séjour et de la naturalisation. Quelles mesures le ministère prend-il pour mettre un terme à ces pratiques ?**

Le ministère de l'intérieur n'a été destinataire d'aucun élément, ni même d'aucune intervention, permettant d'objectiver le constat de certaines associations de « comportements témoignant de préjugés racistes de la part de fonctionnaires travaillant dans des services d'accueil des étrangers ».

De tels comportements ne sauraient être tolérés de la part d'agents de l'État. En cas d'agissements avérés, ils doivent donner lieu aux sanctions disciplinaires prévues par les textes.

Les fonctionnaires des services d'accueil des étrangers ont à cœur de réaliser au mieux leurs missions avec un profond respect du public accueilli. Dans ce cadre, le ministère de l'intérieur porte depuis près de trois années un effort particulier sur l'amélioration des conditions d'accueil des publics relevant du droit des étrangers.

Dans le prolongement des travaux initiés par la mission d'appui aux préfectures, le ministre de l'intérieur a diffusé, par circulaire du 3 janvier 2014, une directive nationale d'organisation (DNO) pour l'amélioration de l'accueil des étrangers en préfectures. Cette DNO s'est appuyée sur des mesures de simplification (allongement de la durée de validité du premier récépissé…) et sur le déploiement de nouveaux dispositifs techniques (module de prise de rendez-vous en ligne, convocation par SMS pour remise de titre…). Ces évolutions ont notamment été intégrées dans le référentiel qualité de service des préfectures, Qualipref 2.0.

Cette démarche de mobilisation se poursuit. Elle est nourrie par les conclusions du rapport de l'inspection générale de l'administration (IGA) sur l'évaluation

des conditions d'accueil des ressortissants étrangers par les préfectures et les sous-préfectures, remis en décembre 2014 au ministre de l'intérieur. En outre, de jeunes volontaires du service civique ont été recrutés en préfecture sur une mission d'accueil et d'accompagnement de ces usagers.

**Quelles actions sont entreprises par le ministère pour prévenir et lutter contre les discriminations à l'encontre des usagers susceptibles d'émaner des administrations relevant de son périmètre ? Existe-t-il un dispositif permettant aux usagers de signaler les pratiques discriminatoires dont ils peuvent être l'objet ?**

S'agissant de la police nationale, la plateforme de signalement internet de l'IGPN a été officiellement lancée le 2 septembre 2013. Entre le 1er janvier 2014 et le 31 août 2015, 5046 signalements ont été enregistrés à partir de formulaires internet renseignés par les usagers. Parmi ces signalements, 347 contenaient des allégations de propos ou de pratiques à caractère raciste ou discriminatoire, dont 15 avaient plus spécifiquement un caractère homophobe et 9 un caractère antisémite. Selon les cas, les signalements font l'objet d'une transmission au procureur de la République, à la direction d'emploi des fonctionnaires visés ou à une délégation de l'IGPN. Ils peuvent aussi être classés lorsqu'ils sont insuffisamment caractérisés.

Un dispositif de réclamation identique a été mis en place auprès de l'inspection générale de la gendarmerie nationale (IGGN) au 1er janvier 2014. Un formulaire de contact est ainsi mis à disposition et permet d'étudier la réclamation signalée (www.gendarmerie.interieur.gouv.fr/fre/Contacts/Formulaire-de-réclamation).

Ce nouveau procédé a conduit à une augmentation de 178 % des courriers ou courriels de doléances de particuliers adressés à l'IGGN entre 2013 et 2014 (252 en 2013, 700 en 2014).

**Comment le ministère envisage-t-il de répondre aux difficultés liées à certains contrôles d'identité, qui s'apparentent à du profilage racial ? Comment sont formés les fonctionnaires du ministère à cette question du profilage racial ?**

Les forces de sécurité doivent nouer des rapports de confiance avec la population. Ce n'est pas seulement une question d'efficacité et de respect de la déontologie : plus profondément, il y a là un véritable enjeu de citoyenneté.

Ces relations entre la population et les forces de sécurité sont donc au cœur des préoccupations du Gouvernement.

Le contrôle d'identité est strictement encadré par les dispositions de l'article 78-2 du code de procédure pénale. Cette pratique est guidée par des considérations objectives et n'autorise aucun profilage racial.

Par ailleurs, le code de déontologie de la police et de la gendarmerie nationales, codifié au livre IV, titre 3, chapitre 4 de la partie réglementaire du code de la sécurité intérieure et entré en vigueur le 1er janvier 2014, renforce la protection des droits des citoyens et conditionne la légitimité de l'action des forces de l'ordre. Ainsi, l'article R. 434-16 du code de la sécurité intérieure prévoit que : « *lorsque la loi l'autorise à procéder à un contrôle d'identité, le policier ou le gendarme ne se fonde sur aucune caractéristique physique ou aucun signe*

*distinctif pour déterminer les personnes à contrôler, sauf s'il dispose d'un signalement précis motivant le contrôle. Le contrôle d'identité se déroule sans qu'il soit porté atteinte à la dignité de la personne qui en fait l'objet (…)*».

Il convient, en effet, de rappeler que lorsque la loi autorise le policier ou le gendarme à procéder à un contrôle d'identité, il ne peut se fonder sur aucune caractéristique physique ou signe distinctif, sauf dans les cas où le contrôle est motivé par un signalement précis.

Le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 93 325 du 13 août 1993 a très fermement précisé que la mise en œuvre des vérifications d'identité devait s'opérer «*en se fondant exclusivement sur des critères objectifs et en excluant dans le strict respect des principes et règles de valeur constitutionnelle, toute discrimination de quelque nature qu'elle soit entre les personnes*». Il appartient au juge de veiller au respect de cette prescription et de censurer les illégalités commises.

Le nouveau code de déontologie insiste également sur le respect de la dignité des personnes et prévoit pour la première fois l'encadrement des palpations de sécurité. Il dispose que la palpation de sécurité doit se justifier par la garantie de la sécurité des personnes, et, chaque fois que possible, s'effectuer à l'abri du regard du public.

La formation initiale et continue des policiers et gendarmes s'effectue dans le respect de ce cadre législatif et réglementaire.

S'agissant des militaires de la gendarmerie nationale, en formation initiale, comme en formation continue, les cours de déontologie et d'éthique abordent des cas concrets qui soulignent la question des discriminations. Le cadre légal et éthique du contrôle d'identité est proposé en formation continue à travers des parcours de formation de type enseignement à distance (EAD) et des fiches mémo sont à la disposition des militaires sur l'intranet Gendarmerie en sus de leur formation initiale. En complément des formations, la DGGN a diffusé aux enquêteurs, en décembre 2007, un guide relatif à la répression des discriminations et des infractions à caractère raciste, antisémite et xénophobe. Ce guide a été mis à jour en 2012 et est disponible en ligne sur l'intranet Gendarmerie. En outre, la charte d'accueil est affichée dans tous les locaux de gendarmerie recevant du public et la charte du gendarme demeure affichée dans les locaux de service hors de la vue du public. Ces deux textes, structurant l'éthique du gendarme, sensibilisent et définissent le cadre éthique de son action.

S'agissant des fonctionnaires de police, les heures de formation par simulation aux contrôles d'identité et aux palpations de sécurité ont été doublées. L'accent est mis sur la justification et le non systématisme de la palpation de sécurité.

De surcroît, l'article R. 434-15 du code de la sécurité intérieure pose le principe d'une identification individuelle des policiers et des gendarmes, par le port d'un numéro d'identification (qualifié de «matricule») qui assure la transparence de l'action individuelle des agents de la force publique dans leurs relations avec la population.

Ce numéro d'identification est visible par le public : sur l'uniforme, ou sur le brassard, pour ceux qui interviennent en civil.

Enfin, le dispositif des caméras « piéton », expérimenté depuis 2013 tant par les services de police que de gendarmerie, s'inscrit dans la volonté de rapprochement des forces de l'ordre et de la population et de pacification des relations dans certaines circonstances. En effet, le fait de filmer les interventions et les contrôles d'identité est de nature à en apaiser le déroulement et à renforcer la transparence de l'action de la gendarmerie et de la police nationales.

Les enregistrements peuvent aussi constituer un élément de preuve sur les conditions d'intervention des policiers lorsque celles-ci sont contestées.

Le Premier ministre a confirmé le 26 octobre dernier, lors du comité interministériel à l'égalité et à la citoyenneté, la généralisation de ce dispositif.

**Existe-t-il un dispositif de contrôle permettant de s'assurer du respect des droits des citoyens lors de toute opération de maintien de l'ordre ?**

L'État est le garant constitutionnel de l'ordre public. Cette responsabilité est exercée par le ministre de l'intérieur. Les préfets de département ont dans ce cadre autorité sur les services de police en matière de police administrative. Il leur incombe de prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer le bon déroulement des manifestations.

L'action des forces de sécurité intérieure en matière de maintien de l'ordre est strictement encadrée par les dispositions du décret n° 2011-794 du 30 juin 2011 relatif à l'emploi de la force pour le maintien de l'ordre public et du décret n° 2011-795 du 30 juin 2011 relatif aux armes susceptibles d'être utilisées lors du maintien de l'ordre public.

En outre, le code de déontologie de la police et de la gendarmerie nationales prévoit que le recours à la force doit être absolument nécessaire et proportionné au trouble à faire cesser. Ainsi, l'article R. 434-18 du code de la sécurité intérieure dispose que *: « le policier ou le gendarme emploie la force dans le cadre fixé par la loi, seulement lorsque c'est nécessaire, et de façon proportionnée au but à atteindre ou à la gravité de la menace, selon le cas. Il ne fait usage des armes qu'en cas d'absolue nécessité et dans le cadre des dispositions législatives applicables à son propre statut ».*

En plus d'être strictement encadré, le recours à la force et sa mise en œuvre sont susceptibles d'être soumis, en dernière analyse, au contrôle *a posteriori* du juge. Celui-ci pourra être amené, le cas échéant, à apprécier les critères d'absolue nécessité et de proportionnalité au regard des circonstances particulières propres à chaque attroupement.

Par ailleurs, le ministère de l'intérieur mène une réflexion continue sur l'évolution des techniques utilisées par les forces de l'ordre.

Dans ce cadre, des réflexions permanentes ont lieu pour trouver les gestes techniques les plus adaptés aux situations que rencontrent les policiers et gendarmes en intervention, les dispositifs de formation initiale et continue font l'objet d'une constante évaluation et les instructions sur l'emploi de la force sont régulièrement actualisées.

Le ministère de l'Intérieur a également décidé de filmer intégralement les opérations de maintien de l'ordre à risque pour mieux en sécuriser le déroulement. Les dispositifs de vidéo mobile (caméras « piétons », caméras portées, caméras embarquées dans des véhicules terrestres ou des aéronefs) contribuent, en effet, à la transparence de l'action des forces de l'ordre lors des opérations de maintien de l'ordre et constituent un outil supplémentaire permettant de s'assurer du respect des droits des citoyens lors des opérations de maintien de l'ordre.

**Qu'en est-il du bilan de l'expérimentation des caméras « piétons » ?**

L'expérimentation des caméras-piétons depuis 2013 et le déploiement de ce matériel dans plusieurs zones de sécurité prioritaire (ZSP) en 2014 s'inscrivent dans une démarche de rapprochement entre les forces de l'ordre et la population, mais également dans le but de sécuriser les interventions des forces de l'ordre.

Les forces de l'ordre sont satisfaites des effets induits et accueillent favorablement la possibilité d'enregistrer leurs interventions. La population s'est également habituée à la présence de la caméra et, désormais, sauf cas particulier, les personnes concernées ne cherchent plus à se dissimuler ou à s'extraire de son champ.

D'une manière générale, la présence de la caméra-piéton ne suscite pas d'inquiétude et n'a pas d'influence négative sur le comportement des personnes présentes lors de l'intervention. Sa présence a un effet dissuasif qui permet de modérer le comportement de personnes virulentes, celles-ci étant susceptibles d'être identifiées ultérieurement.

Exceptionnellement, son utilisation peut engendrer des comportements agressifs, notamment dans un contexte de phénomène de groupes ou lorsque le porteur de la caméra déclenche l'enregistrement en situation déjà dégradée. Dans ce cas, la bonne pratique consiste à anticiper le déclenchement de la caméra.

Depuis le déploiement de ce dispositif, plusieurs enregistrements ont été utilisés au cours de procédures, soit pour identifier des mis en cause non interpellés, soit pour accréditer les éléments de constatation et les déclarations des forces de l'ordre. Chaque fois, l'apport de la vidéo a été jugé positif, tant par les policiers ou gendarmes que par les magistrats. Cet outil est de nature à apaiser le déroulement des interventions et à renforcer la transparence de l'action de la gendarmerie et de la police nationales.

Le Premier ministre a confirmé le 26 octobre dernier, lors du comité interministériel à l'égalité et à la citoyenneté, que la caméra-piéton fera « partie de l'équipement classique des forces de l'ordre sur le terrain ». Le cadre juridique, préalable à la généralisation de ce dispositif, est actuellement en cours d'élaboration afin d'encadrer les conditions d'usage de ces caméras et les conditions de traitement des vidéos.

**Quelles mesures sont mises en œuvre par le ministère pour éviter et encadrer les processus de radicalisation religieuse et d'endoctrinement idéologique dans les lieux de privation de liberté ? Quel bilan en tirez-vous ?**

Une expérimentation est actuellement menée sous l'égide du ministère de la Justice s'agissant de la prise en charge de la radicalisation islamiste en milieu

carcéral. Cette expérience vise à regrouper des personnes détenues radicalisées au sein de quartiers dédiés de certains établissements pénitentiaires. Les modalités de mise en place de cette expérience ne relèvent pas du ministère de l'intérieur mais de la compétence de la Chancellerie.

**Quel regard le ministère porte-t-il sur le regroupement des détenus par nationalité, couleur de peau et/ou religion dans les lieux de privation de liberté ?**

Cette question relève de la compétence de la Chancellerie.

**Des actions spécifiques sont-elles mises en œuvre pour prévenir et lutter contre l'homophobie et ses manifestations ?**

- Concernant la police nationale

Le «guide pratique de lutte contre les discriminations, le racisme, l'antisémitisme, la xénophobie et l'homophobie », consultable par tout fonctionnaire de police via intranet, a été actualisé en mai 2013 par l'institut national de la formation de la police nationale, en collaboration avec le ministère de la Justice et le Défenseur des droits. Ce document fournit aux policiers des outils pratiques et concrets pour constater et caractériser ce type d'infractions. Il met à leur disposition les éléments destinés à améliorer l'accueil des victimes, l'écoute et la prise en compte de leur souffrance.

Par ailleurs, l'association «Le Refuge », partenaire de la délégation aux victimes du ministère de l'intérieur diffuse ses affiches dans les lieux d'accueil des services de police. Cette structure sensibilise les jeunes victimes d'homophobie sur les hébergements temporaires et les mesures d'accompagnement psychologique et social qu'elle propose.

Enfin, une nouvelle note de service sur les conditions d'accueil du public, notamment des personnes victimes de discrimination, sera adressée prochainement à tous les services de police relevant de la sécurité publique.

- Concernant la gendarmerie nationale

Depuis 2013, une formation spécifique à la lutte contre les discriminations est mise en œuvre.

Par ailleurs, depuis mars 2014, un dispositif de signalement (STOPDISCRI) permet à tout militaire victime de dénoncer des faits de discrimination à l'inspection générale de la gendarmerie nationale, à travers une saisine informatique directe et confidentielle.

D'autre part, un module spécifique d'enseignement destiné à prévenir toutes les formes de discrimination va être mis en œuvre en 2016. Il s'appuiera sur un film pédagogique, mettant en scène des témoignages de militaires.

Enfin, l'association « FLAG ! », représentant les militaires et policiers LGBT, est en contact permanent avec un officier supérieur de la DGGN. Cette association intervient également chaque année à l'occasion de la journée mondiale de

lutte contre l'homophobie. En 2015, cette intervention a eu lieu à l'école de gendarmerie de Rochefort.

**Quel est le bilan des actions menées par le ministère dans le cadre du plan national d'action contre le racisme et l'antisémitisme 2012-2014 ? Comment le ministère collabore-t-il avec la DILCRA ?**

Les services compétents du ministère de l'intérieur répondent aux sollicitations de la Délégation interministérielle à la lutte contre le racisme et l'antisémitisme (DILCRA).

Par ailleurs, le ministère de l'intérieur lui adresse périodiquement les états statistiques réalisés par la direction centrale de la sécurité publique.

## Nouvelles initiatives menées en 2015 pour lutter contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie

**Le personnel confronté directement au racisme, à l'antisémitisme et à la xénophobie a-t-il reçu une formation spécifique? Ces modules relèvent-ils de la formation initiale ou continue ? Ont-ils un caractère obligatoire ou facultatif ? Quelle proportion des agents est-elle concernée par la formation continue ?**

Les personnels de la police et de la gendarmerie nationales confrontés au racisme, à l'antisémitisme et à la xénophobie reçoivent bien une formation spécifique.

- Concernant la police nationale

***En formation initiale***

Les commissaires de police

Dans le cadre de leur formation initiale obligatoire et dès leur incorporation, les élèves commissaires sont sensibilisés aux normes et valeurs qui rassemblent les policiers, à la notion d'égalité et de non-discrimination attachée au service public. La formation des commissaires inclut la déontologie, l'étude de la convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains et dégradants et l'étude des droits fondamentaux. Cet enseignement est, par ailleurs, rappelé de façon transversale lors des cours de procédure pénale, particulièrement ceux consacrés aux auditions et à la garde à vue. Les atteintes à la dignité de la personne par un agent exerçant une fonction publique sont également étudiées.

Une formation intitulée « preuve et loyauté » a été créée, ainsi qu'une séquence spécifique sur l'accueil du public. Dans le cadre du module de police administrative, des enseignements traitent de la législation sur les étrangers.

Le volume horaire global de ces enseignements qui traitent du racisme et de l'antisémitisme, intégrant la conférence du Défenseur des droits, est de 65 heures environ sur l'ensemble de la scolarité d'un commissaire de police. Il a concerné 47 personnes dans la promotion en cours et 56 personnes pour la promotion à venir.

À cela s'ajoute la prise en compte globale des différentes formes de discrimination, notamment lors d'une intervention de l'association «FLAG !», traitant de la lutte contre les discriminations fondées sur les orientations sexuelles.

### Les officiers de police

Au cours de la formation initiale obligatoire des officiers de police, la lutte contre le racisme et les discriminations constitue un enseignement commun à plusieurs matières, notamment le droit pénal et les libertés publiques. Elle est étudiée, de façon plus transversale, tant en procédure pénale policière que lors des exercices de simulation (interpellation, charte de l'accueil, témoignage, réception des plaintes, signalement, contrôle et vérification d'identité, garde à vue, contrôle des établissements recevant du public…).

Cette thématique est également abordée dans le cadre des formations portant sur la relation police/population, l'éthique et la déontologie, les droits et obligations des fonctionnaires, ainsi que lors de la conférence du Défenseur des droits et du représentant de l'inspection générale de la police nationale sur la déontologie. Lors de la scolarité des lieutenants de police est également programmée l'intervention d'un responsable de l'association « FLAG ! ».

La formation initiale a concerné 66 élèves-lieutenants.

### Les gardiens de la paix

À la suite des assises de la formation qui se sont déroulées en février 2013, une rénovation de la scolarité des élèves gardiens de la paix a été entreprise le 6 janvier 2014. Dès le début de leur scolarité, les élèves s'approprient les droits, devoirs et sujétions du code de déontologie de la police et de la gendarmerie nationales.

Une présentation des autorités de contrôle de la police nationale est également opérée par un cadre de l'IGPN. Les élèves sont amenés à prendre conscience du facteur humain dans la résolution de situations professionnelles et à être attentifs au public. Ils abordent notamment la dynamique des groupes, les stéréotypes et préjugés.

En matière d'accueil des victimes et autres usagers, ils apprennent à gérer les difficultés relationnelles et les conduites à tenir en fonction des différentes catégories d'usagers en appliquant les dispositions de la « charte de l'accueil du public et de l'assistance aux victimes ».

S'agissant du contrôle d'identité, outre le cadre juridique, il est rappelé le respect des règles déontologiques. Les élèves intègrent ainsi la dimension relationnelle du contrôle ainsi que les devoirs et obligations du policier dans la lutte contre toutes les formes de discrimination.

À partir d'une étude de cas abordant l'homophobie, le vécu, les connaissances et les représentations des élèves, une réunion-discussion co-animée par un psychologue et un formateur est menée et axée sur les différentes formes que peut revêtir la discrimination en France. Le film « À propos de discrimination, entretien avec Louis SCHWEITZER ancien président de la Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l'Égalité (HALDE) » est ainsi projeté.

Une conférence du représentant du Défenseur des droits rappelle également l'attention et le respect dus à toute personne sans distinction.

En dernière séquence de formation, un approfondissement concernant « l'environnement sociétal » a été créé. Ainsi, une table ronde est animée par un cadre de la structure de formation en présence d'associations reconnues d'utilité publique ou d'autres organismes (LICRA, DILCRA…) pour rappeler la nécessaire impartialité du policier, faciliter la prise en charge des victimes et rappeler le rôle prépondérant de la police nationale dans la lutte quotidienne contre les discriminations.

Enfin, un approfondissement est dédié spécifiquement aux pratiques religieuses. Les principaux cultes monothéistes pratiqués en France sont présentés, avec leurs principes et leurs pratiques. Les particularités des interventions dans les lieux de culte sont abordées de même que le discernement du policier et l'obligation de réserve.

En 2015, 2 917 élèves gardiens de la paix auront reçu cette formation.

Les adjoints de sécurité et cadets de la République

Dès le début de leur formation commune, les adjoints de sécurité et les cadets de la République abordent les règles déontologiques relatives à la profession de policier. À cette occasion, il leur est rappelé leurs obligations et le contrôle de leur activité notamment par le Défenseur des droits. Au travers des textes fondateurs et des principes liés aux libertés publiques, le formateur aborde les droits naturels attachés à chaque individu : l'égalité des individus devant la loi ou encore la liberté de religion ou d'opinion.

Dans la situation « accueillir le public », une heure est consacrée à l'action du policier dans la lutte contre les discriminations, sous la forme d'une réunion-discussion. Dans la situation « effectuer une patrouille », un exercice pratique intitulé « un contrôle de trop », animé par un formateur et un psychologue, est proposé aux élèves. Il les amène à adopter la neutralité requise dans leurs rapports avec les individus et ce, quels que soient leur origine, leur religion, leur sexe, leur orientation sexuelle. Une évaluation formative est réalisée en fin de séquence, au cours de laquelle la gestion des difficultés relationnelles et le discernement démontrés par les élèves font l'objet d'une attention particulière.

En 2015, 2 305 adjoints de sécurité et 830 cadets de la République auront été formés.

***En formation continue :***

Il existe des formations promotionnelles obligatoires. Ainsi, au cours des épreuves orales de l'examen professionnel de brigadier-chef « commandement et management », certaines questions portent sur les discriminations. Ce cursus de formation est obligatoire pour les candidats se présentant à l'épreuve.

En 2015, 842 candidats auront été formés.

Ces formations promotionnelles obligatoires existent également pour l'obtention de la qualification d'officier de police judiciaire. Les stagiaires bénéficient d'un

créneau de deux heures relatif à la législation contre les discriminations ainsi que des textes visant à assurer le respect de la personne. Ces éléments sont également rappelés dans le cadre de la formation abordant les différents types de contrôle d'identité d'une durée de trois heures.

En 2015, 1 081 fonctionnaires auront suivi cette formation.

En outre, l'école nationale supérieure de la police (ENSP) propose de nombreux stages sur cette thématique destinée aux officiers et commissaires de police.

• Concernant la gendarmerie nationale

Les personnels de la gendarmerie nationale (officiers, sous-officiers et gendarmes adjoints volontaires) abordent, dans le cadre de leur formation initiale, les questions relatives au racisme et à la xénophobie au travers de modules obligatoires plus larges consacrés au droit pénal spécial, à la police judiciaire, à l'accueil des victimes ou à la rencontre avec certaines associations d'aide aux victimes. Ces modules comprennent des cours théoriques et des mises en situation.

La gendarmerie a également développé des modules d'enseignement à distance en accès libre construits sur trois niveaux distincts (module 1 pour les formations initiales, module 2 pour les instructions collectives et module 3 plus complet pour les militaires souhaitant approfondir leurs connaissances).

De plus, depuis 2013, une formation spécifique à la lutte contre les discriminations est mise en œuvre.

• Concernant les personnels administratifs

Conformément aux priorités interministérielles fixées à la formation professionnelle tout au long de la vie des agents de l'État, telles que décrites par la circulaire du 9 avril 2015, l'offre de formation adressée aux agents du ministère de l'intérieur, tous périmètres confondus et toutes catégories confondues, s'est considérablement enrichie pour mettre en exergue les objectifs et les enjeux de la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie.

Cette thématique est abordée, s'agissant des personnels administratifs de la police nationale, sous l'angle de la laïcité ou de la déontologie dans plusieurs modules de formations initiale et continue de ces personnels. Ainsi, la formation d'adaptation au premier emploi des attachés d'administration affectés dans le périmètre police comporte un module sur la déontologie d'1h30 dispensé par un représentant de l'IGPN et qui revêt un caractère obligatoire.

Une formation facultative sur les « ressources humaines », ouverte depuis le début de l'année 2013 à tous les gestionnaires de personnels, comporte un objectif intitulé « éthique et discipline » qui porte sur la déontologie et les droits et obligations des fonctionnaires. Les formateurs ne manquent pas de rappeler aux stagiaires les règles déontologiques et de respect de leurs concitoyens, qu'ils doivent observer scrupuleusement dans le cadre de leurs missions administratives.

Plus généralement, les formations « prises de poste » de l'ensemble des agents de catégorie A, B ou C nouvellement affectés au ministère prévoient une séquence consacrée à l'égalité professionnelle et à la lutte contre les discriminations qui

leur est dispensée notamment par un membre de l'inspection générale de l'administration.

S'agissant du parcours dédié à la prise de poste des hauts fonctionnaires, un volet consacré à la prise de décision éthique est mis en place.

Enfin, dans le cadre de la formation continue, deux formateurs internes sont spécifiquement formés aux problématiques de la diversité et de la lutte contre les discriminations pour mieux préparer les agents en charge de l'accueil des usagers dans les préfectures. En particulier, un parcours de formation obligatoire de deux jours est dispensé pour préparer les agents d'accueil des demandeurs d'asile aux risques inhérents à la conduite d'entretien avec des personnes en situation de vulnérabilité et/ou appartenant à des cultures différentes.

**Des actions spécifiques pour l'accueil des victimes des actes et menaces à caractère raciste, antisémite ou xénophobe sont-elles mises en œuvre?**

- Concernant la police nationale

Deux formations ont été créées suite aux assises de la formation de 2013 visant à professionnaliser cette mission d'accueil qui doit contribuer à renforcer la relation police/population.

Ainsi, une formation, à destination des gradés et officiers assurant le rôle de référent accueil, est dispensée depuis mars 2014 dans les délégations inter-régionales au recrutement et à la formation. Elle aborde entre autres le cadre institutionnel de l'accueil du public et de l'assistance aux victimes.

Une seconde formation, à destination de tout personnel assurant quotidiennement ou occasionnellement une mission d'accueil du public (administratif, adjoint de sécurité, gardien de la paix) rappelle également le cadre institutionnel de l'accueil du public.

Enfin, dans le cadre du partenariat avec la LICRA, des dépliants d'information sur les actes racistes sont disponibles dans les points d'accueil du public et remis lors des dépôts de plainte.

- Concernant la gendarmerie nationale

Des actions spécifiques pour l'accueil des victimes d'actes et menaces à caractère raciste et antisémite sont conduites au sein des écoles de formation (sous-officiers, gendarmes adjoints volontaires), notamment par l'organisation d'interventions de représentants des associations compétentes.

Par ailleurs, les écoles de sous-officiers de gendarmerie de Montluçon, de Châteaulin et de Chaumont ont bénéficié depuis janvier 2013 de l'intervention de représentants de la LICRA et de l'INAVEM pour mieux appréhender l'aide aux victimes et la qualité de l'accueil.

**De nouveaux textes (lois, règlements, circulaires, directives…) ayant un impact direct sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie ont-ils été adoptés ou publiés au cours de l'année 2015 ? Si oui, lesquels ? Des instructions spécifiques concernant la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie ont-elles été adressées directement aux autorités déconcentrées ? Si oui, lesquelles ? Pouvez-vous nous donner quelques exemples d'initiatives d'administrations déconcentrées en matière de lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie ?**

Le ministre de l'intérieur a adressé, le 13 janvier 2015, une circulaire à l'ensemble des préfets dans la perspective d'un renforcement de la protection des principaux sites à caractère religieux.

Par ailleurs, la circulaire du ministre de l'Intérieur du 24 juillet 2015 relative à la mise en œuvre du plan national de lutte contre le racisme et l'antisémitisme, élaboré par la DILCRA, a été adressée à l'ensemble des préfets pour faciliter sa mise en œuvre au niveau local.

Il est notamment rappelé aux préfets la mise en œuvre, en lien avec la DILCRA, de plusieurs actions du plan qui les engagent plus particulièrement :
– garantir la sécurité des lieux de culte, des écoles et des points de rassemblement juifs et musulmans (action 15) ;
– mise en place d'une nouvelle organisation locale de lutte contre le racisme et l'antisémitisme (actions 5, 6 et 7) ;
– labellisation des associations partenaires (action 8) ;
– parrainage citoyen (action 34) ;
– vigilance dans le domaine sportif (actions 39 et 40)

Les préfectures et les services déconcentrés sont ainsi encouragés à mener des actions diversifiées en matière de lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie notamment par la mise en œuvre au niveau local de ce plan national de lutte contre le racisme et l'antisémitisme.

Dans ce cadre et parmi les initiatives envisagées, dans les territoires où une problématique a été identifiée, des plans territoriaux de lutte contre le racisme et l'antisémitisme pourront être conclus avec les communes concernées. La signature de ces plans devra intervenir avant le 31 décembre 2015.

**Des actions spécifiques sont-elles mises en œuvre pour lutter contre les contenus racistes, antisémites et xénophobes sur Internet ?**

L'approche de la plateforme PHAROS est pénale mais aussi partenariale. Des rencontres sont régulièrement organisées avec les acteurs de la lutte contre la xénophobie : associations, hébergeurs de données, fournisseurs d'accès à internet.

De nombreux réseaux sociaux (Dailymotion, Skyrock. com, etc.) et des associations (LICRA, SOS Racisme, SOS Homophobie, etc..) bénéficient de comptes de signalement « professionnels » qui leur permettent d'accéder à un formulaire privilégié sur le site «www.internet-signalement.gouv.fr ».

Des conférences et des formations sont régulièrement dispensées par l'OCLCTIC, à destination d'autres administrations ou de partenaires, pour présenter l'activité de la plateforme PHAROS en matière de lutte contre la xénophobie.

Dans le domaine des discriminations, l'OCLCTIC a signé des conventions de signalement professionnel avec le CRIF et La LICRA en 2009, SOS Racisme en 2012, SOS Homophobie en 2013 et le service de protection de la communauté juive (SPCJ) en 2014.

En mai 2015, l'OCLCTIC a développé un partenariat avec la DILCRA, renforçant le rôle central de la plateforme PHAROS dans la lutte contre ces contenus illicites en ligne. Enfin, le lien vers le portail de signalements «www.internet-signalement.gouv.fr» est mentionné, depuis le 15 septembre 2015, sur le nouveau site internet «Égalité contre le racisme» du Défenseur des droits.

La plateforme PHAROS va également mettre en place une cellule spécialisée dans la lutte contre les infractions liées au droit de la presse qui se justifie par la montée en puissance des infractions de haine et de discrimination sur internet. Quatre personnels seront dans un premier temps dédiés à cette mission. Ils auront pour mission de judiciariser les faits les plus graves mais également de détecter plus en amont les contenus haineux. Enfin, cette cellule jouera un rôle important sur le plan du partenariat en animant la réflexion auprès des fournisseurs de service internet ou des réseaux sociaux, pour développer davantage de pro-activité et d'échange.

**Le Plan national d'action contre le racisme indiquait que le ministère de l'Intérieur cherchait à obtenir le label diversité (AFNOR certification). Qu'en est-il ?**

Le ministère de l'intérieur candidatera, d'ici fin 2016, au label diversité, après avoir évalué sa procédure en matière de gestion des ressources humaines. Cette démarche s'inscrit, là encore, dans un cadre interministériel.

En effet, lors du comité interministériel «Égalité – Citoyenneté» du 6 mars 2015, le Gouvernement s'est engagé à renforcer sa politique de prévention des discriminations dans la fonction publique, notamment en sa qualité d'employeur. Pour ce faire, tous les ministères candidateront, d'ici fin 2016, au Label Diversité, après avoir évalué leurs procédures en matière de gestion des ressources humaines.

Pour mémoire, le Label Diversité dans la fonction publique concerne tous les types d'employeurs. Il évalue les dispositifs RH permettant de prévenir ou de corriger les mécanismes de discrimination, en examinant l'ensemble des critères de discrimination définis par la loi, dont l'âge, le handicap, l'origine, le genre, l'orientation et l'identité sexuelle, les opinions syndicales ou religieuses, etc.

S'inscrivant dans la continuité de la Charte de la diversité, il est aussi un des leviers de mise en œuvre de la Charte pour la promotion de l'égalité et la lutte contre les discriminations dans la fonction publique, promue par le ministère en charge de la fonction publique et le Défenseur des droits.

**De nouvelles mesures ont-elles été prises en 2015 à l'égard de la population Rom ? Le ministère collabore-t-il avec d'autres ministères ou d'autres acteurs compétents en la matière ?**

Les actions menées en direction des populations d'origine Rom relèvent des politiques publiques de droit commun, notamment en matière de droit au séjour sur le territoire français, d'accès à l'éducation, au logement ou à la santé.

L'approche de la France sur ces sujets est, en effet, une approche non ethnique fondée exclusivement sur le statut des personnes concernées et leurs conditions de vie.

La coordination interministérielle des actions concernant les populations vivant en campements illicites est plus particulièrement animée par le délégué interministériel pour l'hébergement et l'accès au logement.

**Le 15 juin 2015 s'est tenue la première instance nationale de dialogue avec l'islam. Quel bilan en tirez-vous ? Sur quelles actions à même de lutter contre le racisme et les discriminations a-t-elle ou pourrait-elle déboucher ?**

Face au malaise ressenti par une partie des Français de confession musulmane à la suite des attentats de janvier 2015, à la très forte progression des actes antimusulmans qui ont suivi (+500 % au 1er trimestre 2015 par rapport au 1er trimestre 2014), et dans un contexte de débats exacerbés autour de l'Islam, le gouvernement a fait le choix de renouveler les formes du dialogue existant, en prenant appui sur le modèle de l'instance de dialogue entre l'État et l'Église catholique.

La réunion de l'instance de dialogue, le 15 juin 2015, a été précédée par une vaste consultation dans les départements. Quelque 5000 Français de confession musulmane ont été écoutés au cours du mois d'avril, permettant de fixer l'ordre du jour de l'instance. Cette dernière vise à instituer une relation directe entre les pouvoirs publics et des représentants musulmans sur des questions qui importent aux pouvoirs publics et aux musulmans telles que la construction des lieux de culte, la prévention des actes anti-musulmans, les pratiques rituelles (en particulier l'organisation de l'aïd) ou la formation des imams. Elle a vocation à se réunir une à deux fois par an.

L'instance de dialogue a rassemblé 150 musulmans, issus du conseil français du culte musulman (CFCM), des conseils régionaux du culte musulman (CRCM) mais aussi des présidents d'associations, des imams et des représentants du milieu associatif. Cette composition tend à refléter la diversité de l'islam de France en associant notamment les jeunes et les femmes. L'instance de dialogue ne se substitue pas au CFCM mais procède à une dynamique au cœur de laquelle il joue tout son rôle d'institution représentative.

Le lancement de cette démarche a contribué à apaiser les esprits et a confirmé le besoin de reconnaissance des musulmans, en particulier leur pleine intégration au sein de la République.

Dans son discours de clôture de l'instance de dialogue, le ministre de l'intérieur a identifié plusieurs chantiers dont la constitution d'un groupe de travail sur l'organisation de l'aïd, la construction des édifices cultuels, la création de nouveaux diplômes universitaires de formation civile et civique ou la recréation d'une fondation des œuvres de l'islam. Ces chantiers sont en cours et des réalisations concrètes seront annoncées à l'occasion de la prochaine instance de dialogue qui sera réunie au 2e trimestre 2016.

### Quelles sont les mesures prises pour protéger les lieux de culte ?

Depuis plusieurs années, afin de protéger les lieux de culte, de nombreuses actions sont conduites localement par les services de police et de gendarmerie, en étroite coordination avec les responsables religieux et les élus locaux. Des surveillances ponctuelles et aléatoires des lieux de culte sont organisées par les forces de sécurité et des dispositifs spécifiques de sécurité sont mis en œuvre à l'occasion des principales fêtes religieuses. Les « référents sûreté » de la police et de la gendarmerie, spécialistes de la prévention technique de la malveillance, peuvent également fournir des conseils pour renforcer la sécurisation des lieux.

Depuis les attentats de janvier 2015, la protection des lieux religieux a été renforcée dans le cadre du plan Vigipirate. 717 écoles et lieux de culte juifs en France sont ainsi protégés et près d'un millier de mosquées et de sites musulmans sont placés sous la protection de militaires ou des forces de la sécurité intérieure.

Le ministère de l'intérieur a mis en place, le 12 janvier 2015, une « mission de coordination de la protection des lieux à caractère religieux » en lien étroit avec les responsables nationaux des communautés religieuses israélite, musulmane, chrétienne et les préfets de département. Elle confie à ces derniers un rôle primordial en qualité d'interlocuteurs privilégiés des représentants locaux des cultes.

Depuis sa création, la mission a organisé plus d'une trentaine de réunions avec les représentants soit du SPCJ, soit du CFCM, soit des différentes confessions chrétiennes, et toujours en présence de représentants de la DGPN, de la DGGN, de la Préfecture de Police, du Comité Interministériel pour la Prévention de la Délinquance (CIPD) et du ministère de la Défense.

Les crédits alloués par l'État aux travaux de sécurisation et à la vidéo-protection des lieux de culte et sites sensibles sont de 27 millions d'euros sur 3 ans pour l'ensemble des cultes.

Les effectifs engagés à la sécurisation des synagogues, mosquées, églises et autres lieux ciblés sur tout le territoire comptent plus de 10 000 militaires, 4 000 CRS et gendarmes mobiles et plus de 4 700 policiers et gendarmes.

## Prospectives

### Quel type de mesure le ministère entend-il entreprendre pour l'année 2016 ?

La lutte contre le racisme et l'antisémitisme a été déclarée, par le Président de la République, grande cause nationale pour l'année 2015. Dans le prolongement de cette annonce, un nouveau plan d'action 2015-2017 a été élaboré par la DILCRA. Le ministère de l'intérieur restera mobilisé dans ce cadre sur les actions qui engagent particulièrement les services et personnels placés sous son autorité.

Outre la poursuite des actions entreprises en 2015, le ministère de l'intérieur procède par ailleurs à une réorganisation de la formation initiale des personnels administratifs nouvellement affectés en administration centrale ou territoriale. Aussi, dans la lignée du projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, il est planifié l'organisation de deux journées obligatoires consacrées à la diversité, à la lutte contre les discriminations et

aux valeurs du service public. Avec le concours de l'école des officiers de la gendarmerie nationale, 10 formateurs internes ont été préparés pour assurer le déploiement national de ce dispositif de formation spécifique.

Enfin, la pédagogie des formations consacrées à la lutte contre les discriminations pour les agents en charge de l'accueil des usagers est révisée pour renforcer les exercices pratiques. Ce nouveau dispositif sera déployé début 2016.

**Comment est envisagée l'action du ministère dans le cadre de la mise en œuvre du nouveau Plan national de lutte contre le racisme et l'antisémitisme (PNACRA) ? Comment le ministère collabore-t-il avec la DILCRA ?**

Il est renvoyé sur ce point aux réponses apportées aux questions précédentes.

## Complément d'information à la contribution du ministère de l'Intérieur

**Qu'en est-il du déploiement de l'application TAJ dans les unités de gendarmerie et les services de police ? Ce système permettra-t-il une meilleure collecte des données relatives à la violence raciste, antisémite et xénophobe ? Est-il toujours prévu d'intégrer les faits de discrimination à caractère raciste (à raison de l'origine, de l'appartenance à une religion, etc.) à l'outil statistique du Ministère ? Comment sont répertoriés les faits de discrimination et est-il permis de distinguer celles à caractère raciste ?**

Le logiciel de traitement d'antécédents judiciaires (TAJ), base nationale partagée entre la police et la gendarmerie est en fonction depuis le 1er janvier 2013. Il sert d'outil de rapprochement criminel – sur la base des signalements des auteurs, du mode opératoire des infractions – et n'est pas utilisé comme outil statistique.

Pour la police nationale, c'est le dispositif baptisé « ORUS » (outil de requête des univers statistiques) qui produit, depuis le 1er avril 2015, les statistiques de la délinquance en lieu et place du STIC FCE. La gendarmerie nationale, pour sa part, dispose de son propre outil statistique (Bi4).

Ces dispositifs sont alimentés par les logiciels de rédaction de procédure de la police nationale (LRPPN) et de la gendarmerie nationale (LRPGN). Les données collectées portent donc bien sur les procédures enregistrées par la police et la gendarmerie, le plus souvent suite à une plainte. Elles ne signifient pas forcément qu'une qualification ou une condamnation judiciaire interviendra par la suite.

L'alimentation de l'application TAJ est automatisée dès la prise de plainte, pour faciliter les analyses opérationnelles en temps réel. Elle est enrichie au fil de l'eau par les différents acteurs de la procédure ainsi que par les gestionnaires statistiques (contrôle qualité).

Les logiciels de rédaction de procédure disposent d'un grand nombre de champs formatés à saisir en fonction des éléments constitutifs de l'infraction, parmi lesquels figure la qualification de l'infraction selon la nomenclature du ministère de la Justice (par « NATINF »), les informations sur les faits (date, heure, lieu …), sur les victimes et les auteurs, et enfin, sur les circonstances de l'infraction (mode opératoire, mobile apparent …). Ainsi, les faits de discrimination à caractère raciste sont intégrés aux outils statistiques du ministère de l'intérieur.

Concernant les victimes, il convient de rappeler que, pour le LRPPN, le texte réglementaire régissant ce logiciel a restreint le périmètre du champ «état de la personne», pour éviter toute stigmatisation de certaines catégories de personnes. Dès lors, toutes références à la religion ou la race ont été supprimées.

Ces informations peuvent cependant être recensées à partir de la combinaison de plusieurs champs et critères. D'une part, le répertoire des « NATINF » ciblées qui portent de façon globale sur les origines et/ou la religion sans distinction supplémentaire et, d'autre part, le LRPPN qui permet d'enregistrer explicitement le caractère anti-religieux, xénophobe ou raciste d'une infraction dans le champ «mobile apparent», qui renvoie sur un thésaurus comportant notamment une entrée « antisémite », « raciste » ou « xénophobe ».

Pour la gendarmerie nationale, avec l'évolution du système d'information au 1er janvier 2016, le nouveau dispositif permettra de rechercher un élément du mobile dans le champ du mode opératoire, au format de texte libre. Il sera également possible de faire un décompte des infractions par l'étude des « NATINF » liées à des victimes ciblées.

**Des difficultés sont-elles apparues dans l'analyse comparative des données au cours de l'année 2015, entre celles issues du TS NICE et celles 2014 issues du STIC ?**

Depuis la mise en œuvre du LRPPN dans l'ensemble des services métropolitains à l'été 2014, il est possible d'estimer le nombre de procédures initiées par les forces de sécurité concernant des infractions portant sur les injures, les discriminations, les meurtres, les violences ou les menaces en raison de la race, de l'origine, de l'ethnie ou de la religion.

Ce n'était pas possible pour la période antérieure pour des raisons techniques : les incriminations pénales n'étaient pas proposées avec suffisamment de détail dans l'outil d'enregistrement des procédures à l'époque du STIC.

De plus, dans les mois et les années qui viennent, le service statistique du ministère de l'intérieur continuera à observer l'évolution des mobiles apparents, dans les données de la police, et à partir de 2016 de la gendarmerie. Il faudra cependant être très prudents dans l'analyse de l'évolution de ces chiffres, car leur augmentation, si elle existe, pourra témoigner plus d'une amélioration des déclarations et des enregistrements que d'une progression réelle du phénomène.

**Est-il possible de nous communiquer une classification ventilée par contraventions / délits / crimes pour les infractions à caractère raciste, antisémite et anti-musulman pour en mesurer le degré de gravité ?**

Cette question relève de la compétence de la Chancellerie.

**Le ministère pourrait-il fournir des éléments qualitatifs sur les actes recensés (typologie à l'intérieur des catégories « menaces » et « actes » recensés, modes opératoires, répartitions géographiques, etc.) ?**

Les éléments qualitatifs sur les infractions à caractère raciste, antisémite et antimusulman recensés sont joints en annexe du présent document.

**Le dispositif statistique prend-il en compte l'ensemble des infractions à caractère raciste qui se sont considérablement élargies ces dernières années, notamment les infractions où le mobile raciste constitue une circonstance aggravante ?**

Le dispositif statistique prend en compte la nature des infractions de la nomenclature du ministère de la Justice « NATINF ». Des mises à jour régulières permettent de prendre en compte la création de nouvelles infractions et d'enrichir le thésaurus des infractions.

Lorsque le mobile raciste intervient comme une circonstance aggravante d'une infraction générale, les statistiques peuvent être établies par l'intermédiaire du thésaurus des mobiles, lorsque ceux-ci sont renseignés, ou pour la gendarmerie, par le type de victime ciblée.

**Comme l'année dernière, serait-il possible d'avoir un tableau détaillé (motifs des manquements établis, suites données) des signalements enregistrés à partir de la plateforme en ligne de l'IGPN ? de l'IGGN ? du dispositif « STOP DISCRI » ? La mise en place de ce dernier dispositif est-elle prévue au sein de l'IGPN ?**

- Les signalements enregistrés à partir de la plateforme en ligne de l'IGPN

– En 2015, 2 958 signalements ont été traités par la plateforme de l'IGPN à partir de formulaires internet.
– Parmi eux, 235 signalements (soit 7,9 %), renfermaient des allégations de propos ou de pratiques à caractère raciste ou discriminatoire, dont 10 avaient plus spécifiquement un caractère homophobe et 9 un caractère antisémite.

Sur ces 235 signalements :
– *180 ont fait l'objet d'une transmission à la direction d'emploi des fonctionnaires* visés (105 dossiers[19] pour attribution, 75 dossiers pour information) dont 7 dossiers transmis à une délégation de l'IGPN ;
– *34 ont été orientés vers l'autorité judiciaire* (procureur de la République territorialement compétent) ;
– *21 ont été classés* en raison d'éléments insuffisamment caractérisés.

Sur l'ensemble des dossiers attribués aux directions d'emploi, 48 dossiers ont été traités à ce jour (47,1 %).

Dans seulement 2 dossiers (4,2 %), il a été établi que des fonctionnaires avaient manqué à leur devoir d'exemplarité en tenant des propos équivoques à caractère discriminatoire. Ces deux fonctionnaires ont été sanctionnés par un avertissement. Dans un autre dossier moins caractérisé, il a été procédé à un rappel d'instructions au fonctionnaire pour lequel des propos homophobes étaient allégués.

- Les signalements enregistrés à partir de la plateforme en ligne de l'IGGN

En 2015, 1 088 signalements ont été postés sur la plate-forme internet.

19. Un dossier peut concerner plusieurs signalements.

Parmi eux, seuls 5 signalements concernaient des allégations de propos ou de pratiques à connotation raciste ou discriminatoire.

Ces signalements dénonçaient :
– 1 contrôle routier abusif et 1 verbalisation abusive (non avérés) ;
– 2 propos à caractère raciste (avérés) ;
– 1 fait d'injures racistes (en cours de traitement).

Les faits ont été établis pour deux signalements et les militaires mis en cause ont été sanctionnés.

• Le dispositif « STOP DISCRI »

Pour l'année 2015, 121 signalements ont été reçus dont 8 étaient relatifs à des actes ou des propos discriminatoires du fait de l'origine ou de la religion.

Sur ces 8 signalements :
– *trois ont fait l'objet d'une enquête administrative* par le bureau des enquêtes administratives (BEA) de l'IGGN. L'une a abouti à la sanction d'un militaire mis en cause ; une autre n'a pas confirmé les faits et la troisième est en cours de traitement ;
– *deux ont entraîné l'ouverture d'une enquête de commandement* prescrites à l'échelon régional. Les conclusions ne sont pas encore rendues ;
– un a fait l'objet d'une transmission au procureur de la République (article 40 – enquête en cours).

• La mise en place du dispositif « STOP DISCRI » n'est pas envisagée, à ce jour, au sein de l'IGPN.

**L'évaluation des actes à caractère raciste sur la base de l'enrichissement du questionnaire de l'enquête « Cadre de vie et sécurité » en 2016 permettra-t-elle d'avoir des éléments d'informations sur les caractéristiques des populations d'agresseurs et de victimes afin de déterminer si les réponses actuelles des pouvoirs publics à la violence raciste ciblent les groupes pertinents ?**

Le questionnaire actuel comporte des questions sur la nature des menaces et injures subies. **Le questionnaire comporte aussi un champ libre décrivant les injures subies, sur lesquels des analyses textuelles seront menées en 2016.**

Cette enquête permet en outre d'obtenir des informations sociodémographiques sur les auteurs et les victimes ainsi que sur le nombre et l'état des auteurs (infraction commise sous l'emprise de l'alcool ou de stupéfiant). Elle permet également d'avoir des renseignements sur les lieux de la commission des actes à caractère raciste, antisémite ou xénophobe.

**Le ministère dispose-t-il de statistiques sur les contrôles d'identité en France ? L'année dernière, il avait été notamment annoncé la mise en place d'une comptabilisation, d'une cartographie et d'une publication annuelle des contrôles d'identité collectifs mis en œuvre sur réquisitions du procureur de la République. Qu'en est-il ?**

Ce projet n'a pas, en l'état, été mené à son terme.

**Les préfets préviennent-ils systématiquement et suffisamment à l'avance la DIHAL des démantèlements de campements illicites prévus afin que cette dernière puisse les « anticiper » et les « accompagner » conformément à la circulaire interministérielle du 26 août 2012 ? Serait-il possible de décrire brièvement la coopération entretenue entre les préfets – en charge de l'exécution des décisions d'évacuation –, et la DIHAL – instance compétente en matière d'anticipation et d'accompagnement des démantèlements de campements illicites – ?**

La circulaire interministérielle du 26 août 2012 a défini une nouvelle politique interministérielle d'anticipation et d'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites. Cette politique interministérielle est pilotée par la délégation interministérielle pour l'hébergement et l'accès au logement (DIHAL), directement rattachée au Premier ministre, et qui a pour mission de coordonner les activités des différents ministères concernés ainsi que de servir d'interface avec le monde associatif.

Cette circulaire vise à concilier les impératifs d'ordre et de santé publics avec la nécessité d'assurer à chaque individu le même accès aux libertés et droits fondamentaux. Les évacuations menées se font dans un cadre légal[20] et dans l'intérêt de la santé et de la sécurité des habitants des campements illicites, qui ne peuvent pas être garanties sur les lieux de ces campements. Elles sont précédées d'un diagnostic social permettant d'offrir des mesures d'accompagnement, et notamment, des alternatives de logement adaptées aux personnes et familles concernées.

Il revient localement aux services de l'État, en partenariat avec les collectivités territoriales et les associations, d'apporter une réponse globale, circonstanciée, adaptée à la situation des personnes et des familles concernées. C'est une question d'humanité et de respect des principes fondateurs de la République française qui appellent à traiter de façon égale et digne toute personne en situation de difficulté sociale.

Les préfets doivent, dès l'installation d'un campement, établir un diagnostic en matière de santé, d'emploi, de scolarisation des enfants. Ils doivent également prévoir l'hébergement d'urgence, avant de procéder au démantèlement d'une installation illégale.

En matière d'hébergement et de logement, l'ensemble des outils existants peut être mobilisé, depuis les dispositifs d'urgence, notamment pour les personnes les plus vulnérables, jusqu'à, éventuellement, la mise en place de structures d'accueil provisoires en lien avec les collectivités territoriales.

Dans le cadre de sa mission en matière d'anticipation et d'accompagnement des démantèlements des campements illicites, la DIHAL a mis en place deux réseaux et groupes rassemblant les autorités locales et notamment les « points de contacts » départementaux, qui sont majoritairement des hauts fonctionnaires de l'État.

20. Sauf en cas de danger ou de risque sanitaire immédiat, les décisions d'expulsion des terrains ou locaux occupés illégalement sont prononcées par un juge.

La DIHAL a élaboré différents outils mis à disposition des acteurs locaux. Un vade-mecum a été diffusé afin d'accompagner les autorités locales pour l'application de la circulaire du 26 août 2012. Un guide pour la réalisation des diagnostics sociaux, nécessaires avant chaque évacuation comme le préconise la circulaire, a par ailleurs été mis à disposition des autorités locales. Ce guide est une analyse des diagnostics réalisés en 2013, permettant de dresser une étude fine de la population des campements et de leurs caractéristiques. Des recommandations ont aussi été émises pour la réalisation de diagnostics sociaux conformes aux exigences de la circulaire.

# Bilan statistique du ministère des faits racistes et xénophobes, antisémites, antimusulmans et des atteintes aux lieux de culte et sépultures en 2015

## Les actes à caractère antisémite

### Comparatif national 2014-2015 des actes à caractère antisémite

| MOIS | JANVIER | | FÉVRIER | | MARS | | AVRIL | | MAI | | JUIN | | JUILLET | | AOUT | | SEPTEMBRE | | OCTOBRE | | NOVEMBRE | | DÉCEMBRE | | TOTAL | | Taux d'évolution |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| ANNÉE | 2014 | 2015 | 2014 | 2015 | 2014 | 2015 | 2014 | 2015 | 2014 | 2015 | 2014 | 2015 | 2014 | 2015 | 2014 | 2015 | 2014 | 2015 | 2014 | 2015 | 2014 | 2015 | 2014 | 2015 | 2014 | 2015 | 2014 / 2015 |
| ACTIONS *(1)* | 24 | 64 | 9 | 21 | 15 | 13 | 13 | 13 | 15 | 15 | 22 | 14 | 62 | 12 | 16 | 7 | 19 | 12 | 18 | 11 | 12 | 12 | 16 | 13 | 241 | 207 | - 14,1 % |
| MENACES *(2)* | 63 | 143 | 36 | 88 | 25 | 69 | 35 | 49 | 41 | 47 | 33 | 29 | 146 | 21 | 46 | 28 | 61 | 34 | 44 | 33 | 28 | 35 | 52 | 25 | 610 | 601 | - 1,5 % |
| TOTAL | 87 | 207 | 45 | 109 | 40 | 82 | 48 | 62 | 56 | 62 | 55 | 43 | 208 | 33 | 62 | 35 | 80 | 46 | 62 | 44 | 40 | 47 | 68 | 38 | 851 | 808 | - 5,1 % |

(1) Par convention, le terme « actions » regroupe les homicides, les attentats et tentatives, les incendies, les dégradations et les violences et voies de fait, quelle que soit l'I.T.T. accordée.
(2) Le terme « menaces » recouvre les propos, gestes menaçants et démonstrations injurieuses, les inscriptions, les tracts et courriers.
Les chiffres indiqués dans ce tableau comparatif ne sont pas encore consolidés, le recoupement avec les données du Service de Protection de la Communauté Juive (SPCJ) n'ayant pas encore été fait.
Néanmoins, la tendance n'évoluera pas de manière significative.

## Actes antisémites de l'année 2015 ventilés par rubriques

| | Types d'actes | Janvier | Février | Mars | Avril | Mai | Juin | Juillet | Août | Septembre | Octobre | Novembre | Décembre | Total par type d'acte |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| ACTIONS | Homicides et Tentatives | 29* | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 31 |
| | Attentats et Tentatives | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| | Incendies et Tentatives | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | Violences et voies de fait | 11 | 5 | 9 | 4 | 6 | 5 | 5 | 5 | 6 | 4 | 3 | 3 | 66 |
| | Dégradations | 23 | 16 | 4 | 9 | 9 | 9 | 7 | 2 | 6 | 6 | 8 | 10 | 109 |
| | Total | 64 | 21 | 13 | 13 | 15 | 14 | 12 | 7 | 12 | 11 | 12 | 13 | 207 |
| MENACES | Propos,gestes menaçants et démonstrations injurieuses | 60 | 34 | 25 | 20 | 22 | 18 | 16 | 10 | 18 | 13 | 13 | 10 | 259 |
| | Inscriptions | 58 | 43 | 36 | 21 | 15 | 10 | 4 | 16 | 10 | 14 | 15 | 8 | 250 |
| | Tracts et courriers | 25 | 11 | 8 | 8 | 10 | 1 | 1 | 2 | 6 | 6 | 7 | 7 | 92 |
| | Total | 143 | 88 | 69 | 49 | 47 | 29 | 21 | 28 | 34 | 33 | 35 | 25 | 601 |
| | TOTAL | 207 | 109 | 82 | 62 | 62 | 43 | 33 | 35 | 46 | 44 | 47 | 38 | 808 |

Avec 207 actions et 601 menaces recensées au cours de l'année 2015, soit un volume global de **808 faits**, la violence à caractère antisémite enregistre une baisse de 5,1 % par rapport à 2014 (851 faits). À l'instar des années précédentes, ces actes sont majoritairement localisés en Ile-de-France.

Si le mois de janvier a connu une recrudescence de faits à caractère antisémite, tendance liée au contexte post-attentats, cette évolution s'est inversée par la suite.

Par ailleurs, malgré les dispositifs de protection mis en place par les pouvoirs publics dans le cadre du plan Vigipirate, la communauté juive demeure très inquiète. Il convient de signaler que près de 7 900 départs vers la Terre Sainte (Alyah) ont été recensés en 2015.

### *Les atteintes aux personnes*

Sur les **207 actions violentes** enregistrées au cours de l'année 2015, 97 correspondent à des homicides ou tentatives et violences et voies de fait. Cela représente **46,9 %** de l'ensemble des actes comptabilisés pour cette catégorie.

Parmi celles-ci, certaines retiennent particulièrement l'attention :
– à Paris 20e, le 9 janvier : attentat à l'hypercacher de Vincennes, quatre personnes tuées et vingt-cinq autres prises en otage par Amedy COULIBALY ;
– à Pantin (Seine-Saint-Denis), le 25 février : agression et insultes envers un septuagénaire de confession juive ;
– à Saint-Ouen (Seine-Saint-Denis), le 25 avril : coups et blessures volontaires avec usage d'une arme blanche et injures ;
– à Marseille (Bouches-du-Rhône), le 24 octobre : deux coups de couteau au niveau de l'abdomen portés à une personne de confession juive, un coup de poing et des insultes antisémites au rabbin qui l'accompagnait ;
– à Marseille (Bouches-du-Rhône), le 18 novembre : coups de couteau (scarifications) portés par deux individus à un professeur d'une école rabbinique, porteur d'une tenue de cérémonie religieuse juive, tandis qu'un troisième filmait la scène.

### *Les atteintes aux biens*

La majorité des actions violentes (53,1 %) concerne des atteintes aux biens. Elles se répartissent en 109 dégradations (52,6 %) et un attentat/tentative (0,5 %).

**30 atteintes aux lieux de culte israélites** (synagogues) ont été recensées en 2015. Au cours de la même période de 2014, 62 synagogues avaient été visées.

Parmi ces dernières, il convient de préciser que le week-end des 14 et 15 février 2015, 250 sépultures du cimetière juif de Sarre-Union (Bas-Rhin) ont été profanées.

Sur l'ensemble de ces actions violentes, 21 font référence à l'idéologie néo-nazie, celle-ci se traduisant essentiellement par l'inscription de croix gammées.

**Répartition géographique des actions violentes antisémites en 2015**

Sur les 207 actions violentes répertoriées au titre de l'année 2015, **111** ont été **commises en Île-de-France**, ce qui correspond à 53,6 % du total, Paris intra-muros comptabilisant 57 exactions. Dans une moindre mesure, les faits enregistrés concernent ensuite les régions Provence Alpes Côte d'Azur (13,5 %) et Rhône-Alpes (7,2 %).

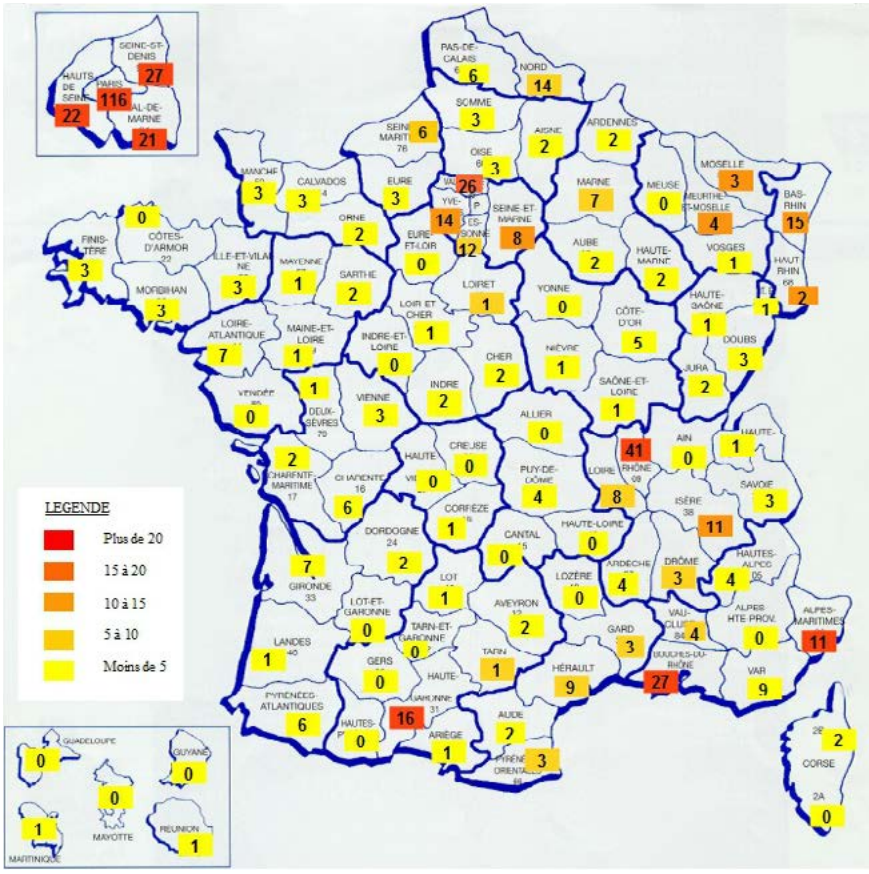
## *Les menaces antisémites*

**601 menaces à caractère antisémite** ont été recensées sur l'ensemble de l'année 2015, réparties de la façon suivante : 300 faits pour le premier trimestre, 125 faits pour le second, 83 pour le troisième et 93 pour le dernier trimestre. Cela traduit une **baisse de 1,5 %** par rapport à la même période de 2014, au cours de laquelle 610 menaces antisémites étaient enregistrées.

Parmi ces menaces, 125 font référence à l'idéologie néo-nazie (essentiellement des croix gammées). Dans la grande majorité des cas, en l'absence d'éléments précis, les motivations des auteurs restent néanmoins difficiles à cerner.

Il est à noter que 8,8 % des menaces recensées ont été perpétrées en milieu scolaire et 3,8 % d'entre elles ont visé spécifiquement des synagogues. Enfin, 5,3 % des menaces (31 menaces) ont été proférées via internet et les réseaux sociaux.

### Répartition géographique des menaces à caractère antisémite en 2015




Sur les 601 menaces recensées, **246 ont été enregistrées en Île-de-France** (40,9 %) parmi lesquelles 116 à Paris intra-muros et, dans une moindre mesure, dans les régions Rhône-Alpes (11,8 %) et Provence-Alpes-Côte d'Azur (9,2 %).

## Les actes à caractère antimusulman

### Comparatif 2014 - 2015 des actes antimusulmans

| Mois | Janvier | | Février | | Mars | | Avril | | Mai | | Juin | | Juillet | | Août | | Septembre | | Octobre | | Novembre | | Décembre | | Total | | Taux évolution 2014/ 2015 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Année | 2014 | 2015 | 2014 | 2015 | 2014 | 2015 | 2014 | 2015 | 2014 | 2015 | 2014 | 2015 | 2014 | 2015 | 2014 | 2015 | 2014 | 2015 | 2014 | 2015 | 2014 | 2015 | 2014 | 2015 | 2014 | 2015 | |
| Actions | 4 | 44 | 3 | 2 | 5 | 9 | 2 | 9 | 7 | 7 | 6 | 8 | 5 | 9 | 4 | 3 | 9 | 2 | 6 | 4 | 1 | 18 | 3 | 9 | 55 | 124 | + 125 % |
| Menaces | 10 | 134 | 7 | 16 | 8 | 16 | 7 | 11 | 7 | 9 | 6 | 11 | 4 | 14 | 5 | 6 | 11 | 10 | 8 | 10 | 1 | 56 | 4 | 12 | 78 | 305 | + 291 % |
| Total | 14 | 178 | 10 | 18 | 13 | 25 | 9 | 20 | 14 | 16 | 12 | 19 | 9 | 23 | 9 | 9 | 20 | 12 | 14 | 14 | 2 | 74 | 7 | 21 | 133 | 429 | + 223 % |

## Comparatif 2014 - 2015 des actes antimusulmans

| 2015 | | Janvier | Février | Mars | Avril | Mai | Juin | Juillet | Août | Septembre | Octobre | Novembre | Décembre | **Total** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Actions | Homicides | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | **0** |
| | Attentats et tentatives | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | **3** |
| | Incendies | 3 | 0 | 1 | 4 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 6 | 2 | **18** |
| | Dégradations | 27 | 1 | 6 | 3 | 4 | 5 | 6 | 1 | 2 | 4 | 9 | 6 | **74** |
| | Violences et voies de faits | 13 | 1 | 2 | 2 | 2 | 2 | 3 | 0 | 0 | 0 | 3 | 1 | **29** |
| | Total des actions | 44 | 2 | 9 | 9 | 7 | 8 | 9 | 3 | 2 | 4 | 18 | 9 | **124** |
| Menaces | Propos, gestes et injures | 22 | 0 | 1 | 1 | 2 | 2 | 2 | 1 | 0 | 1 | 8 | 0 | **40** |
| | Inscriptions | 73 | 11 | 11 | 5 | 2 | 7 | 7 | 3 | 6 | 7 | 35 | 8 | **175** |
| | Tracts et courriers | 39 | 5 | 4 | 5 | 5 | 2 | 5 | 2 | 4 | 2 | 13 | 4 | **90** |
| | Total des menaces | 134 | 16 | 16 | 11 | 9 | 11 | 14 | 6 | 10 | 10 | 56 | 12 | **305** |
| **Total des actes** | | **178** | **18** | **25** | **20** | **16** | **19** | **23** | **9** | **12** | **14** | **74** | **21** | **429** |

*Sources : SCRT/D3*

Alors que l'année 2014 s'était soldée par une baisse importante des actes anti-musulmans (- 41,1 % par rapport à 2013), ces derniers ont cru de façon particulièrement inquiétante en début et en fin d'année 2015, en lien avec les deux vagues d'attentats parisiens de janvier et novembre.

Ainsi, **429 faits** ont été relevés en 2015, contre 133 en 2014, soit une augmentation de 223 %. Plus précisément, 124 actions ont été perpétrées, contre 55 en 2014, augmentation qui constitue un véritable record en la matière. Par ailleurs, 305 menaces ont été répertoriées contre 78 en 2014.

Au cours du seul mois de janvier, 134 menaces et 44 actions ont été enregistrées. L'ensemble de ces actes (178 faits) était même supérieur à l'ensemble de ceux perpétrés au cours de toute l'année 2014 (133 faits).

Toutefois, les brusques poussées enregistrées en janvier et en novembre 2015 ont été suivies d'une décrue tout aussi brutale le mois suivant. Les actes anti-musulmans ont connu entre ces deux périodes un étiage un peu plus élevé que l'année précédente.

Par ailleurs, les faits répertoriés, principalement au mois de janvier, semblent indiquer une certaine progression dans l'échelle de la violence, notamment par l'augmentation du nombre d'incendies et de tentatives, et surtout par l'emploi d'armes à feu, quasi-inexistant auparavant.

Parmi les 429 faits enregistrés en 2015, quelque **101** d'entre eux (soit près de 24 %) ont affecté directement des lieux de culte musulmans.

Ils se déclinaient en :
– 18 incendies ou tentatives ;
– 8 coups de feu (sans toutefois occasionner de victimes) ;
– 29 dépôts de morceaux de cochon ou de sanglier (têtes, pieds, oreilles, côtes, viscères, lardons…) ;
– 11 dégradations diverses (jets de pierres, de parpaing, de poubelles, d'œufs pourris, de sauce tomate, d'excréments, saccage, arrachage de panneaux, dépôt d'une poche d'urine…) ;
– 35 graffitis insultants (croix gammées, croix celtiques, dessins de cercueil, « Arabes dehors », « Je suis Charlie », « Assassins »…).

À titre de comparaison, pour les actes les plus graves commis en 2014, seuls trois lieux de culte avaient fait l'objet d'incendies ou de tentatives, à Bormes-les-Mimosas (83), à Champforgueil (71) et à Strasbourg (67). De même en 2014, dix-sept lieux de culte avaient été profanés par divers morceaux de porc ou de sanglier.

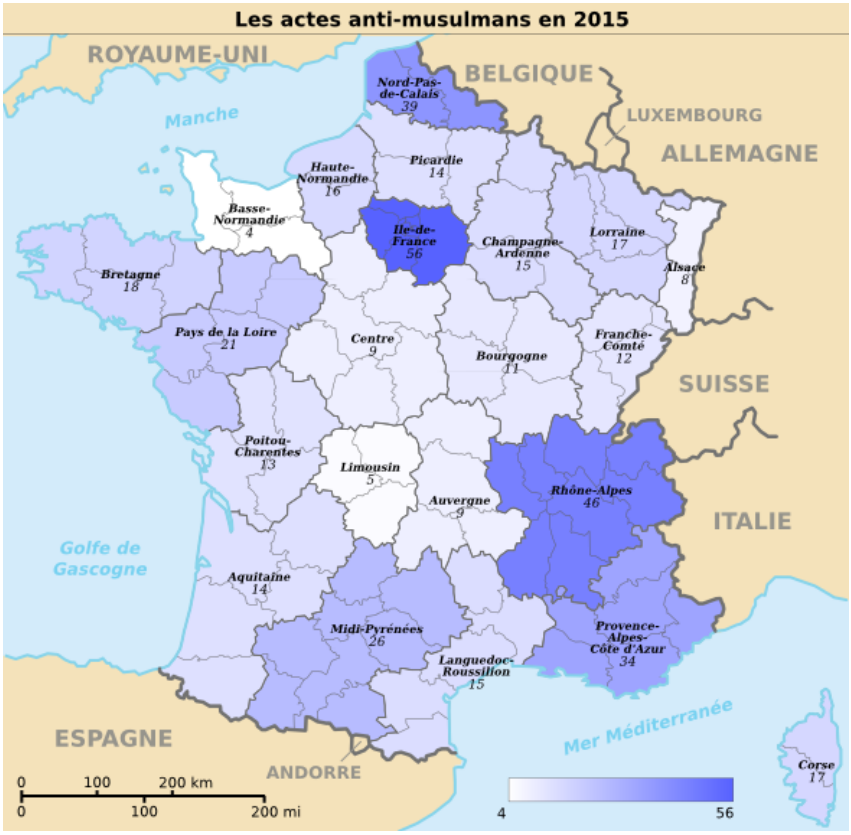
Aucun lieu de culte n'avait essuyé de coups de feu en 2014. Ce mode d'expression dans la violence anti-musulmane est, par sa nouveauté, inquiétant. Pour mémoire, seul le rideau métallique d'une boucherie halal (et non d'un lieu de culte) avait été la cible de tirs de chevrotine à Propriano (2B) au cours d'une nuit d'août 2013.

Concernant **les atteintes aux personnes**, **29 actes** ont été perpétrés à l'encontre de 22 femmes et de 8 hommes.

En 2014, les actes de violence avaient été commis au préjudice de 14 femmes, toutes voilées. La gent masculine avait alors été épargnée par la violence, ce qui, autre nouveauté, ne l'est pas cette année.

**Cinq régions** comptabilisent à elles-seules près de la moitié des actes anti-musulmans (201 sur les 429 recensés), à savoir l'Île-de-France (56), Rhône-Alpes (46), Nord-Pas-de-Calais (39), PACA (34) et Midi-Pyrénées (26).

**Répartition par région des actes anti-musulmans en 2015**




Lorsque l'on rapporte le nombre d'actes anti-musulmans à la population de chaque région, la première place revient incontestablement à la Corse (avec 1 acte pour 18.000 habitants), suivie de la Champagne-Ardenne (1 pour 87.000 habitants), la Franche-Comté (1 pour 100.000), le Nord-Pas-de-Calais (1 pour 103.000) et Midi-Pyrénées (1 pour 108.000).

En Corse, ce ressentiment anti-musulman avait d'ailleurs éclaté au grand jour lors des manifestations des 26 et 27 décembre derniers, à la suite de l'agression de sapeurs-pompiers intervenant au cours de la nuit de Noël dans le quartier des « *Jardins de l'Empereur* » à Ajaccio. De nombreux manifestants avaient alors scandé des slogans du type « On est chez nous ! » ou « Arabi Fora » (les Arabes dehors), tandis qu'un autre groupe de manifestants avait saccagé la salle de prière du quartier et brûlé quelques exemplaires du Coran.

| Régions métropolitaines | Actions | Menaces | Total des actes | Population totale | Nombre d'actes/hab |
|---|---|---|---|---|---|
| Alsace | 3 | 5 | 8 | 1 800 000 | 1/225 000 |
| Aquitaine | 4 | 10 | 14 | 3 100 000 | 1/221 000 |
| Auvergne | 1 | 8 | 9 | 1 300 000 | 1/145 000 |
| Basse-Normandie | 1 | 3 | 4 | 1 400 000 | 1/350 000 |
| Bourgogne | 3 | 8 | 11 | 1 600 000 | 1/145 000 |
| Bretagne | 5 | 13 | 18 | 3 100 000 | 1/172 000 |
| Centre | 2 | 7 | 9 | 2 500 000 | 1/278 000 |
| Champagne-Ardenne | 5 | 10 | 15 | 1 300 000 | 1/87 000 |
| Corse | 8 | 9 | 17 | 300 000 | 1/18 000 |
| Franche-Comté | 1 | 11 | 12 | 1 200 000 | 1/100 000 |
| Haute-Normandie | 4 | 12 | 16 | 1 800 000 | 1/112 000 |
| Île-de-France | 18 | 38 | 56 | 11 600 000 | 1/207 000 |
| Languedoc-Roussillon | 6 | 9 | 15 | 2 500 000 | 1/167 000 |
| Limousin | 3 | 2 | 5 | 700 000 | 1/140 000 |
| Lorraine | 1 | 16 | 17 | 2 300 000 | 1/135 000 |
| Midi-Pyrénées | 8 | 18 | 26 | 2 800 000 | 1/108 000 |
| Nord-Pas-de-Calais | 19 | 20 | 39 | 4 000 000 | 1/103 000 |
| Pays de la Loire | 2 | 19 | 21 | 3 400 000 | 1/162 000 |
| Picardie | 2 | 12 | 14 | 1 900 000 | 1/136 000 |
| Poitou-Charentes | 2 | 11 | 13 | 1 700 000 | 1/131 000 |
| PACA | 13 | 21 | 34 | 4 800 000 | 1/141 000 |
| Rhône-Alpes | 13 | 33 | 46 | 6 100 000 | 1/133 000 |
| **Total** | **124** | **305** | **429** | 61 200 000 | (moyenne : 1/142 000) |

# Les actes à caractère raciste

## Comparatif 2014 - 2015 des actes racistes

| MOIS | JANVIER | | FÉVRIER | | MARS | | AVRIL | | MAI | | JUIN | | JUILLET | | AOÛT | | SEPTEMBRE | | OCTOBRE | | NOVEMBRE | | DÉCEMBRE | | TOTAL | | Taux d'évolution |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| ANNÉE | 2014 | 2015 | 2014 | 2015 | 2014 | 2015 | 2014 | 2015 | 2014 | 2015 | 2014 | 2015 | 2014 | 2015 | 2014 | 2015 | 2014 | 2015 | 2014 | 2015 | 2014 | 2015 | 2014 | 2015 | 2014 | 2015 | 2014/2015 |
| ACTIONS | 10 | 20 | 9 | 15 | 9 | 10 | 11 | 5 | 6 | 3 | 3 | 5 | 9 | 8 | 7 | 8 | 8 | 9 | 9 | 1 | 10 | 10 | 10 | 9 | 101 | 103 | +2% |
| MENACES | 46 | 127 | 41 | 53 | 63 | 50 | 42 | 50 | 52 | 49 | 46 | 42 | 40 | 44 | 39 | 38 | 43 | 42 | 62 | 50 | 54 | 89 | 49 | 60 | 577 | 694 | +20% |
| TOTAL | 56 | 147 | 50 | 68 | 72 | 60 | 53 | 55 | 58 | 52 | 49 | 47 | 49 | 52 | 46 | 46 | 51 | 51 | 71 | 51 | 64 | 99 | 59 | 69 | 678 | 797 | +17,5% |

- Par convention, le terme « actions » regroupe les attentats et tentatives, les incendies, les dégradations et les violences, quelle que soit l'ITT établie.
- Le vocable « menaces » recouvre les voies de fait, propos ou gestes menaçants, graffiti, tracts, démonstrations injurieuses et autres actes d'intimidation.

## Actes racistes de l'année 2015 ventilés par rubriques

| | Types d'actes | Janvier | Fevrier | Mars | Avril | Mai | Juin | Juillet | Août | Septembre | Octobre | Novembre | Décembre | Total par type d'acte |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| ACTIONS | Attentat ou Tentative | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | Homicide | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | Incendie | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 3 |
| | Violences ou voies de fait | 13 | 10 | 6 | 5 | 3 | 5 | 7 | 3 | 5 | 1 | 8 | 3 | 69 |
| | Dégradation | 6 | 5 | 4 | 0 | 0 | 0 | 1 | 4 | 4 | 0 | 2 | 5 | 31 |
| | Total | 20 | 15 | 10 | 5 | 3 | 5 | 8 | 8 | 9 | 1 | 10 | 9 | 103 |
| | | | | | | | | | | | | | | |
| MENACES | Propos, geste menaçant et démonstration injurieuse | 26 | 20 | 22 | 17 | 21 | 18 | 23 | 8 | 16 | 21 | 32 | 25 | 249 |
| | Inscriptions | 84 | 31 | 24 | 29 | 25 | 20 | 17 | 29 | 23 | 27 | 49 | 29 | 387 |
| | Tracts et courriers | 17 | 2 | 4 | 4 | 3 | 4 | 4 | 1 | 3 | 2 | 8 | 6 | 58 |
| | Total | 127 | 53 | 50 | 50 | 49 | 42 | 44 | 38 | 42 | 50 | 89 | 60 | 694 |
| | | | | | | | | | | | | | | |
| | TOTAL | 147 | 68 | 60 | 55 | 52 | 47 | 52 | 46 | 51 | 51 | 99 | 69 | 797 |
| | | | | | | | | | | | | | | |

103 « actions » et 694 « menaces » 1 ont été recensées en 2015 soit un total de **797** faits, traduisant une **hausse globale de 17,5 %** par rapport à l'année 2014 (678 faits). Les régions Ile-de-France, Rhône-Alpes, Picardie et Nord-Pas-de-Calais, concentrent près de 56 % de ces actes. Le contexte lié aux attentats de janvier et novembre 2015 peut en partie expliquer cette augmentation.

*Les actions violentes racistes*

Les 103 actions racistes ou xénophobes recensées en 2015 traduisent une hausse de 2 % par rapport à 2014 (101 faits).

Sur ces **103 actions**, 69 sont des agressions et violences dirigées contre les personnes (67 %). Le reliquat des faits se répartit de la manière suivante : 3 incendies et 31 dégradations diverses (30 %).

En 2014, les agressions représentaient 60,4 % des actions et les dégradations 38,6 %.

### *Les menaces racistes*

**694 faits** ont été relevés au cours de l'année 2015.

Une hausse de 20 % est constatée par rapport à 2014, période au cours de laquelle 577 menaces avaient été recensées.

Sur l'ensemble des incidents recensés, 228 sont constitutifs de faits qui ne visent aucune communauté en particulier (32,8 % du total).

Il s'agit principalement de tags représentant des croix gammées, assorties d'inscriptions racistes et xénophobes.

Quant aux menaces écrites ou verbales, elles ne peuvent être, pour la plupart, attribuées à des groupes particuliers. Elles résultent majoritairement de différends d'ordre privé ou d'actes isolés. C'est le cas des nombreuses injures racistes proférées lors de différends commerciaux, de voisinage ou entre automobilistes.

| Mode opératoire / Objectif | **Graffiti / Dégradations légères** | **Distributions de tracts** | **Menaces diverses** | **TOTAL** |
|---|---|---|---|---|
| Atteintes institutionnelles / publiques | 116 | 16 | 63 | **195** |
| Menaces racistes d'inspiration néo-nazie sans cible définie | 220 | 8 | 0 | **228** |
| Milieu scolaire | 26 | 2 | 10 | **38** |
| **TOTAL** | **362** | **26** | **73** | **461** |

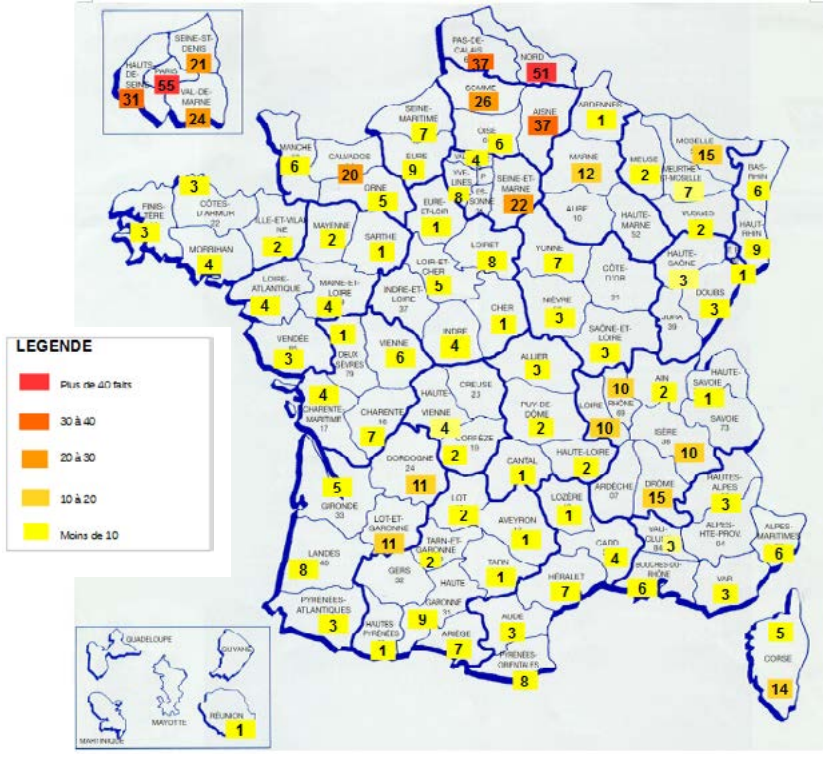
*Un même fait peut avoir attenté à plusieurs valeurs sociales ou cibles différentes.*

En 2015, **38 menaces en milieu scolaire** ont été dénombrées, contre 31 en 2014.

### Répartition géographique des actions à caractère raciste

À l'instar de l'année précédente, la violence raciste en 2015 est principalement localisée en Ile-de-France (37 actions et 165 menaces), dans la zone Nord (27 actions et 157 menaces) et en région Rhône-Alpes (11 actions et 48 menaces).

## Répartition géographique des menaces à caractère raciste



## Comparatif 2014 – 2015 des atteintes aux lieux de culte et sépultures

| | | JANVIER | | FÉVRIER | | MARS | | AVRIL | | MAI | | JUIN | | JUILLET | | AOUT | | SEPTEMBRE | | OCTOBRE | | NOVEMBRE | | DÉCEMBRE | | TOTAL | | Taux d'évolution |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 2014 | 2015 | 2014 | 2015 | 2014 | 2015 | 2014 | 2015 | 2014 | 2015 | 2014 | 2015 | 2014 | 2015 | 2014 | 2015 | 2014 | 2015 | 2014 | 2015 | 2014 | 2015 | 2014 | 2015 | 2014 | 2015 | 2014 / 2015 |
| SITES CHRETIENS | Lieux de culte | 41 | 63 | 41 | 41 | 41 | 38 | 50 | 64 | 39 | 67 | 24 | 54 | 35 | 39 | 45 | 46 | 37 | 45 | 46 | 35 | 28 | 36 | 40 | 35 | 467 | 563 | +20,6% |
| | Cimetières | 12 | 14 | 9 | 18 | 15 | 21 | 12 | 21 | 22 | 26 | 27 | 29 | 18 | 24 | 15 | 35 | 29 | 12 | 18 | 13 | 17 | 18 | 12 | 13 | 206 | 244 | +18,4% |
| | Total | 53 | 77 | 50 | 59 | 56 | 59 | 62 | 85 | 61 | 93 | 51 | 83 | 53 | 63 | 60 | 81 | 66 | 57 | 64 | 48 | 45 | 54 | 52 | 48 | 673 | 807 | +19,9% |
| SITES MUSULMANS | Lieux de culte | 6 | 41 | 3 | 1 | 5 | 9 | 4 | 5 | 3 | 5 | 5 | 9 | 7 | 13 | 7 | 4 | 10 | 10 | 3 | 7 | 2 | 19 | 4 | 8 | 60 | 131 | +118,3% |
| | Cimetières | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 2 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 | 5 | +25% |
| | Total | 6 | 41 | 3 | 1 | 5 | 9 | 5 | 5 | 4 | 7 | 6 | 10 | 7 | 14 | 8 | 5 | 11 | 10 | 3 | 7 | 2 | 19 | 4 | 8 | 64 | 136 | +112,5% |
| SITES ISRAELITES | Lieux de culte | 8 | 6 | 1 | 5 | 1 | 0 | 4 | 2 | 3 | 3 | 6 | 3 | 23 | 4 | 7 | 4 | 4 | 2 | 4 | 2 | 1 | 2 | 2 | 5 | 64 | 38 | -40,6% |
| | Cimetières | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 2 | 1 | 1 | 3 | 0 | 2 | 2 | 2 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 6 | 12 | +100% |
| | Total | 8 | 6 | 1 | 6 | 1 | 0 | 6 | 3 | 4 | 6 | 6 | 5 | 25 | 6 | 7 | 4 | 4 | 4 | 4 | 3 | 2 | 2 | 2 | 5 | 70 | 50 | -28,6% |
| | TOTAL | 67 | 123 | 54 | 65 | 62 | 68 | 73 | 93 | 69 | 107 | 63 | 99 | 85 | 84 | 75 | 91 | 81 | 71 | 71 | 58 | 49 | 75 | 58 | 60 | 807 | 993 | +23% |

# Contribution du ministère de la Justice

## Organisation du ministère pour lutter contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie

**Existe-t-il une personne spécifiquement chargée de la coordination des actions contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie ? Si oui, à quelle direction est-elle rattachée ? Quelles sont ses autres attributions ?**

La direction des affaires criminelles et des grâces du ministère de la justice, et plus spécifiquement en son sein le bureau de la politique pénale générale, coordonne la politique pénale en matière de racisme, d'antisémitisme et de xénophobie. Le bureau est également destinataire de toute difficulté soulevée par les parquets dans des procédures et peut être amené à adresser aux parquets généraux des dépêches en vue d'harmoniser le traitement de ce type de contentieux.

**Le ministère collabore-t-il avec d'autres ministères de manière formelle ou informelle dans le cadre de son action contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie ? Si oui, le(s) quel(s) ? Quel bilan en dressez-vous ?**

Le ministère de la justice travaille de concert avec de nombreux autres ministères **dans le cadre de la mise en œuvre du plan national de lutte contre le racisme et l'antisémitisme**.

Dans le prolongement du plan national d'action 2012-2014 dont le bilan est dressé *infra.*, le Gouvernement a en effet adopté, le 17 avril 2015, le plan national de lutte contre le racisme et l'antisémitisme 2015-2017.

Parmi les quatre priorités définies dans ce plan, deux concernent directement l'action du ministère de la justice :
– sanctionner chaque acte raciste ou antisémite,
– protéger les victimes et, plus spécifiquement, les utilisateurs d'internet de la propagation de la haine.

Pour mettre en œuvre ces priorités, le plan gouvernemental insiste notamment d'une part sur l'exigence d'une refonte des politiques locales de citoyenneté, et d'autre part, sur la nécessité de rendre la sanction pénale plus efficace et plus pédagogique en la matière et de développer les peines alternatives ou complémentaires à valeur pédagogique.

Il s'inscrit ainsi dans la continuité de la politique pénale déjà définie et menée depuis plusieurs années par le ministère de la justice.

La direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ) traite l'ensemble de ces questions dans le cadre des **plans interministériels en faveur de la Jeunesse** (CIJ-CILE-CICE) et avec le ministère de La Jeunesse des Sports et de La Vie Associative à travers les travaux relatifs au Guide Sport, facteurs d'inclusion sociale pilotés par le Pôle Ressources Nationale Sport, Éducation, Mixité et Citoyenneté.

Par ailleurs, le ministère de la justice est amené à travailler plus spécifiquement avec le ministère de l'intérieur dans le cadre de la *plateforme d'harmonisation d'analyse, de recoupement et d'orientation des signalements* (PHAROS) qui est accessible au public via un portail autorisant les internautes, les fournisseurs d'accès et services de veille étatiques à signaler en ligne les sites ou contenus contraires aux lois et règlements diffusés sur internet. (*voir développements infra sur la lutte contre les contenus racistes, antisémites et xénophobes sur Internet*).

**Le ministère collabore-t-il avec des associations de manière formelle ou informelle dans le cadre de son action contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie ? Si oui, le(s) quel(s) ? Quel bilan en dressez-vous ?**

Plusieurs entités du ministère de la justice, habilitées à le faire, ont signé des conventions avec des associations ou collaborent étroitement avec elles.

***Le Service de l'Accès au Droit et à la Justice et de l'Aide aux Victimes (SADJAV)***

**Au niveau national**

Le SADJAV collabore avec **la Ligue Internationale Contre le Racisme et l'Antisémitisme (LICRA).**

Financée depuis 2008 par le ministère de la justice, la **LICRA** est intervenue au cours des années 2013 et 2014 dans différents établissements scolaires afin de sensibiliser et responsabiliser le jeune public à des événements antisémites et racistes et a participé à des stages de citoyenneté, en lien avec la protection judiciaire de la jeunesse, essentiellement dans les ressorts de Chalons en Champagne, Lyon, Villefranche-sur-Saône et Grenoble (*cf. infra*).

Le SADJAV a signé des conventions avec les associations suivantes :

– SOS RACISME

En 2014, le SADJAV a conclu deux conventions avec l'association SOS RACISME qui a pour objectif de lutter contre les discriminations, fondées sur l'origine, l'appartenance réelle ou supposée à une ethnie, une nation, une race ou une religion.

Une première convention a été conclue pour la tenue de permanences juridiques au siège de l'association et dans les différents comités en France en vue de conseiller et fournir une aide juridique aux victimes de racisme, d'antisémitisme et de discriminations raciales.

Une seconde convention l'a été pour l'organisation de débats visant à promouvoir le vivre ensemble et la République au cœur des quartiers populaires.

Le partenariat conclu avec SOS RACISME doit être renouvelé en 2015 ; le renouvellement de la convention est actuellement en cours de signature.

– Le Réseau d'Assistance aux Victimes d'Agressions et de Discriminations « RAVAD »

Soutenu depuis 2007 par le ministère de la justice dans le cadre d'une convention annuelle d'objectifs, **le RAVAD**, «Réseau d'Assistance aux Victimes d'Agressions et de Discriminations », a pour objet de lutter contre l'homophobie, de soutenir et défendre les victimes d'agressions et de discriminations à raison de leur orientation sexuelle, de leur identité de genre ou de leur état de santé.

En 2012 et 2013, il a participé au programme européen «Droits fondamentaux et citoyenneté 2007-2013 ».

– La CIMADE

En 2014, le SADJAV a conclu, au titre d'une réserve parlementaire, une convention avec La CIMADE qui a pour objet de combattre le racisme. L'action a notamment porté sur l'accueil et l'accompagnement, en région Languedoc-Roussillon, des personnes étrangères et françaises victimes d'une inégalité de traitement en raison d'un ou de plusieurs des critères prohibés par la loi (origine, genre, état de santé, convictions religieuses, orientation sexuelle…).

– **En outre, un protocole est par ailleurs en cours d'élaboration entre la LICRA et l'INAVEM** dans le cadre de la mise en œuvre de l'action 17 du plan de lutte contre le racisme et l'antisémitisme.

**Au niveau local**

De nombreuses actions ont également été mises en œuvre au niveau local.

Ainsi, **en 2014, plus d'une quinzaine de Conseils Départementaux d'Accès au Droit (CDAD) ont mis en place des actions de sensibilisation à la lutte contre les discriminations.**

Ces actions ont pour objectif de permettre aux citoyens et, notamment, aux jeunes :
– d'identifier des comportements discriminatoires, qui sont fondés sur l'un des vingt critères prévus par la loi, comme l'origine, le genre ou le handicap, et qui se manifestent dans les domaines de l'éducation, de l'emploi, de l'accès au logement, aux biens et aux services ;
– de leur faire connaître les sanctions encourues par leurs auteurs et les droits reconnus aux victimes.

Elles ont été organisées à destination soit des jeunes, soit des professionnels.

Elles ont pris différentes formes : projets pédagogiques (spectacles, ateliers, jeux de société…), expositions, informations collectives, débats, colloques, animés notamment par un délégué du défenseur des droits.

**Enfin, le délégué du défenseur des droits intervient également dans les maisons de justice et du droit en matière de lutte contre les discriminations.** 1 852 actions ont été menées dans ce cadre en 2013.

• *La Direction de l'administration pénitentiaire (DAP)*

La DAP avait signé, fin 2010, une convention avec la Ligue Internationale contre le racisme et l'antisémitisme (LICRA) prévoyant la réalisation d'actions en établissements pénitentiaires utilisant le sport comme facteur d'insertion. Faute d'un bilan satisfaisant, cette convention n'a pas été renouvelée.

En avril 2015, le Président de la Fédération de Paris de la LICRA a proposé à la Directrice de l'administration pénitentiaire un partenariat pour des interventions en milieu pénitentiaire.

En août 2015, la LICRA n'a pas donné suite à une proposition d'entretien à ce sujet.

- *La Direction de la Protection Judiciaire de la Jeunesse (DPJJ)*

Dans le cadre du développement de sa politique partenariale de conventionnement et des objectifs liés qui s'inscrivent dans le Plan national de lutte contre le phénomène de radicalisation violente engagé par le gouvernement le 23 avril 2014, la DPJJ a créé une mission nationale de veille et d'information (MNVI) rattachée au cabinet de la Directrice de la PJJ[21]. La mission de la MNVI et des 69 référents laïcité et citoyenneté qu'elle coordonne s'articule autour de deux grands axes, que sont, d'une part la prévention du phénomène de radicalisation des mineurs et jeunes majeurs pris en charge par la PJJ, et d'autre part la conduite d'une politique de citoyenneté, de réaffirmation des valeurs de la République, notamment la laïcité, la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et toute forme de manifestation de l'intolérance et de la haine à travers l'organisation de stages de laïcité et citoyenneté.

Ainsi, pour venir en appui de la MNVI, la DPJJ a orienté certains de ses partenariats, entre autres à l'égard de la Ligue Internationale Contre le Racisme et l'Antisémitisme, l'Union Nationale Sportive Léo Lagrange, l'Union Française des Œuvres Laïques d'éducation Physique, l'association Foot Citoyen, etc. autour des champs susmentionnés.

**Le Plan national d'action contre le racisme et l'antisémitisme 2012-2014 stipulait que « le ministère de la Justice s'attachera à ce que les parquets généraux poursuivent la conclusion de conventions avec les associations de lutte contre le racisme et à rendre pleinement effectives les conventions déjà existantes » (PNACRA p. 75). Qu'en est-il ?**

(cf. supra)

Le SADJAV soutient financièrement les associations d'aide aux victimes dont certaines mènent des actions en matière de lutte contre le racisme et l'antisémitisme, telles que :
– le soutien et l'accompagnement des victimes d'actes de racisme et d'antisémitisme (787 victimes aidées en 2013 contre plus de 700 en 2012), et leur information sur les suites judiciaires réservées à la procédure conformément à la dépêche du 27 juin 2012 relative aux réponses judiciaires aux actes à caractère raciste ou antisémite ;

21. Note DPJJ du 27 janvier 2015 relative à la lutte contre la radicalisation dans les établissements et services de la PJJ.

– les actions de prévention auprès des scolaires et des habitants sur le thème des discriminations ;
– la participation aux réunions de « la Commission de lutte contre les discriminations » mise en place par des villes ;
– la participation aux travaux menés au sein des Pôles anti-discrimination des tribunaux de grande instance, pouvant consister dans la mise en place d'outils (plaquettes, affiches…) ;
– la conduite d'actions spécifiques sur la question des discriminations sur le marché du travail.

## Bilan statistique du ministère en matière de racisme, d'antisémitisme et de xénophobie

**Quel type de mesure a été mis en œuvre pour améliorer la connaissance quantitative et qualitative des actes à caractère raciste, antisémite et xénophobe ?**

**1.1.** Le ministère de la justice ne recense pas les infractions commises à l'égard de chaque communauté de victimes ou de chaque religion, mais travaille pour comprendre et mesurer l'activité de la Justice dans la lutte contre toutes les infractions à caractère raciste. Le ministère a ainsi mis en œuvre plusieurs démarches pour améliorer la connaissance quantitative et qualitative de ces phénomènes dans une approche globale.

Ainsi, le service statistique du ministère de la Justice, la sous-direction de la statistique et des études (SDSE) et la direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) ont entrepris un travail commun avec le service statistique ministériel de la sécurité intérieure (SSM-SI) du ministère de l'Intérieur, pour améliorer et affiner les données disponibles (voir *infra*).

**1.2.** Par ailleurs, la DACG a sollicité une étude scientifique sur « le traitement judiciaire des infractions à caractère raciste » qui fera l'objet d'un appel à projet, dans le cadre de la programmation scientifique pour l'année 2016 de la mission de recherche Droit et Justice, afin de mieux objectiver ces phénomènes, leur traitement par l'autorité judiciaire, mais aussi de mieux cerner la réalité de la délinquance en la matière, les enjeux du sentiment de victimation, et les raisons de la dénonciation – ou non– des faits aux autorités.

En effet, l'étude des rapports de politique pénale rédigés par les parquets et les parquets généraux indique notamment qu'il existe un décalage parfois important entre, d'une part, le ressenti de la population se disant victime de discrimination et des associations spécialisées en matière de lutte contre le racisme et les discriminations, qui évoquent une hausse importante des comportements discriminatoires (nombre de signalements que déclarent recevoir les associations notamment) et, d'autre part, le nombre de faits signalés à l'autorité judiciaire, qui représentent un contentieux extrêmement marginal en terme quantitatif (peu de faits signalés, faible nombre de plaintes déposées).

En outre, et malgré une politique pénale volontariste et partenariale, il peut être relevé le faible nombre d'affaires poursuivables par rapport aux affaires nouvelles.

Pourront notamment être étudiés les éléments de contexte de ces passages à l'acte (alcool, minorité de l'auteur, éducation, lieu d'habitation, antécédents judiciaires, procédures judiciaires en cours pour d'autres faits…), sur l'efficacité des dispositifs judiciaires mis en place pour favoriser l'émergence des signalements et de l'implication de la justice dans les dispositifs de sensibilisation, ainsi que la perception des faits par les victimes et les raisons de leur motivation ou de leur réticence à signaler les faits à l'autorité judiciaire.

**1.3.** Enfin, comme chaque année, dans le cadre du rapport annuel du ministère public, la DACG a reconduit le thème portant sur *la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et les discriminations* pour le 17e rapport annuel portant sur l'année 2015, pour disposer d'informations concrètes et qualitatives, et d'exemples de bonnes pratiques remontant des acteurs de terrain.

### La mise en œuvre de l'application CASSIOPÉE est-elle satisfaisante ? Quels bénéfices peut-on en tirer pour évaluer spécifiquement les phénomènes racistes ?

La mise en œuvre de l'application CASSIOPÉE dans les juridictions est de plus en plus satisfaisante sur les aspects métiers. Les données statistiques qu'elle contient sont de plus en plus fiables, et permettent notamment d'alimenter le nouveau système d'information décisionnel mis en place par le secrétariat général. Ce système permet au ministère de la justice de disposer d'informations fiables sur de grandes familles d'infractions, dont certaines recouvrent une partie des infractions à caractère raciste.

Les prochaines évolutions de ce système devraient permettre, dans les années à venir, de connaître avec plus de précision encore le nombre de poursuites engagées et la structure de la réponse pénale pour chaque type de fait à caractère raciste transmis aux parquets.

### Le suivi statistique mensuel fourni par les parquets est-il plus régulier ? Quelles améliorations ont pu être apportées ?

Conçu il y a aujourd'hui dix ans, à une époque où les données statistiques disponibles ne présentaient pas du tout la qualité qu'elles offrent désormais, ce dispositif est aujourd'hui obsolète.

Mis en place en février 2005, cet outil, qui avait pour objectif d'appréhender les actes de délinquance motivés par le racisme et l'antisémitisme, avait été modifié en 2007 pour distinguer les infractions à raison de la religion musulmane et chrétienne, anciennement intégrées sous une seule catégorie « infractions à raison de la religion : autres ». Dans le cadre de ce dispositif, les parquets devaient donc renseigner chaque mois des tableaux détaillés par type d'infraction, par type de réponse pénale et par religion.

Ce niveau de détail et la lourdeur de l'outil ont engendré des difficultés importantes pour les juridictions et notamment les bureaux d'ordre, qui se sont traduites, dès 2007, par une forte dégradation de la qualité de la collecte. Depuis lors, le nombre de réponses au dispositif de suivi statistique dédié aux infractions racistes, antisémites et antireligieuses baisse régulièrement, ce qui

empêche des comparaisons pertinentes des données[22]. Il est aujourd'hui trop faible pour dessiner des tendances ou en retirer des informations fiables, avec une moyenne de 21,5 % de répondants sur la dernière année (entre octobre 2014 et septembre 2015).

L'une des raisons principale de cette absence de réponse aux tableaux détaillés du dispositif réside dans ce que les textes ne distinguent pas à quelle religion il est porté atteinte, ce qui ne permet pas aux bureaux d'ordre d'identifier avec précision la religion visée par l'infraction.

Confrontées à une charge de travail très lourde, et à des difficultés pour remplir les tableaux faute d'informations suffisantes dans les procédures pour identifier l'existence ou non du mobile raciste ou discriminatoire, et la religion ou l'origine de la victime, qui par ailleurs ne se déclare pas forcément victime d'une infraction raciste dans sa plainte, les juridictions ne sont plus en mesure de remplir cet outil.

Par ailleurs, comme tout dispositif déclaratif, la diversité des modes de saisie des données selon les personnes qui sont amenées à le remplir, sur l'ensemble du territoire national, amène des données très variables.

Ainsi, au-delà du faible taux de répondants, la fiabilité même du contenu des tableaux est plus que sujette à caution.

Il a été possible de remédier à ces difficultés grâce aux avancées réalisées en matière statistique depuis le déploiement de l'application CASSIOPÉE, et notamment, depuis 2012, en procédant à une extraction des données concernant les actes de racisme depuis l'infocentre.

Extraites automatiquement et de manière informatisée sans sollicitation des juridictions, ces extractions « industrialisées »[23] ont permis de fournir notamment à la commission lors des rapports des années précédentes, des données plus exhaustives et plus fiables, y compris pour les juridictions n'ayant pas répondu au dispositif spécial.

La qualité de l'extraction s'est encore améliorée puisqu'elle s'effectue désormais à partir du Système d'information décisionnel (SID), qui permet de traiter les informations issues de CASSIOPÉE en corrigeant les faiblesses qui avaient pu apparaître au niveau des restitutions de l'Infocentre. Ce sont ainsi des données issues du SID qui sont présentées cette année (voir annexe).

**Pour 2014-2015, quels sont les éléments statistiques permettant d'appréhender les infractions racistes ou xénophobes (condamnations prononcées, peines, suivi statistique mensuel, taux de réponse pénale, taux de poursuite, etc.) ?**

Les données concernant l'année 2015 ne sont pas encore disponibles ; les données concernant l'année 2014 sont en revanche disponibles et beaucoup plus détaillées cette année, étant précisé que les données relatives aux condamnations pour l'année 2014 sont encore provisoires.

22. Après la circulaire de relance du 27 juin 2012, le taux de réponse était remonté à 56.6 %, avant de retomber dès la fin de l'année 2012, à 43 %. Avec 17 % de répondants en septembre 2015, le nombre de réponse est désormais trop faible pour alimenter la base de données statistique.
23. Par opposition à une collecte manuelle plus « artisanale » et moins fiable.

Le ministère de la justice exploite en effet des données relatives à l'activité judiciaire et aux condamnations, qui proviennent de sources diverses telles que le Casier judiciaire national, le logiciel Minos (logiciel des tribunaux de police et juridictions de proximité) et le système d'information décisionnel qui traite les informations issues de l'applicatif CASSIOPÉE (Bureau d'ordre pénal national et applicatif utilisé, au long de la chaîne pénale, par les juridictions correctionnelles de première instance).

Il est ainsi possible de disposer de données fiables et détaillées quant aux condamnations prononcées pour chaque infraction, selon chaque motif discriminatoire, quand ces motifs ne posent pas de difficulté d'interprétation [24].

La DACG propose en 2015 une version rénovée de sa contribution annuelle au rapport de la CNCDH, qui exploite pleinement les nouvelles possibilités du SID.

Le SID permet notamment de corriger les imperfections de l'infocentre, de présenter un suivi des auteurs d'infractions, unité de compte plus pertinente dans ce domaine que les «affaires», et de connaitre plus en détail la nature des affaires. Ainsi la connaissance plus fine des natures d'infractions, permet notamment de mettre en lumière l'importance des violences dans ce contentieux, et de mieux comprendre les modes opératoires ou les types de passage à l'acte.

Le bilan statistique complet est présenté en annexe.

**FOCUS : les infractions commises à la suite des attentats des 7, 8 et 9 janvier 2015**

Les attentats commis à l'encontre de la rédaction du journal « Charlie Hebdo », puis des fonctionnaires de police et du magasin Hyper Casher de la porte de Vincennes à Paris ont amené la direction des affaires criminelles et des grâces, dès le 8 janvier 2015, à diffuser des instructions de fermeté et à demander une vigilance toute particulière à l'ensemble des parquets et des parquets généraux vis-à-vis des infractions commises à raison de la religion des victimes, à l'encontre des lieux de culte, ou plus généralement incitant au terrorisme ou à la haine raciale.

Dans ce contexte, un dispositif spécifique de comptage et de suivi des affaires signalées à la direction des affaires criminelles et des grâces a été mis en place à partir du 8 janvier et jusqu'au mois de février 2015, recensant l'ensemble des infractions liées aux événements des 7, 8 et 9 janvier.

Ce dispositif, renseigné au cas par cas par les parquets sur une période limitée et concernant non pas un champ infractionnel précis mais bien l'ensemble des faits signalés compte tenu du contexte, n'a pas été conçu pour construire des données exhaustives mais pour établir un bilan statistique des faits signalés et de la réponse judiciaire à ces faits signalés. Il peut être analysé comme une photographie du traitement judiciaire des affaires les plus marquantes signalées à la chancellerie, comme un échantillon représentatif, puisqu'il porte au total sur 550 affaires, pour lesquelles les suites pénales ont été observées.

Ce bilan représente notamment des éléments détaillés relatifs aux infractions visant un lieu de culte, aux infractions d'apologie ou incitation au terrorisme et aux infractions au droit de la presse, parmi lesquelles les infractions d'incitation à la haine raciale (voir bilan complet en annexe). Ainsi, sur 550 affaires signalées, 57 visaient un lieu de culte, et 66 avaient été commises sur internet. Parmi les infractions signalées, 298 concernaient des faits d'apologie ou de provocation au terrorisme, pour 318 auteurs identifiés. L'essentiel des poursuites a été orienté en comparution immédiate.

Un dispositif similaire a été mis en place à la suite des attentats terroristes du 13 novembre à Paris, qui est en cours d'exploitation.

24. Ainsi, une injure proférée contre une victime israélienne par exemple pourra être considérée comme une infraction commise en raison de la religion, comme une infraction commise en raison de la « race », ou encore comme une infraction commise en raison de « la nationalité, l'ethnie ou l'origine ».

### Quelles sont les améliorations prévues et/ou réalisées pour bénéficier des données concernant le déroulé d'une affaire à compter de la plainte initiale ?

Afin d'appréhender les données par filière, c'est-à-dire leur suivi sur l'ensemble de la chaîne pénale, un groupe de travail réunissant la DACG, le service statistique du ministère de la Justice (la SDSE) et le service statistique du ministère de l'Intérieur (le SSM-SI) se réunit régulièrement depuis 2015 dans l'objectif de rapprocher les comptages d'infractions Justice et Police-Gendarmerie.

En effet, dans la mesure où les systèmes d'information du ministère de l'intérieur et du ministère de la justice utilisent désormais une nomenclature commune applicable aux infractions à caractère raciste et discriminatoire, il est possible de réfléchir à une approche de type longitudinale, permettant de suivre une affaire de son début, c'est-à-dire de la plainte devant les services de police ou de gendarmerie, jusqu'à son traitement par l'autorité judiciaire.

Ces travaux apportent de nouvelles perspectives et constituent un progrès majeur dans la connaissance et l'analyse statistique des infractions à caractère raciste ou discriminatoire.

Les premières explorations ont d'ores et déjà permis de rapprocher les ordres de grandeur, et de constater que la structure du contentieux identifiée par les services statistiques du ministère de l'intérieur était la même que celle identifiée par le ministère de la justice, avec une part très largement majoritaire des infractions d'injures, diffamation, incitation à la haine raciale.

### Pour l'année 2015, quelle a été la mise en œuvre du rapprochement des statistiques de votre ministère avec celles du ministère de l'Intérieur ?

Fort du constat que les questions d'ordre statistique en matière de racisme et de discrimination, qu'il s'agisse des données disponibles, de leur source, ou de la manière dont elles sont collectées puis élaborées, se posent avec une acuité toute particulière sur la scène nationale comme internationale, le ministère de la Justice a mis en place en mai 2015 un groupe de travail opérationnel interministériel consacré au rapprochement de ses statistiques avec celles du ministère de l'Intérieur.

Y participent les services statistiques des deux ministères, à savoir le service statistique ministériel de la sécurité intérieur (SSM-SI) du ministère de l'Intérieur et la sous-direction de la statistique et des études (SDSE) du ministère de la Justice, ainsi que le pôle d'évaluation des politiques pénales de la direction des affaires criminelles et des grâces.

Ce groupe de travail interministériel a pour vocation d'explorer les possibilités de rapprochement des données police-gendarmerie et justice, selon une méthodologie rigoureuse, sur des champs d'infraction précis, tel que, dans un premier temps, celui du racisme et des discriminations.

Par ailleurs, cette thématique sensible fait souvent l'objet, de la part de différents acteurs, d'annonces de chiffres largement médiatisées mais rarement mises en perspective avec la question de la fiabilité de leur source et de la méthode de leur collecte, ce qui rend nécessairement hasardeuse toute tentative de

comparaison des statistiques avancées par chacun, et peut donner lieu à des écarts importants nuisant à la crédibilité des éléments transmis.

Le groupe de travail a donc pour objectif de remédier à ces écueils, en réfléchissant à une méthode commune, éprouvée sur le plan scientifique, et en définissant un champ statistique commun s'agissant des infractions à caractère raciste et discriminatoire.

Les premières réunions de ce groupe de travail ont d'ores-et-déjà eu lieu, au cours desquelles ont été notamment abordées la question de la détermination d'un champ commun et celle des méthodes de comptages. Concernant la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie, le champ des infractions relevant de ce contentieux couvre l'ensemble des infractions commises en raison de « la race, l'ethnie, la nationalité et la religion ».

Ce chantier ambitieux apparaît essentiel et est appelé à se poursuivre et à s'intensifier, le ministère de la Justice étant trop souvent interpellé sur les chiffres disponibles en la matière et le suivi des cohortes, alors même que la lutte contre le racisme et les discriminations est une priorité gouvernementale, et qu'une politique pénale volontariste est conduite en la matière, déclinée localement avec des partenariats très riches, des expériences innovantes et des bonnes pratiques qui se mutualisent.

Par ailleurs, à partir du bilan statistique proposé à titre de contribution au rapport annuel de la CNCDH, le ministère de la justice envisage la diffusion à destination des parquets et des juridictions d'un « observatoire statistique du traitement des infractions à caractère raciste », à partir de la fin 2016.

## Bilan de l'action du ministère en matière de lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie

**La lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie est-elle comprise dans certains indicateurs de performance ? Si oui, lesquels ? La mise en place de tels indicateurs est-elle prévue ?**

La lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie ne correspond pas à un des indicateurs Justice de la loi organique portant loi de finances (LOLF) et n'est donc pas un indicateur de performance de l'activité du ministère de la justice.

La sous-direction de la statistique et des études du secrétariat général du ministère de la Justice a proposé la mise en place d'un groupe de travail sur la revue et la refonte de l'ensemble des indicateurs de performances du programme 166 (justice judiciaire), compte tenu des avancées et nouvelles possibilités offertes par les informations contenues dans le système d'information décisionnel SID. La DACG a répondu favorablement à cette proposition.

Toutefois, il n'apparaît pas pertinent d'y intégrer des indicateurs ciblés sur certaines politiques pénales, dont la direction cherche avant tout à mesurer l'efficacité, la pertinence, l'effectivité et l'efficience. Il n'est donc pas prévu d'intégrer la lutte contre les infractions à caractère raciste au sens large dans les indicateurs de performance.

### Quelle est la politique pénale du ministère en matière de lutte contre le racisme ? Quelles sont les déclinaisons locales de cette politique ?

La lutte contre le racisme et les discriminations constitue une priorité de politique pénale depuis plusieurs années.

#### *Les instructions de politique pénale*

Des circulaires et des dépêches sont régulièrement adressées aux procureurs généraux afin d'appeler leur attention sur la nécessité d'apporter à ces faits une réponse pénale ferme et rapide.

Les principales instructions sont les suivantes :

**• Dépêche-circulaire du 2 avril 2002 concernant les procédures judiciaires relatives à des actes de violences ou délinquances urbaines perpétrés depuis l'automne 2001 et susceptibles d'avoir une connotation raciste ou antisémite**

– Information de la chancellerie, par l'envoi d'une fiche de signalement, des suites judiciaires données à tout fait susceptible d'avoir une connotation raciste ou antisémite ;

– Engagement de poursuites fermes et rapides en cas d'identification des auteurs (mise en œuvre rapide de l'action publique sous la qualification pénale la plus haute, recours à la comparution immédiate, réquisitions de mandat de dépôt) ;

– Information des victimes d'infractions à caractère raciste, en lien notamment avec les associations d'aide aux victimes ;

– Organisation de rencontres périodiques avec les associations antiracistes et les mouvements et institutions juives pour les informer des suites judiciaires ;

– Mise en place en concertation avec l'autorité préfectorale de dispositifs locaux permettant de prévenir tout trouble à l'ordre public et assurer le cas échéant la protection des édifices ou de lieux ayant fait l'objet de dégradations graves et répétées.

**• Dépêche-circulaire du 18 avril 2002 concernant les réponses judiciaires aux actes à caractère raciste ou antisémite**

– Confirmation des orientations pénales définies et organisation de rencontres hebdomadaires associant les procureurs de la République et les préfets aux représentants de la communauté juive afin de lutter contre les violences antisémites.

**• Dépêche du 21 mars 2003 portant réponses judiciaires aux actes à caractère raciste, antisémite ou xénophobe**

– Rappel des précédentes instructions sur le plan de la fermeté de la réponse pénale ;

– Rappel de l'entrée en vigueur de la loi du 3 février 2003 aggravant les peines applicables à certaines infractions d'atteintes aux personnes ou aux biens présentant un mobile raciste, antisémite ou xénophobe.

**• Dépêche du 18 novembre 2003 portant réponses judiciaires aux actes à caractère antisémite**

– Rappel des précédentes instructions de politique pénale ;

– Avis en temps réel à la DACG de toute infraction à caractère antisémite et désignation, au sein des parquets généraux, d'un **magistrat référent** en matière de lutte contre l'antisémitisme.

Ces magistrats référents voyaient leur mission étendue à l'ensemble des formes de racisme et de discrimination.

Les initiatives et les actions menées par ces magistrats s'articulaient autour de quatre axes principaux :
– le suivi de l'action publique menée par les parquets et la coordination locale de la politique pénale applicable en matière de lutte contre le racisme et l'antisémitisme ;
– l'amélioration des échanges d'informations entre les parquets, les parquets généraux, les préfectures, les services de police et de gendarmerie ainsi que les représentants de l'éducation nationale ;
– l'établissement d'un dialogue constructif avec les représentants de communautés culturelles et religieuses ;
– la formation et l'animation de réflexions communes.

Les référents étaient également invités à intervenir dans la formation des enquêteurs et, pour certains d'entre eux, dans des actions de formation et de sensibilisation à la lutte contre le racisme et l'antisémitisme dans des milieux professionnels et universitaires.

**• Circulaire du 13 août 2004 relative aux dégradations, violations et profanations de sépultures ou de monuments édifiés à la mémoire des morts à raison de l'ethnie, de la race ou de la religion des défunts**

– Rappel des diverses qualifications que ces actes étaient susceptibles de revêtir et les réponses judiciaires appropriées.

**• Dépêche du 11 juillet 2007 relative à la lutte contre les discriminations**

Le garde des sceaux invitait les parquets à mettre en place au sein de chaque tribunal de grande instance un **pôle anti-discriminations** destiné à favoriser l'accès à la justice des victimes de tels agissements et à améliorer la qualité de la réponse pénale.

La politique pénale en matière de racisme et d'antisémitisme s'inscrivait désormais dans le travail des pôles anti-discriminations.

**• Dépêche du 8 janvier 2009 portant réponses judiciaires face à la recrudescence des actes à caractère antisémite**

– Rappel des précédentes instructions de politique pénale.

### *Le renforcement des orientations pénales préalablement définies*

**• Dépêche du 5 mars 2009 relative à l'extension de la compétence des pôles anti-discriminations aux infractions commises à raison de l'appartenance de la victime à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée**

Les procureurs généraux étaient invités à étendre la compétence des pôles anti-discriminations à tous les actes commis à raison de l'appartenance de la victime à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée ou de

son orientation sexuelle. L'objectif visé était double. Il s'agissait, d'une part, de confier à un magistrat spécialisé le traitement de l'ensemble des infractions à caractère raciste ou xénophobe, certaines d'entre elles présentant des spécificités procédurales nécessitant une expertise particulière. Cela visait d'autre part, à favoriser les échanges entre les parquets, les associations et les représentants des communautés religieuses, cet échange étant essentiel afin d'apporter des réponses pertinentes à ce type de faits.

**• Dépêche du 6 mai 2011 relative à la répression des infractions dont étaient susceptibles d'être victimes les membres de la communauté arménienne résidant en France**

Au terme de l'article unique de la loi n° 2011-70 du 29 janvier 2011, la France reconnaissait publiquement le génocide arménien de 1915. Cette reconnaissance avait pu susciter ou nourrir des réactions de la part de personnes prônant des thèses négationnistes, voire être mise en relation avec des passages à l'acte imputables à certains éléments extrémistes. Cette dépêche avait pour objet de rappeler les qualifications juridiques permettant la répression de ces infractions, auxquelles une réponse pénale ferme et systématique devait être apportée.

**• Deux dépêches du garde des sceaux des 30 mars et 27 juin 2012** appelaient une nouvelle fois l'attention des parquets généraux sur la nécessité d'une réponse pénale ferme et adaptée aux actes à caractère raciste, antisémite ou xénophobe.

Dans la dépêche du 27 juin 2012, il était notamment demandé aux procureurs de la République :
– d'analyser avec soin les éléments permettant de caractériser le mobile raciste ou antisémite de l'infraction et, dans l'hypothèse où un tel mobile serait caractérisé, d'aviser en temps réel les procureurs généraux, chargés de signaler les faits à la direction des affaires criminelles et des grâces ;
– de poursuivre les auteurs de tels faits sous la qualification pénale la plus haute, en retenant la circonstance aggravante du mobile raciste ou antisémite et de privilégier le recours à la comparution immédiate ;
– de faire en sorte que les victimes d'infractions à caractère raciste ou antisémite soient tenues informées de façon attentive des suites judiciaires réservées à la procédure ;
– de communiquer régulièrement, vis-à-vis de leurs partenaires institutionnels et des médias, sur les résultats de leur action en matière de lutte contre les infractions à caractère raciste ou antisémite.

**• Dépêche du 4 août 2014 relative aux réponses judiciaires apportées aux actes et propos à caractère raciste, xénophobe et antisémite**

L'attention des parquets généraux était appelée sur l'actualité des instructions en la matière contenues dans la dépêche de la garde des sceaux du 27 juin 2012 ainsi que sur certaines spécificités procédurales de la loi du 29 juillet 1881 relative à la liberté de la presse, en matière de prescription et d'engagement des poursuites.
– Circulaire du 12 janvier 2015 relative aux infractions commises à la suite des attentats terroristes commis les 7, 8 et 9 janvier 2015

La garde des sceaux appelait l'attention des procureurs généraux sur les infractions à caractère discriminatoire ou motivées par l'origine, l'appartenance ou la non-appartenance à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée, ainsi que des infractions de provocation au terrorisme et d'apologie du terrorisme commis suite aux attentats terroristes.

*(Cf. développements infra relatifs aux nouveautés de la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie).*

**• Dépêche du ministère de la justice du 11 juin 2014 relative à l'animation et à la mise en œuvre par l'administration territoriale de l'État des conventions d'objectifs pour les quartiers de la politique de la ville et de la convention triennale d'objectifs pour les quartiers populaires**

La dépêche du ministère de la justice du 11 juin 2014 relative à l'animation et à la mise en œuvre par l'administration territoriale de l'État des conventions d'objectifs pour les quartiers de la politique de la ville et de la convention triennale d'objectifs pour les quartiers populaires incitait les parquets généraux à conclure des protocoles avec le Défenseur des droits.

À titre d'exemple, était annexé à la dépêche un protocole-type s'inspirant de celui signé entre le Défenseur des Droits et le parquet général de Douai préalablement validé par la DACG.

**• Dépêche du 5 mars 2015 concernant la signature des protocoles de coopération entre le Défenseur des droits et le ministère public**

Par dépêche du 5 mars 2015, la DACG informait les parquets de l'intention du Défenseur des droits d'adresser à chacun d'entre eux un modèle de protocole de coopération, et demandait que la DACG soit tenue informée et destinataire d'une copie des protocoles signés dans ce cadre. Par courrier du même jour, la DACG informait le Défenseur de sa position consistant à encourager les relations directes entre le Défenseur des droits et les parquets généraux pour la signature des conventions, sans passer par l'intermédiaire de la Chancellerie.

### *Rapports de politique pénale 2014*

Les parquets et parquets généraux sont particulièrement investis dans la lutte contre le racisme et les discriminations, qui est une préoccupation forte, malgré la faiblesse quantitative de ce contentieux.

#### *L'organisation des parquets*

Un **magistrat référent** en matière de racisme et de discrimination est désigné dans chaque parquet et parquet général.

Au sein des parquets, le magistrat référent assure le suivi des procédures et est l'interlocuteur privilégié. Cette organisation permet un signalement rapide des faits à l'autorité judiciaire et un suivi efficace des procédures.

Indépendamment de la taille du ressort, des **délégués du procureur,** spécialement chargés de suivre les mesures alternatives aux poursuites ordonnées pour ce contentieux, sont également désignés. Ils mènent, en concertation avec le magistrat référent, des actions de prévention.

Pour davantage assurer la visibilité de la politique pénale et inscrire l'action du ministère public dans une dynamique partenariale, de nombreux parquets ont mis en place, lorsqu'ils n'existaient pas encore, ou réactivé, lorsqu'ils étaient en sommeil, **des pôles anti-discriminations** *(Cf. développements infra relatifs au bilan des pôles anti-discriminations)*.

***La politique pénale définie***

La politique pénale menée s'inscrit dans la continuité de celle évoquée dans les précédents rapports de politique pénale. Pour améliorer la qualité des enquêtes, les parquets adressent **des instructions** précises aux enquêteurs sur le contenu des procédures, rappelant la nécessité de mettre en exergue un mobile raciste et insistant sur le caractère prioritaire de leur traitement qui exige un signalement immédiat des faits au parquet. L'usage des mains courantes et renseignements judiciaires est d'ailleurs parfois proscrit en cette matière.

**Les modes de réponse pénale** demeurent inchangés et sont déterminés par la gravité des faits et les antécédents du mis en cause.

Les alternatives aux poursuites sont privilégiées pour les faits les moins graves, dès lors qu'ils n'apparaissent pas révélateurs d'une idéologie revendiquée.

Certains parquets ont d'ailleurs développé des alternatives adaptées, soit en mettant en place un stage dédié aux auteurs de faits à caractère raciste, soit en intégrant un module « vivre ensemble » dans les stages de citoyenneté. Quelques ressorts ont également recours aux médiations pénales pour les propos proférés dans un cercle restreint, notamment dans un contexte de voisinage. Ces parquets soulignent que les victimes expriment leur satisfaction à l'issue des médiations réussies.

**Bonne pratique :**

Le parquet de Paris a signé une convention avec le Mémorial de la Shoah pour organiser un stage de citoyenneté relatif à la lutte contre le racisme et l'antisémitisme. Ce stage conduit les stagiaires à réfléchir sur le racisme et ses mécanismes avec les animateurs du stage (membres du service pédagogique du Mémorial, intervenants extérieurs – survivants de la Shoah, rescapés du génocide rwandais, historiens des génocides-). Ce stage peut être prononcé au titre de l'alternative aux poursuites mais aussi à titre de peine principale ou complémentaire.

Par ailleurs, les parquets généraux d'Aix-en-Provence et de Lyon sont engagés dans des discussions avancées avec le mémorial de la Shoah pour étendre l'expérience parisienne de stages de citoyenneté portant spécifiquement sur la lutte contre le racisme et les discriminations autour d'un lieu de mémoire (mémorial national de la prison de Montluc sur le ressort de la Cour d'appel de Lyon et camp des Milles sur le ressort de la Cour d'appel d'Aix-en-Provence).

**L'implication des parquets généraux** se concrétise par l'organisation de réunions des acteurs du ressort impliqués dans ce contentieux, parfois dans le cadre de cellules de veille, et par le développement et l'institutionnalisation des relations avec le Défenseur des Droits. Quatre protocoles de coopération avec cette institution ont été signés en 2014.

**Le ministère de la Justice est-il en mesure de fournir un état des lieux des pôles anti-discrimination, en dressant le bilan des magistrats référents dans les parquets ? Quelles sont les bonnes pratiques relevées en la matière ? Quel est le bilan des activités menées par la LICRA et SOS Racisme au terme des conventions-cadres signées avec le ministère ?**

## *Bilan des magistrats référents parquet et des pôles anti-discrimination*

### *L'organisation des pôles anti-discrimination*

Pour assurer davantage la visibilité de la politique pénale et inscrire l'action du ministère public dans une dynamique partenariale, de nombreux parquets ont mis en place, lorsqu'ils n'existaient pas encore, ou réactivé, lorsqu'ils étaient en sommeil, **des pôles anti-discriminations**. L'objectif des pôles est d'expliquer l'action et le fonctionnement de la justice dans ce domaine, de dresser un état des lieux régulier de la situation dans le ressort et des dossiers dont est saisi le parquet.

Si l'organisation des pôles peut varier, selon la taille du parquet ou l'importance du maillage associatif sur le ressort, ils sont dans l'ensemble constitués, autour du magistrat référent, du délégué du procureur spécialisé, des services d'enquête, des associations impliquées dans la lutte contre les discriminations et de celles chargées de l'aide aux victimes, des représentants des autres administrations concernées (préfecture, éducation nationale etc.). Le délégué local du Défenseur des Droits et les élus peuvent être associés à cette instance.

Les pôles se réunissent selon des fréquences variables, principalement une fois par an, mais également selon un rythme parfois biannuel ou trimestriel. Le suivi des procédures, assuré par les pôles, peut être formalisé par la constitution, en leur sein, d'une cellule de veille.

Il convient de souligner que même en l'absence de pôle, une majorité de parquets a mis en place une organisation spécifique visant à faciliter le traitement de ce contentieux et à simplifier les relations entre les différents partenaires ; les magistrats référents réunissent régulièrement l'ensemble de leurs partenaires actifs au plan local. L'utilité de ces réunions est soulignée. Le renforcement des relations partenariales s'inscrit aussi dans la participation aux travaux de la COPEC (commission de promotion de l'égalité des chances et de la citoyenneté), quand elle est encore active.

### *L'action des pôles et des magistrats référents*

Au regard de cette organisation spécifique des parquets pour traiter les questions de racisme et de discrimination, qu'elle prenne la forme d'un pôle, d'une cellule de veille, ou de la désignation d'un magistrat référent, un bilan commun de l'action des magistrats du parquet intervenant en matière de racisme peut être dressé.

**L'action des pôles et des magistrats référents**, notamment en matière de prévention et de sensibilisation, se traduit par l'élaboration et la diffusion auprès des partenaires associatifs de fiches de signalement, par la mise en place de

plaquettes d'information ou de rencontres à destination du grand public ou de population ciblée, par l'organisation d'opérations de testing ou d'actions de sensibilisation auprès de publics professionnels et par la définition d'orientations communes avec les autres acteurs institutionnels.

Ainsi, en articulation avec le parquet de Créteil, l'association « Justice et ville » a organisé un atelier intitulé «*Discriminations, c'est non*» devant 288 jeunes lycéens et collégiens, qui a permis de les faire réfléchir sur les préjugés et la définition légale de la discrimination pénale, en mettant en application ces notions au travers de cas pratiques ou de jeux de rôle.

Des actions de formation sont également organisées, auprès notamment des élus et des agents des collectivités locales. Les parquets soulignent l'importance de former aussi les acteurs de la lutte contre les discriminations et notamment les enquêteurs.

Certains parquets relèvent que l'efficacité du pôle anti-discrimination reste cependant liée à l'implication des associations et à leur volonté de collaborer avec le ministère public, ajoutant qu'en raison de l'absence d'associations spécialisées au niveau local, l'organisation des pôles anti-discrimination à l'échelon du parquet général paraît opportune.

Enfin, plusieurs parquets soulignent que les **spécificités procédurales de la loi du 29 juillet 1881**, applicables à la plupart des infractions liées aux propos discriminatoires, n'en facilitent pas la poursuite, concluant qu'une transposition de ces dispositions dans le droit commun du code pénal simplifierait l'action de la justice.

### *Bilan des activités menées par la LICRA et SOS Racisme au terme des conventions-cadres signées avec le ministère de la justice*

**S'agissant de la Direction de la protection judiciaire de la jeunesse**, et au regard des éléments recueillis auprès des services déconcentrés, le bureau des partenaires institutionnels et des territoires dresse un bilan partenarial avec la LICRA attestant d'une dynamique en évolution plutôt encourageante.

Lors du bilan 2013, il avait été demandé au partenaire d'être davantage dans l'action directe avec les établissements et structures de la PJJ et surtout en direction des jeunes sous main de justice.

En 2014, la subvention allouée à la LICRA avait été diminuée (de 20.000€ à 15.000€). En 2014, la LICRA a conduit différentes actions sur le territoire qui ont apporté une véritable plus-value à l'action d'éducation.

L'objectif de remobilisation du partenaire autour des enjeux de fond avec le public sous main de justice a été atteint. Suite à un bilan 2015 plutôt encourageant, un renouvellement pluriannuel (2015-2017) de la convention DPJJ– LICRA sera, de par les missions premières du partenaire très clairement orienté sur ces thématiques à travers diverses actions (formation des référents laïcité de la PJJ, élaboration et conceptualisation d'une exposition sur ces thématiques, actions sur le terrain avec les équipes et les jeunes pris en charge par les services déconcentrés de la PJJ).

**La contribution du ministère au précédent Rapport stipule qu'il faut « systématiser un partenariat entre l'institution judiciaire et le Défenseur des droits », un modèle de convention étant joint audit Rapport. Quel en est l'état d'avancement ?**

***Les dépêches et instructions de la DACG concernant les relations entre le DDD et le ministère public***

La dépêche du ministère de la justice du 11 juin 2014 relative à l'animation et à la mise en œuvre par l'administration territoriale de l'État des conventions d'objectifs pour les quartiers de la politique de la ville et de la convention triennale d'objectifs pour les quartiers populaires incitait les parquets généraux à conclure des protocoles avec le Défenseur des droits.

À titre d'exemple, était annexé à la dépêche un protocole type s'inspirant de celui signé entre le Défenseur des Droits et le parquet général de Douai et préalablement validé par la DACG.

Par dépêche du 5 mars 2015, la DACG informait les parquets de l'intention du Défenseur des droits d'adresser à chacun d'entre eux un modèle de protocole de coopération, et demandait que la DACG soit tenue informée et destinataire d'une copie des protocoles qui seraient signés dans ce cadre. Par courrier du même jour, la DACG informait le Défenseur de sa position consistant à encourager les relations directes entre le Défenseur des droits et les parquets généraux pour la signature des conventions, sans passer par l'intermédiaire de la Chancellerie.

Lors de la réunion de l'ensemble des référents racisme et discriminations organisée le 20 mai 2015 par le ministère de la justice, l'accent a été mis à nouveau sur le développement des liens avec les partenaires de l'institution judiciaire, et notamment l'importance d'entretenir des relations de qualité avec les délégués du Défenseur des Droits, et de les associer aux travaux des pôles anti-discrimination. Il a été rappelé que ces relations pouvaient se matérialiser par la signature de conventions.

***Bilan des protocoles signés entre le DDD et les parquets généraux***

À ce jour, 16 protocoles ont été signés entre les parquets généraux et le Défenseur des droits. Ils concernent les ressorts des cours d'appel d'Aix-en-Provence, Amiens, Bastia, Bordeaux, Bourges, Dijon, Douai, Montpellier, Nîmes, Orléans, Metz, Reims, Riom, Rouen, Saint-Denis de la Réunion, Toulouse.

4 conventions ont été signées en 2014, et 7 depuis le début de l'année 2015.

En outre, la conclusion de nouveaux protocoles de coopération est en projet dans les ressorts des cours d'appel de Caen et de Rennes.

Par ailleurs, il convient de rappeler que les parquets généraux de Chambéry, Lyon et Grenoble avaient antérieurement conclu des protocoles de coopération avec la HALDE, dont les attributions ont été transférées au Défenseur des droits.

Enfin, même en l'absence de convention, les parquets veillent à entretenir des relations de qualité avec les représentants de cette autorité dans le ressort.

**Quelle est la politique du ministère sur la question des délais de prescription en matière de racisme et de discrimination raciale (droit de la presse et Internet plus particulièrement) ?**

Il convient de rappeler qu'en matière de presse les délais de prescription de l'action publique sont plus courts que les délais de droit commun. En effet, aux termes de l'article 65 de la loi de 1881, le délai de prescription de l'action publique est fixé à *trois mois*.

Cependant, la **loi du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité (Perben II)** a porté à *un an* le délai de prescription des diffamations et injures à raison de la race ou de la religion, de la provocation à la discrimination, à la haine ou à la violence à raison de la race ou de la religion, et de la contestation de crimes contre l'humanité, aux termes de l'article 65-3 de la loi de 1881.

La **loi n° 2014-56 du 27 janvier 2014 visant à harmoniser les délais de prescription des infractions prévues par la loi sur la liberté de la presse du 29 juillet 1881, commises en raison du sexe, de l'orientation ou de l'identité sexuelle ou du handicap** a également porté *à un an* le délai de prescription du délit de provocation à la haine, à la violence ou aux discriminations à raison du sexe, de l'orientation sexuelle ou du handicap.

L'attention des parquets a été à nouveau appelée sur ces spécificités procédurales dans la dépêche du 4 août 2014 (*cf supra*). En outre, le guide méthodologique du droit de la presse, actualisé en 2014, consacre une partie de ses développements aux particularités de la prescription de l'action publique en matière de presse. Les développements portent ainsi sur les délais de prescription, mais également sur le point de départ et les actes interruptifs, ainsi que sur les cas de réouverture du délai, et sont assortis d'exemples jurisprudentiels.

**Le mémento de droit de la presse publié sur le site intranet de la DACG depuis 2004 a été récemment actualisé. Pouvez-vous rappeler les principales dispositions législatives en la matière et les éléments de jurisprudence en ce qui concerne les diffamations, les injures et les provocations à caractère raciste ou antisémite ?**

Le guide méthodologique du droit pénal de la presse a été actualisé en décembre 2014, et a fait l'objet d'une diffusion aux juridictions et d'une mise en ligne sur le site Intranet de la DACG.

Ce mémento répond aux besoins particuliers induits par les nombreuses spécificités procédurales dérogatoires du droit commun, qui encadre l'exercice de l'action publique en matière de droit de la presse. En effet, de nombreux écueils procéduraux sont susceptibles de conduire à l'irrégularité d'une procédure ou à l'extinction de l'action publique. Une attention particulière est donc portée à ces spécificités procédurales concernant la compétence des juridictions, la nécessité d'une plainte préalable pour certaines infractions, aux règles de prescription de l'action publique, le mécanisme particulier de la responsabilité pénale et les règles régissant l'enquête et les poursuites pénales.

Au regard précisément de la complexité de ces règles du droit de la presse, il apparaît réducteur de tenter d'en effectuer un résumé dans ce questionnaire, et il sera donc renvoyé au contenu du guide, qui a été adressé à la présidente de la CNCDH par courrier le 2 décembre 2014.

**Qu'en est-il de la mise en œuvre de la circulaire relative à l'articulation entre la plateforme PHAROS et les parquets, datant du 19 juillet 2013 ?**

*Cf. développements infra relatifs à la lutte contre les contenus racistes, antisémites et xénophobes sur Internet.*

**Des actions spécifiques sont-elles mises en œuvre pour prévenir et lutter contre l'homophobie et ses manifestations ?**

Tant la direction de l'administration pénitentiaire que la direction de la protection judiciaire de la jeunesse prennent en charge des personnes placées sous mains de justice, majeurs ou mineurs, ont développé des actions en ce domaine.

• Auprès des populations détenues

Depuis plusieurs années, l'association *David&Jonathan*, plus ancienne association LGBT (lesbienne, gay, bi et trans), a mis en place un dispositif d'échanges épistolaires avec des personnes détenues afin de les accompagner et de les aider psychologiquement et plus particulièrement lorsqu'elles sont victimes d'homophobie en détention.

Une première convention entre l'association et la direction de l'administration pénitentiaire a été signée en 2012 puis renouvelée pour 3 ans en 2014.

Cette convention permet un accompagnement individuel des personnes détenues homosexuelles (par courrier ou dans le cadre de visites), ainsi que des actions de prévention de l'homophobie (ateliers/débats d'information en détention et formation de la population pénale et des personnels pénitentiaires).

Faute de sollicitations des personnes détenues et de demande des établissements pénitentiaires, l'association a mis en place très peu d'actions.

• Pour les mineurs

Dans le cadre de ses différents partenariats institutionnels de sa Mission Nationale de Veille et d'Information, la DPJJ propose les actions suivantes pour prévenir et lutter contre l'homophobie et ses manifestations :

– Stages de citoyenneté ;

– Accompagnements de délégations de jeunes PJJ sur les manifestations nationales éducatives et sportives ;

– Dispositif Jeunes détenus et citoyens ;

– Formation Laïcité et citoyenneté dans les actions de la PJJ ;

– Interventions sur le thème des discriminations, lors de stages de citoyenneté ou de formation civique en encore de mesures de réparations pénales. Les supports des interventions sont centrés sur des témoignages, des expositions ou des courts-métrages ;

– Mise en œuvre et réalisation d'un programme d'actions visant à lutter contre les discriminations auprès du public mineur incarcéré soit au sein de quartiers mineurs des Maisons d'arrêt, soit au sein des SE-EPM ;
– Participation et présence de différents partenaires de la DPJJ sur des événements sportifs ou culturels qui s'appuient sur les valeurs du sport pour faire partager le sens du respect des règles, ses objectifs de respect d'autrui et de fair-play ;
– Actions citoyennes par le biais du football avec l'appui de l'association « foot citoyen » (également partenaire de la DPJJ depuis juillet 2010) et la Ligue Nationale du Football Professionnel ;
– Interventions sur le thème du « vivre ensemble » ;
– Projection de film sur le racisme et les discriminations dans le sport suivi de débats ;
– Mesure de réparation ;
– TIG.

On peut citer à titre d'exemple certains événements que la DPJJ, seule ou en partenariat, a organisé en matière de lutte contre les discriminations :

• La Mixité, thème central de l'édition 2014 du « Challenge Michelet » :

Le challenge Michelet est une manifestation nationale éducative et sportive annuelle de la PJJ qui rassemble depuis 44 ans et sans interruption autour d'une rencontre sportive dont la finalité est avant tout éducative des jeunes dans le cadre de la prévention de la délinquance. Dans cet événement, la performance sportive n'est pas entendue comme une fin en soi, mais comme un vecteur de valeurs telles que le respect de soi et des autres, la question de l'égalité entre garçons et filles qui doivent au final, permettre au jeune de se construire individuellement à travers un collectif. Chaque année, le Challenge Michelet s'articule autour d'un thème fédérateur. En 2014, la *Mixité* était le fil rouge de la manifestation : cohésion sociale des jeunes au sein des équipes, tolérance vis-à-vis d'autrui et du handicap, lutte contre les discriminations, échanges culturels et partage autour de valeurs nobles du sport, ouverture aux autres et coopération, estime de soi, confiance…

• Une journée d'éducation contre le racisme menée avec la fondation de Lilian Thuram (« Éducation contre le racisme ») initiative de l'Unité éducative d'activités de jour et d'insertion de Chelles (77) :

Dès 2013, l'UEAJ de Chelles s'est investie sur la thématique de la lutte contre le racisme au sens large.

Des jeunes d'autres services de la PJJ de Seine-et-Marne et des départements limitrophes ont bénéficié de l'intervention de l'association et de son président Lilian Thuram.

• Le partenariat avec l'association Le Refuge :

Sur la question spécifique de la lutte contre l'homophobie et l'exclusion, la PJJ a signé le 19 août 2013 une convention triennale avec cette association. Les axes de la convention portent sur la sensibilisation des mineurs par des actions

éducatives collectives dans les établissements et services PJJ et dans le cadre des stages de citoyenneté, et la formation des professionnels.

- Le partenariat avec l'association « Foot Citoyen » :

Cette convention allie une approche éducative du football, le journalisme (le président et le responsable de l'association étant journaliste), et favorise le développement de supports de communication et de valorisation des actions conduites avec les services PJJ à travers de nombreux médias : internet, article de presse, DVD/CDROM. Partenaire de la DPJJ depuis 2012, Foot Citoyen est intervenu en 2014 en direction des jeunes sous main de justice sur les champs suivants : stages de formation civique, stages de citoyenneté, mesures de réparation, travail d'intérêt général, offre de pratique sportive (sensibilisation à l'arbitrage/ préparation Michelet), temps de formation.

### Quelles sont les procédures en vigueur (et à venir) relatives aux migrants irréguliers ?

Les migrants irréguliers, considérés comme tels par l'administration, font l'objet d'une obligation de quitter le territoire français (OQTF) délivrée par le Préfet de département, en application de l'article L. 511-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA). Cette mesure s'applique non seulement aux étrangers rentrés irrégulièrement en France, mais aussi aux étrangers qui, rentrés légalement sur le territoire français, ne justifient plus d'un titre de séjour régulier (expiration de la validité du visa, expiration du titre de séjour, refus de la reconnaissance de la qualité de réfugié, etc…). En principe, cette décision fixe un délai de 30 jours à l'étranger pour quitter volontairement le territoire, au-delà duquel l'administration peut exécuter d'office cette décision.

Toutefois, l'administration peut par décision motivée ne donner aucun délai au migrant pour quitter le territoire. Ce sera le cas :
– si le comportement de l'étranger constitue une menace pour l'ordre public ;
– si l'étranger s'est vu refuser la délivrance ou le renouvellement de son titre de séjour, de son récépissé de demande de carte de séjour ou de son autorisation provisoire de séjour au motif que sa demande était ou manifestement infondée ou frauduleuse ;
– s'il existe un risque que l'étranger se soustraie à cette obligation.

Selon l'article L. 512-1, cette décision peut faire l'objet d'un recours contentieux en annulation (recours pour excès de pouvoir).
– Si l'étranger en situation irrégulière est destinataire d'une OQTF assortie d'un délai d'exécution de 30 jours, alors le recours doit être introduit devant le tribunal administratif dans le délai de 30 jours fixé par l'OQTF ;
– si l'étranger en situation irrégulière est destinataire d'une OQTF sans délai d'exécution, le recours en annulation doit être introduit dans un délai de 48h devant le président du tribunal administratif.

Le dispositif relatif aux OQTF fait actuellement l'objet d'une réforme. Un projet de loi relatif au droit des étrangers en France est actuellement en discussion devant le Parlement. Il prévoit que dans certaines hypothèses, le délai de retour volontaire fixé par l'autorité administrative puisse être exceptionnellement

supérieur à 30 jours, afin de tenir compte des circonstances propres à chaque cas. Pour les mêmes raisons, il permettrait en outre à l'administration, de prolonger ce délai initial pour une durée appropriée.

Concernant le contentieux de l'OQTF, le projet de loi prévoit des délais de recours contentieux différents concernant les OQTF prévoyant un délai de retour volontaire : dans certains cas, le délai de recours fixé à 30 jours est ramené à 15 jours.

En outre, l'article 15 du projet revient sur la réforme issue de la loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 qui comportait un angle mort en termes de droit au recours dès lors qu'elle permettait un éloignement des étrangers placés en rétention administrative avant qu'un juge ait pu statuer sur la légalité des conditions de son interpellation. Pour pallier cette carence, le présent projet prévoit désormais que le juge de la liberté et de la détention sera saisi du recours contre la mesure de placement en rétention avant l'intervention du juge administratif. Cette inversion de l'intervention des juges permet ainsi un contrôle juridictionnel complet sur la mesure d'éloignement et de placement en rétention avant toute exécution forcée. Ainsi, le présent projet de loi renforce le droit au recours des étrangers placés en rétention administrative.

Il faut toutefois signaler que ces dispositions peuvent évoluer jusqu'à l'adoption définitive du projet.

Enfin, il convient de préciser que les mesures prises par le ministère de la justice pour lutter contre les discriminations et le racisme ont vocation à inclure les faits commis à l'encontre des migrants irréguliers.

**Quelles actions sont entreprises par le ministère pour prévenir et lutter contre les discriminations à l'encontre des usagers susceptibles d'émaner des administrations relevant de son périmètre ? Existe-t-il un dispositif permettant aux usagers de signaler les pratiques discriminatoires dont ils peuvent être l'objet ?**

Il n'existe aucun dispositif spécifique sur les circuits concernant la dénonciation du comportement raciste ou discriminatoire de magistrats à l'égard des justiciables.

Toutefois, lorsqu'un tel comportement est porté à la connaissance du ministère de la justice, quel que soit le canal (médias, chef de cour, justiciable), le garde des Sceaux peut saisir le Conseil supérieur de la Magistrature de ces faits qui, s'ils sont avérés, constituent des fautes disciplinaires justifiant une sanction.

Ainsi, récemment, un magistrat ayant tenu des propos stigmatisants à l'égard d'une catégorie de justiciables à l'audience, a fait l'objet d'une procédure disciplinaire à l'initiative de la garde des Sceaux.

Le Conseil Supérieur de la Magistrature peut être saisi par la « *dénonciation des faits motivant les poursuites disciplinaires* » à l'encontre des magistrats du siège (articles 50-1, 50-2 et 50-3 de l'ordonnance n° 1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature) et du parquet (articles 58-1 et 63 de la même ordonnance) :
– par le garde des sceaux ;
– par les chefs de cour ;
– par les justiciables depuis le 23 janvier 2011 (entrée en vigueur de la LO n° 2010-830 du 22 juillet 2010, elle-même adoptée en application de la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008 qui a modifié l'article 65 de la Constitution en ce sens).

**Quel regard le ministère porte-t-il sur le regroupement des détenus par nationalité, couleur de peau et/ou religion dans les lieux de privation de liberté ?**

La France ne procède pas à des regroupements de personnes détenues en se basant sur les critères cités.

**Comment évaluez-vous les mesures mises en œuvre dans le cadre de la politique de lutte contre la radicalisation religieuse et l'endoctrinement idéologique dans les lieux de privation de liberté ?**

Dans le prolongement des mesures annoncées par le Premier ministre le 21 janvier 2015, l'aumônerie musulmane a bénéficié d'une nouvelle revalorisation destinée à permettre le recrutement de 60 aumôniers. Le coût de cette mesure s'élève à 580 200 euros, répartis sur 2 ans. L'aumônerie musulmane sera donc, en 2016, le premier culte financé des sept cultes structurés en aumônerie nationale des prisons.

Cet effort budgétaire traduit une meilleure prise en compte de la liberté de culte des personnes détenues de confession musulmane qui a longtemps été, en pratique, limitée par le manque d'aumôniers. Ce sont ainsi 36 nouveaux aumôniers musulmans qui ont été recrutés depuis le début de l'année 2015, portant l'effectif total à 198 au 1er août 2015.

La présence d'aumôniers musulmans en nombre suffisant répond à un droit des personnes détenues et à une obligation de l'administration pénitentiaire. Elle peut également permettre de contrer les discours radicaux d'« imams auto-proclamés ».

Outre le développement de l'aumônerie musulmane, le plan de lutte antiterroriste a prévu le développement des activités proposées aux personnes détenues et en particulier, le développement des activités en lien avec la citoyenneté et la laïcité.

Est fixé un objectif de 5 heures d'activités par jour et par personne détenue en 2017, dont 3h dès 2015 (la moyenne nationale se situe à tout juste 1h en 2014). Cela représente un effort budgétaire de 3,4M€ en 2015, 5,7M€ en 2016 et 5,7M€ en 2017.

En parallèle, l'Administration Pénitentiaire développe en lien avec le secrétariat général du comité interministériel de prévention de la délinquance (SG-CIPD) des programmes d'insertion et de prévention de la récidive en soutenant financièrement les partenaires associatifs et institutionnels intervenant dans les

établissements pénitentiaires et en mettant en œuvre des « quartiers sortants » au sein des établissements pénitentiaires. L'effort budgétaire est estimé pour la période 2015-2016 à 3,6M€.

**Quel est le bilan des actions menées par le ministère dans le cadre du Plan national d'action contre le racisme et l'antisémitisme 2012-2014 ? Comment le ministère collabore-t-il avec la DILCRA ?**

***Le bilan des actions***

Dans le cadre du plan national d'action contre le racisme et l'antisémitisme 2012-2014, le ministère de la justice s'est engagé dans les quatre actions principales suivantes, qui relèvent de sa compétence :
– *la réforme du système statistique du ministère de la justice* : afin de permettre une meilleure appréhension des actes à caractère raciste et antisémite, le ministère de la justice exploite de nouvelles données, en particulier par le biais de l'infocentre CASSIOPÉE et du système informatique décisionnel (SID) ;
– le rapprochement des statistiques des ministères de la justice et de l'intérieur *(cf. bilan statistique)* ;
– *les moyens mobilisés par le ministère de la justice* : instructions de politique pénale, les pôles anti-discrimination, la lutte contre le racisme et l'antisémitisme sur internet, en particulier par le biais de la plateforme de signalement PHAROS *(cf. développements supra sur la politique pénale et infra sur la lutte contre le racisme sur Internet)* ;
– *l'amélioration des dépôts de plaintes*, en concluant par exemple des conventions-cadre avec les associations de lutte contre le racisme et l'antisémitisme, tel que cela avait été le cas le 14 décembre 2007 avec la LICRA et SOS Racisme *(cf. développements supra)*.

• Les relations avec la DILCRA

La DILCRA organise de manière régulière, environ tous les deux mois, des réunions de travail avec les correspondants ministériels, auxquelles participe la correspondante du ministère de la justice.

Par ailleurs, la DILCRA organise périodiquement des réunions thématiques, auxquelles participe le ministère de la justice lorsqu'il est concerné par les sujets abordés.

Enfin, il peut être mentionné que la DILCRA a répondu favorablement à la sollicitation formulée par la DACG de travailler en partenariat pour soumettre, dans le cadre du programme "*Droits, égalité et citoyenneté*" de la Direction Générale Justice de la Commission Européenne, qui vise à financer des actions ayant notamment pour objectif de prévenir et de combattre le racisme, un projet de coopération entre plusieurs États membres de l'Union européenne portant sur l'amélioration de la réponse pénale en matière de racisme. Ce projet devrait être soumis lors du prochain appel à proposition lancé par la Commission dans le cadre de ce programme.

## Nouveautés de la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie

**De nouveaux textes (lois, règlements, circulaires, directives…) ayant un impact direct sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie ont-ils été adoptés ou publiés au cours de l'année 2015 ? Si oui, lesquels ?**

Aucun texte n'a été adopté sur ces sujets en 2015.

Toutefois, dans le prolongement notamment des annonces faites dans le plan de lutte contre le racisme, rendu public le 17 avril dernier par le Premier ministre, un travail normatif important, engagé au cours de l'année 2015, est toujours en cours.

Plusieurs réformes pour améliorer la lutte contre le racisme sont envisagées et sont actuellement soumises à arbitrage.

L'objectif recherché est la simplification et l'efficacité de la réponse judiciaire aux actes ou propos racistes. Ces réformes consistent ainsi principalement dans :
– une simplification de la répression des délits de presse raciste ou discriminatoire, en supprimant certaines exigences procédurales de la loi de 1881 qui ne paraissent aujourd'hui plus adaptées à cette répression ;
– la généralisation dans le code pénal de la circonstance aggravante de racisme ou de motif discriminatoire, qui serait applicable à l'ensemble des infractions et non, comme actuellement, à certaines d'entre elles.

Le vecteur, loi spécifique ou intégration dans une réforme plus vaste renforçant les garanties et l'efficacité de la procédure pénale, n'est pas encore définitivement déterminé.

**Des instructions spécifiques concernant la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie sont-elles adressées directement aux parquets ? Si oui, lesquelles ?**

**Dans sa circulaire du 12 janvier 2015 relative aux infractions commises à la suite des attentats terroristes commis les 7, 8 et 9 janvier 2015,** la garde des sceaux appelle l'attention des procureurs généraux sur les infractions à caractère discriminatoire ou motivées par l'origine, l'appartenance ou la non-appartenance à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée, ainsi que des infractions de provocation au terrorisme et d'apologie du terrorisme commis suite aux attentats terroristes.

S'inscrivant dans le prolongement des précédentes instructions en la matière et répondant au contexte particulier des tensions communautaires liées aux attentats de janvier, la circulaire rappelle les principales qualifications susceptibles d'être retenues pour poursuivre ces faits.

Elle demande que les parquets fassent preuve d'une grande réactivité dans la conduite de l'action publique envers les auteurs de ce type d'infractions et qu'une réponse pénale systématique, adaptée et individualisée soit donnée à chacun de ces actes.

Elle souhaite également qu'une attention particulière soit portée aux personnes incarcérées qui les commettraient et que les parquets soient attentifs à la multiplication des incidents susceptibles de conduire à des violences urbaines ou visant des forces de l'ordre.

Il est également demandé au ministère public de veiller à ce que les auteurs de ces actes soient poursuivis avec rigueur et fermeté en soulignant que les parquets doivent s'assurer que les enquêteurs réunissent les éléments permettant d'établir le mobile raciste ou antisémite, et poursuivre sous la qualification pénale utile la plus haute, en retenant systématiquement la circonstance aggravante lorsque cette dernière est établie, de privilégier, pour les faits graves, chaque fois que la perspective en est juridiquement ouverte, la voie du défèrement, de la comparution immédiate pour les majeurs et de la présentation devant un juge des enfants pour les mineurs et de prendre, tant pour les mesures de sûreté que devant les juridictions de jugement, des réquisitions adaptées à la personnalité de l'auteur et à la gravité des faits, tout en demandant une application ferme de la loi pénale.

Enfin, elle demande que la Chancellerie soit tenue régulièrement informée des faits d'atteinte aux personnes ou aux biens susceptibles d'avoir un mobile raciste, xénophobe ou antisémite ou incitant au terrorisme et des suites données par les parquets, en temps réel pour les plus significatifs d'entre eux.

**Quelle formation spécifique est dispensée au personnel du ministère en matière de lutte contre le racisme et la promotion de l'égalité ? Ces modules s'inscrivent-ils dans le cadre de la formation initiale ou de la formation continue ? Sont-ils facultatifs ou obligatoires ?**

## *La formation des magistrats :*

### *1. En matière de formation initiale des auditeurs de justice*

En formation initiale, les auditeurs de justice sont sensibilisés et formés à ces questions lors de leur période d'étude initiale à Bordeaux et après le choix de leurs premiers postes lors de la période de préparation aux premières fonctions.

#### 1.1. Lors de la période d'étude bordelaise

Différentes séquences pédagogiques permettent en premier lieu d'aborder la problématique générale des personnes victimes d'une infraction.

Ces séquences, qui se situent en début de formation initiale, sont par définition généralistes et ne distinguent pas spécifiquement certaines catégories de victimes. Elles sont cependant complétées par des conférences au profit de l'ensemble de la promotion qui concernent plus particulièrement les contentieux relatifs aux discriminations, racisme et antisémitisme.

Ainsi, il convient de noter les conférences suivantes :
– Le 17 septembre 2015, Mme LAZERGES, Présidente de la CNCDH a traité de la lutte contre les discriminations ;

– Le 24 septembre 2015, Mme LEBON-BLANCHARD, Haute fonctionnaire à l'égalité entre les hommes et les femmes est intervenue pour évoquer les questions de l'égalité entre les hommes et les femmes dans la magistrature ;
– Le 24 novembre 2015, le thème des discriminations sera abordé sur une demi-journée qui s'inscrit dans des séquences consacrées à la lutte contre la radicalisation et le terrorisme. Cette demi-journée sera découpée en deux parties :
– Une première partie consacrée à l'intervention de Monsieur PELISSON, directeur de la formation à l'ENA, auteur de l'ouvrage « les discriminations ».
– Une seconde partie consacrée, en présence de Monsieur PELISSON, à une intervention de Madame LEZER, vice-procureur adjoint au TGI de Marseille et référent lutte contre les discriminations et d'un représentant du Défenseur des droits sur les dispositifs pénaux et d'action partenariale.

Différentes directions d'études, organisées dans le cadre du pôle de formation «Justice pénale », complètent le dispositif et permettent aux auditeurs d'appréhender les différents outils et techniques juridiques se rapportant aux dossiers dans lesquels sont évoqués ces thématiques (violences faites aux personnes en raison de leur sexe, discriminations, racisme, antisémitisme).

#### 1.2. Dans le cadre de la préparation aux premières fonctions :

Les formateurs ont conçu un module de formation avec la LICRA sur les infractions à caractère raciste, notamment en lien avec le développement d'internet et des réseaux sociaux. Ce module qui a été présenté aux auditeurs de la promotion 2013 (en avril 2015) a également été accompagné de fiches méthodologiques rédigées par les juristes de la LICRA en lien avec le directeur adjoint de l'École et le département de la recherche.

#### 1.3. Observation générale

La prise en compte de la diversité, de la prévention et du traitement des discriminations constituent une priorité de l'École par la mise en place d'actions de sensibilisation et de formation des auditeurs de justice. Ainsi, dans le cadre du plan gouvernemental, un formateur permanent de formation initiale a été désigné comme référent et a suivi la formation de l'IRA de Nantes sur le thème « diversité et lutte contre les discriminations ».

### *2. En matière de formation continue des magistrats*

En formation continue, le catalogue 2016 reprenant une grande partie des sessions déjà proposées en 2014 et 2015 propose plusieurs sessions qui traitent de l'égalité des droits et de la lutte contre les discriminations. Certaines sont spécialement centrées sur cette thématique et d'autres, abordent la question dans un cadre plus général.

#### *2.1. Les formations centrées sur cette thématique*

– Identité sexuelle, orientation sexuelle et droits

La question de l'égalité des personnes quelle que soit leur orientation ou leur identité sexuelle, a occupé le devant de la scène médiatique à l'occasion de l'adoption de la loi sur le mariage pour tous. En une génération, l'acceptation

sociologique progressive des différentes orientations sexuelles et de la notion d'identité sexuelle s'est accompagnée d'une lente reconnaissance par le droit, qui n'est pas sans effet sur l'office du juge dans tous ses aspects (droit de la famille, place de l'enfant, état civil des transsexuels, lutte contre les discriminations, …).

Cette session, créée en 2014 et ouverte à 54 personnes dont 40 magistrats, permet d'examiner les conséquences de la prise en compte progressive par le droit de l'orientation ou de l'identité sexuelle du justiciable dans tous les domaines et de nourrir la réflexion des participants sur les modalités de la protection des droits des personnes dites LGBT. Elle constitue un prolongement et un élargissement de la session *« Violences et discriminations à raison de l'orientation sexuelle »* qui s'est déroulée en 2013, qui invitaient plus précisément les participants à appréhender la spécificité de ces actes, d'en comprendre les racines et les manifestations, afin de réfléchir aux moyens de leur prévention.

– Le racisme et l'antisémitisme : enjeux contemporains

Cette action de formation, inscrite depuis plusieurs années au catalogue, d'une durée de trois jours est ouverte à un large public : magistrats, juges de proximité, avocats, greffiers, policiers, administrateurs civils, CGLPL, défenseur des droits (65 places dont 40 magistrats).

Par une approche pluridisciplinaire, cette session vise à mieux cerner les notions de racisme et d'antisémitisme, à s'interroger sur la diversification de leurs manifestations, sur leurs causes, à rappeler les principes énoncés tant par les instruments internationaux que par les dispositions internes, et à mettre en perspective l'arsenal juridique existant avec les politiques publiques de prévention et de lutte instaurées contre les actes à caractère raciste ou antisémite.

– Stage collectif auprès du défenseur des droits

Ce stage, ouvert à 10 magistrats deux fois par an, permettra à ces derniers de prendre connaissance des différentes missions et du travail du Défenseur des droits en matière de discrimination, de médiation avec les services publics, de déontologie de la sécurité et de défense des enfants.

Par ailleurs, le rôle de prévention du défenseur auprès de la société civile sera également présenté à travers les services, son organisation et ses relations avec les institutions seront également explicitées grâce à la présentation du réseau des délégués territoriaux.

Selon les centres d'intérêts particuliers exprimés par les participants lors de ce stage, une rencontre plus approfondie pourra leur être proposée avec le Département emploi et protection sociale, le Département protection des personnes ou le service pénal, et les magistrats pourront solliciter des interventions ciblées sur le droit des discriminations, la déontologie de la sécurité, l'intérêt supérieur de l'enfant, ou encore les enjeux actuels d'accès au droit en matière de santé et de handicap.

### *2.2. Les sessions traitant de cette thématique dans un cadre plus général*

La thématique des discriminations est également abordée dans des sessions dont elle n'est pas l'objet principal.

– Le juge face aux enjeux de la société : justice et discours de haine (création 2016)

Les propos racistes, homophobes ou encore sexistes fréquemment regroupés sous le terme de « *discours de haine* » questionnent à la fois le droit fondamental à la liberté d'expression et le principe d'égalité de statut des citoyens. Si la loi du 29 juillet 1881, définit les libertés et responsabilités de la presse française, le cadre juridique applicable à internet et aux nouveaux moyens de communication est encore en évolution, alors qu'ils sont le vecteur de nombreux propos à caractère discriminatoire ou violent.

Cette session ouverte à 55 participants, dont 40 magistrats abordera la question de la répression des «discours de haine» face au développement des nouveaux moyens de communication, dont internet et interrogera l'office du juge, garant de la liberté d'expression, en la matière.

– Droits fondamentaux et hiérarchie des normes

Cette session dresse un panorama des droits fondamentaux reconnus en droit interne et à l'analyse des modalités de leur protection. La question de la lutte contre les discriminations y est notamment abordée.

– La laïcité, le juge et le droit

Par une approche pluridisciplinaire, cette session permet aux participants d'échanger sur leurs conceptions et leur interprétation de la laïcité afin d'en dégager, tant sur le plan des principes que sur le plan juridique, le sens et la portée. La question des discriminations du fait des convictions religieuses y est notamment abordée (57 participants, dont 40 magistrats).

– La laïcité dans les services publics

La société française a construit son modèle social et politique autour des principes fondateurs de la République. La session, alternant apports théoriques, échanges de pratiques et travaux de groupes en ateliers, permettra d'explorer les concepts de laïcité et de neutralité, et de confronter les points de vue des différents services publics représentés (100 participants, dont 30 magistrats)

– Actualité jurisprudentielle du droit du travail

Cette session ouverte à 34 participants, dont 30 magistrats, permet de faire le point, lors d'une séquence de trois heures, sur l'état du droit et de la jurisprudence, tant en matière sociale que pénale, des discriminations quelle que soit leur origine (sexe, âge, appartenance syndicale…).

### 3. En matière de formation internationale des magistrats

En octobre 2015, l'ENM a accueilli un séminaire européen organisé par l'ERA (Académie de droit européen) intitulé « Le droit anti-discrimination de l'Union européenne ».

Ce séminaire a réuni pendant trois jours 50 magistrats de pays de l'Union européenne, dont des magistrats français. Les thèmes abordés ont notamment été :
– Le droit anti-discrimination de l'Union européenne et les cadres juridiques de la protection des droits de l'homme ;
– Les définitions des concepts fondamentaux (discrimination directe, discrimination indirecte, harcèlement) ;
– La charge de la preuve et l'accès à la preuve ;
– Les voies de recours et les sanctions ;
– Les différents motifs de discrimination, à la lumière de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne.

## *La formation des greffiers et les greffiers en chef*

#### *Formation initiale*

Afin de participer à la lutte contre les stéréotypes et les discriminations, des formations sont proposées, en formation initiale, à tous les stagiaires de l'École nationale des greffes (ENG).

Pour les greffiers en chef, la lutte contre les discriminations est abordée durant la séquence sur la déontologie de façon systématique. Par ailleurs, dans le cours sur les statuts, est traité le principe de neutralité, notion large qui induit la lutte contre les discriminations. 113 greffiers en chef ont été formés pour la période considérée.

Pour les greffiers, la thématique de la laïcité est abordée dans la semaine découverte des promotions de greffiers stagiaires, ainsi que la thématique relative au sens du service public (valeurs du service public) et à la déontologie.

Lors du cursus de formation, le module relatif au statut général de la fonction publique rappelle également le principe de la neutralité du service public qui implique le principe de non-discrimination y compris en matière de situation de handicap. En 2015, 776 greffiers stagiaires ont bénéficié de ces modules.

#### *Formation continue*

En outre, l'ENG propose dans son plan de **formation continue** pour l'année 2016 une formation axée sur la lutte contre les discriminations dans le cadre du réseau des écoles de service public, à l'instar de l'action de formation ayant pour thème le racisme en France qui s'est déroulée en 2015.

#### *Les formations disponibles pour l'ensemble des agents*

En régions, les services administratifs régionaux proposent depuis plusieurs années, conformément aux priorités ministérielles et interministérielles de formation, des actions de formation à destination de tous les publics visant à prévenir et lutter contre les discriminations (liste ci-dessous non exhaustive) :

– réussir l'intégration d'un agent en situation de handicap ;
– recruter, accueillir et maintenir les personnes en situation de handicap ;
– le défenseur des droits : mission de lutte contre les discriminations et promotion de l'égalité ;
– accueil du public en situation interculturelle ;
– prévention et lutte contre les discriminations ;
– sensibilisation aux enjeux de la diversité ;
– lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la discrimination ;
– lutte contre les préjugés et les stéréotypes au quotidien ;
– neutralité et non-discrimination.

### Des actions spécifiques pour l'accueil des victimes des actes et menaces à caractère raciste, antisémite, xénophobe sont-elles mises en œuvre ?

Partant du constat que souvent les victimes de discrimination peinent à s'identifier comme telles et qu'elles peuvent se trouver démunies, le 9 septembre 2015, le ministère de la justice a lancé le **site stop-discrimination.gouv.fr** dont l'objectif est d'informer et d'orienter toute personne susceptible d'être victime de discrimination ou témoin d'une situation discriminatoire.

Le site propose des fiches d'information et des infographies pédagogiques qui renseignent sur les discriminations, les lois et les actions pouvant être entreprises par les victimes pour se défendre. Par ailleurs, une carte interactive permet de localiser par ville, les structures de prise en charge pouvant aider les victimes dans leurs démarches (Bureau d'aide aux victimes, Maison de justice et du droit, magistrats référents anti-discrimination, association d'aide aux victimes…).

Afin de faire de prendre conscience collectivement du problème et de susciter un comportement vertueux**,** le site est conçu de manière interactive. Une boîte à projet permet notamment aux internautes (collégiens, lycéens, associatifs, particuliers…) de faire part de leurs « *bonnes idées* » et de leurs initiatives pour lutter contre les *a priori* et vaincre les discriminations.

Bien que ne concernant pas exclusivement le racisme et l'antisémitisme, cette initiative est toutefois susceptible d'améliorer la lutte contre ce phénomène, une part très importante des condamnations pour discrimination étant fondées sur le motif tiré de l'appartenance ou de la non-appartenance de la victime, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée.

### Des actions spécifiques sont-elles mises en œuvre pour lutter contre les contenus racistes, antisémites et xénophobes sur Internet ?

#### *Le constat issu des rapports de politique pénale 2014*

**S'agissant des infractions à caractère raciste commises sur internet,** le constat est hétérogène.

La majorité des parquets expose que la faiblesse quantitative du contentieux n'a pas généré la mise en place de dispositifs spécifiques, précisant ne pas avoir constaté d'augmentation des plaintes pour des faits à caractère raciste commis par ce biais.

Cependant d'autres indiquent constater que les réseaux sociaux génèrent davantage de signalements de propos discriminatoires. Ils ont alors donné pour consignes aux enquêteurs de prendre toute réquisition utile afin d'identifier l'auteur des propos et le responsable du site, et de caractériser les modalités de diffusion et d'accès au site.

Certains précisent que la possibilité de faire supprimer rapidement le contenu litigieux du site par référé constitue une réponse efficace.

Ils déplorent cependant les obstacles auxquels sont confrontés les enquêteurs pour mener à bien ces enquêtes relatives aux infractions commises par la voie électronique, notamment pour en identifier l'auteur lorsque l'infraction est commise à partir d'un site internet hébergé à l'étranger, en raison de l'absence régulière de réponse aux réquisitions adressées ou du délai de ces réponses.

En outre, les hébergeurs imposent souvent de donner des renseignements précis sur le contenu d'une procédure, aux dépens du secret de l'enquête, pour apprécier l'opportunité de la réponse aux réquisitions. Par ailleurs, certaines juridictions signalent être dépourvues de moyens pour mener des enquêtes liées aux nouvelles technologies, soulignant l'absence d'enquêteurs aguerris à ces technologies dans ce domaine.

Les parquets relèvent, et ce même lorsqu'une cellule d'enquêteurs spécialisés a été créée sur leur ressort, que la surveillance de sites pour détecter des messages discriminatoires n'est pas opérée d'initiative et que les enquêteurs se consacrent en priorité aux messages à caractère pédophile ou aux escroqueries.

*Bonne pratique* : le ressort de Nanterre ayant la particularité d'accueillir les services de l'Office Central de Lutte contre la Criminalité liée aux Technologies de l'Information et de la Communication, le parquet a organisé une rencontre avec cet office et des représentants de la LICRA dans le but de faciliter le dépôt des plaintes et d'assurer leur suivi ultérieur.

**La plateforme d'harmonisation d'analyse, de recoupement et d'orientation des signalements (PHAROS)** est accessible au public via un portail autorisant les internautes, les fournisseurs d'accès et services de veille étatiques à signaler en ligne les sites ou contenus contraires aux lois et règlements diffusés sur internet. Une équipe d'une dizaine d'enquêteurs, composée à parité de gendarmes et de policiers, analyse et rapproche les signalements puis les oriente vers les services de police et unités de gendarmerie en fonction d'un protocole de compétences articulé autour de critères matériels et territoriaux.

En 2014, PHAROS a reçu 137 456 signalements. L'augmentation est de 11 % entre 2013 et 2014.

En grande majorité, les signalements reçus se classent dans trois catégories d'infractions :
– escroqueries et extorsions : 55 % en 2014 (contre 56 % en 2013) ;
– xénophobie et discriminations : 10 % en 2014 (contre 10 % en 2013 et 8 % en 2012) ;
– atteintes aux mineurs (pédopornographie, prédation sexuelle, etc.) : 11 % (contre 12 % depuis 2012).

Ces trois catégories sont en augmentation et plus particulièrement pour la xénophobie et des discriminations : 9431 signalements en 2012, 12916 signalements en 2013 et 13295 signalements en 2014, soit une augmentation de près de 41 % en deux ans.

Sur le premier semestre 2015, PHAROS a reçu 105078 signalements, soit une hausse de 45 % notamment liée aux attentats de janvier 2015. Parmi ces signalements, 15583 concernent la xénophobie.

| | **Nb de contenus recoupés / Nb de signalements** | | | **Variation 2013-2015** |
|---|---|---|---|---|
| | **2013** | **2014** | **2015 (1er semestre)** | |
| Provocation publique à la haine et la discrimination raciale, ethnique ou religieuse | 3116 / 7396 | 4018 / 8537 | 7177 / 11834 | +220 % |
| Provocation publique à la haine et la discrimination à raison d'orientations sexuelles | 864 / 3352 | 578 / 1272 | 400 / 759 | – 54 % |
| Injures et diffamations xénophobes ou discriminatoires | 964 / 1643 | 1594 / 2855 | 1290 / 2288 | +178 % |
| Apologie de crime de guerre et contre l'humanité | 164 / 358 | 154 / 381 | 230 / 473 | +164 % |
| Provocation publique à la haine et la discrimination à raison d'un handicap | 45 / 96 | 43 / 92 | 20 / 80 | +66 % |
| Contestation de crime contre l'humanité | 30 / 50 | 48 / 104 | 85 / 139 | +456 % |
| Diffusion d'images d'atteintes volontaires à l'intégrité de la personne (« happy slapping ») | 16 / 22 | 26 / 54 | 8 / 10 | stable |

**Mise en œuvre de la circulaire PHAROS :**

Afin d'améliorer le traitement des enquêtes relatives à la cybercriminalité, une circulaire interministérielle a été signée le 19 juillet 2013 : elle rappelle les missions de la plateforme PHAROS et favorise la circulation de l'information et des signalements entre services d'enquête.

Il a été annexé à la circulaire un protocole de compétences qui détermine les services destinataires des différents signalements. Chaque signalement est transmis à un unique destinataire pour attribution et est parallèlement adressé à un ou plusieurs destinataires pour information.

En juin 2015, une nouvelle rubrique concernant l'enfance en danger a été ajoutée à ce protocole. Les signalements de ce type sont adressés aux services d'enquête territorialement compétents à charge pour eux de prendre attache localement avec le parquet ou le conseil départemental, suivant les prescriptions de l'article 375 du code civil.

***Les suites du rapport du groupe interministériel de travail***

***sur la cybercriminalité***

55 propositions concrètes ont été formulées par le groupe interministériel de travail sur la cybercriminalité présidé par Marc ROBERT, dans un rapport qui a été remis officiellement le 30 juin 2014 aux ministres. Ces propositions visent à mieux protéger les internautes en améliorant la sensibilisation des publics, la prévention des infractions et la réponse répressive, en prenant en compte à la fois l'impératif de sécurité et le respect des libertés.

Lors de la remise du rapport**,** la garde des Sceaux a insisté sur la nécessité pour le ministère de la justice de mener une politique pénale efficace et adaptée aux enjeux posés par les nouvelles technologies. Elle a chargé les services du ministère de la justice d'étudier les propositions de ce rapport et les conditions de leur mise en œuvre, en concertation avec tous les acteurs concernés et notamment le ministère de l'intérieur.

Ces évolutions s'inscrivent dans le cadre des actions déjà menées par le ministère de la justice pour lutter efficacement contre la cybercriminalité, telles que les actions de formation initiale et continue des magistrats organisées et dispensées par l'École Nationale de la Magistrature ou la désignation d'un magistrat référent en matière de cybercriminalité dans les parquets.

Sur le plan pénal, le groupe de travail a estimé que l'efficacité de la répression en France passait à ce jour moins par la création de nouvelles infractions que par l'adoption de moyens destinés à renforcer l'effectivité de la mise en œuvre des dispositions déjà existantes.

**C'est fort de ces recommandations qu'il a été décidé de créer au sein de la Direction des affaires criminelles et des grâces une mission dédiée à la coordination de l'action du ministère de la justice sur ces questions**.

Sur le plan de la réorganisation des services au sein du ministère de la justice, le rapport Robert insistait en effet sur le fait que les attentes à l'égard de la justice étaient très fortes en termes de pilotage juridique, mais aussi de spécialisation, de présence internationale et de politique pénale.

Au regard de cette recommandation, il est donc apparu nécessaire à la garde des sceaux de concentrer à partir de février 2015 au sein de la Direction des affaires criminelles et des grâces les compétences stratégiques en la matière afin que soit proposée une politique judiciaire cohérente via la création d'une mission en charge de l'ensemble des questions relevant de la cybercriminalité, quelle que soit la nature de l'infraction concernée, y compris la représentation et la négociation internationale.

**Des actions spécifiques sont-elles mises en œuvre à l'égard de la population rom ? De nouvelles mesures ont-elles été prises en 2015 ? Le ministère collabore-t-il avec d'autres ministères ou des acteurs compétents en la matière ?**

**Les phénomènes de racisme et de discrimination visant la population Rom ont vocation à être appréhendés dans le cadre plus large des dispositifs existants de lutte contre les discriminations et le racisme.**

Le Défenseur des droits ou ses délégués peuvent être saisis par des personnes Roms ou faisant partie de la communauté des gens du voyage et s'estimant victimes de discriminations.

En outre, la lutte contre les discriminations fait l'objet de dépêches et circulaires régulières à l'attention des parquets généraux, qui ont vocation à inclure les potentiels faits commis à l'encontre de la population Rom et de toute autre population itinérante susceptible de subir des stigmatisations.

Dans ces conditions, une politique pénale spécifiquement consacrée aux gens du voyage serait de nature à communautariser le contentieux des discriminations et du racisme et à stigmatiser, par la même occasion, une population déjà particulièrement fragilisée dans le contexte actuel.

Comme la loi pénale, la politique pénale doit autant que possible demeurer générale et impersonnelle.

Dans le cadre de la formation continue, l'ENM propose une formation intitulée « *populations non sédentaires et pratiques judiciaires* ».

Gens du voyage, Tziganes, Roms migrants, sont autant de populations et de cultures méconnues qui donnent parfois lieu à des représentations pouvant avoir un impact sur les pratiques professionnelles.

L'objectif de cette formation, par une approche pluridisciplinaire, est de fournir aux professionnels concernés des connaissances sur la culture, les modes de vie de ces populations, mais aussi sur leur statut juridique.

La spécificité du cadre juridique et réglementaire concernant les gens du voyage est présentée et notamment la réglementation des titres de circulation, les communes de rattachement et la problématique relative à l'accueil et à l'habitat.

La question du statut des Roms migrants et la problématique de l'occupation illicite de terrains sont étudiées, ainsi que la traite des mineurs.

## Prospectives

### Quel type de mesure le ministère entend-il prendre pour l'année 2016 ?

Une politique pénale ferme et réactive à l'encontre des actes racistes et antisémites, marquée par une réponse pénale systématique, continuera à être mise en œuvre.

Le mémento sur le droit pénal de la presse, actualisé en décembre 2014, fera l'objet de mises à jour régulières par le bureau de la politique pénale générale.

***Le développement de réponses pédagogiques pour les faits les moins graves sera encouragé.***

Pour être efficiente, la réponse pénale doit contenir également un aspect pédagogique. Le recours aux stages de citoyenneté, dans le cadre principalement des alternatives aux poursuites, mais également sous forme de peines complémentaires ou alternatives, permet de répondre en partie à ce besoin car ils ont vocation, sous une forme adaptée, à rappeler les valeurs républicaines

de tolérance et de respect de la dignité humaine sur lesquelles est fondée la société et à faire prendre conscience à l'auteur des faits ainsi sanctionnés de sa responsabilité pénale et civile et des devoirs qu'impliquent la vie en société.

Deux axes de travail ont été privilégiés afin de développer la thématique de la lutte contre le racisme et les discriminations dans le cadre des stages de citoyenneté :
– l'intégration d'un module spécifique consacré au racisme et à l'antisémitisme au sein des stages de citoyenneté de droit commun ; dans ce cadre des travaux ont été menés par la DACG avec Fédération Citoyens et Justice pour préciser le contenu et le déroulement du module et faciliter le recours à ce type de réponse pénale spécifique et pédagogique ;
– le développement en région de stages de citoyenneté spécifiques pour les auteurs de faits à caractère raciste, mis en œuvre par le Mémorial de la Shoah dans des lieux de mémoire.

Il convient de rappeler que ces travaux s'inscrivent pleinement dans l'une des actions du plan de lutte contre le racisme et l'antisémitisme 2015-2017 de la DILCRA, relevant de la compétence du ministère de la justice, qui prévoit le développement des mesures alternatives et des peines à valeur pédagogique pour répondre aux infractions relevant du racisme et des discriminations.

Une dépêche pourrait prochainement être diffusée aux parquets les invitant à généraliser ce type de module dans les stages de citoyenneté.

**Comment est envisagée l'action du ministère dans le cadre de la mise en œuvre du nouveau Plan national de lutte contre le racisme et l'antisémitisme (PNACRA) ?**

Les différentes actions du plan national de lutte contre le racisme et l'antisémitisme 2015-2017 concernant le ministère de la justice font l'objet d'un suivi régulier. Afin de coordonner l'action des différentes directions du ministère de la justice, un référent pour la mise en œuvre du plan a été désigné au sein du ministère de la Justice, en la personne de Madame Caroline NISAND, directrice adjointe de la DACG.

La DILCRA réunit régulièrement les correspondants des différents ministères afin notamment d'assurer un suivi des actions du plan.

## Bilan statistique de la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie

**Les données d'activité des parquets :**

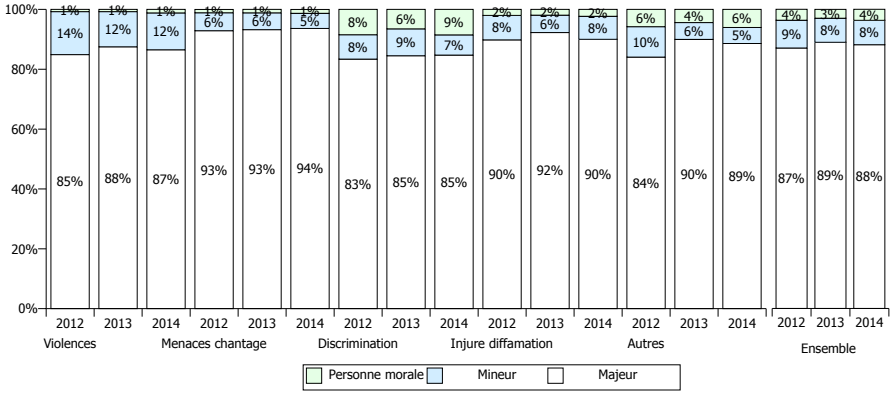
Les tableaux proposés retracent l'activité des parquets en matière d'infractions commises en raison de la religion ou des origines réelles ou supposées de la victime.

Ils résultent du système d'information décisionnelle (SID) conçu à partir du logiciel CASSIOPEE de traitement des affaires pénales. Ces informations concernent tous les auteurs mis en cause dans des affaires comportant une ou plusieurs infractions de cette nature.

## Tableau 1 : auteurs dans les affaires comportant une ou plusieurs infractions commises en raison de la religion ou de l'origine de la victime

| | | Violences | Menaces chantage | Discrimination | Injure diffamation | Autres | Ensemble |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 2012 | Majeur | 921 | 587 | 1 231 | 1 616 | 248 | **4 603** |
| | Mineur | 156 | 38 | 120 | 147 | 30 | **491** |
| | Personne morale | 8 | 7 | 125 | 36 | 17 | **193** |
| | **Ensemble** | **1 085** | **632** | **1 476** | **1 799** | **295** | **5 287** |
| 2013 | Majeur | 1 058 | 566 | 1 184 | 1 431 | 287 | **4 526** |
| | Mineur | 142 | 34 | 126 | 90 | 18 | **410** |
| | Personne morale | 9 | 7 | 91 | 30 | 14 | **151** |
| | **Ensemble** | **1 209** | **607** | **1 401** | **1 551** | **319** | **5 087** |
| 2014 | Majeur | 1 193 | 648 | 1 216 | 1 603 | 249 | **4 909** |
| | Mineur | 170 | 35 | 97 | 137 | 15 | **454** |
| | Personne morale | 16 | 9 | 122 | 41 | 17 | **205** |
| | **Ensemble** | **1 379** | **692** | **1 435** | **1 781** | **281** | **5 568** |

*Source: SID - Ministère de la Justice*




*Source: SID - Ministère de la Justice*

Le nombre d'auteurs dans les affaires comportant une ou plusieurs infractions commises en raison de la religion ou de l'origine de la victime était de 5 287 en 2012, 5 087 en 2013 et 5 568 en 2014. En 2014, 32 % des auteurs étaient mis en cause dans des affaires d'injures et de diffamations.

Les auteurs majeurs représentent chaque année environ 90 % des auteurs d'infractions commises en raison de la religion ou de l'origine de la victime ; les auteurs mineurs représentent chaque année entre 8 % et 9 % de l'ensemble des auteurs de ce contentieux. Selon le type de faits, la part des mineurs varie assez fortement : ils représentent en 2012 14 % des auteurs de violences et 12 % en 2013 et 2014. À l'inverse ils ne représentent en 2012 et 2013 que 6 % des auteurs de menaces et chantage, en 2014 cette part est de 5 %.

Les personnes morales représentent chaque année environ 4 % de l'ensemble des auteurs, leur part varie assez fortement elle aussi, en 2014 elles représentent 9 % des auteurs de discrimination raciale ou religieuse, cette part était de 8 % en

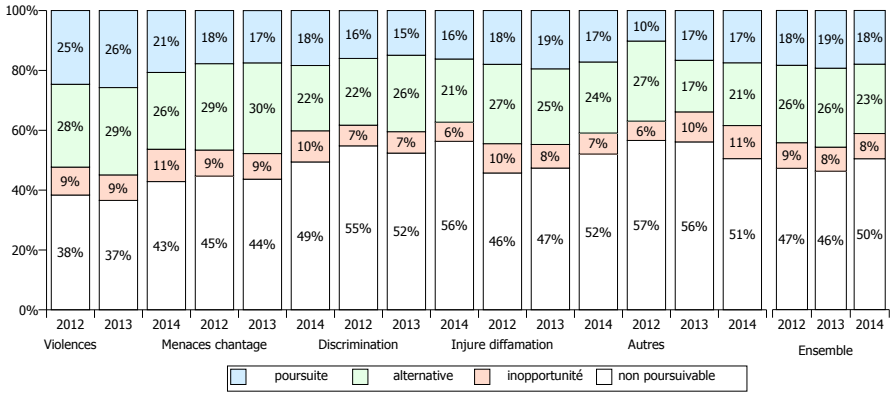
2012 et 6 % en 2013. La présence d'auteur personne morale dans des affaires de menaces, de chantage ou de violences, peut être liée à plusieurs hypothèses :
– la poursuite simultanée d'une personne physique et d'une personne morale dans une même affaire de violences ou de menaces et chantage ;
– la poursuite d'une personne morale pour violences psychologiques ou harcèlement ;
– une erreur de saisie de l'infraction au moment de l'enregistrement de l'affaire.

À ce stade il n'est pas possible de connaître précisément quelle hypothèse est à retenir.

### Tableau 2 : auteurs orientés par les parquets

| | | Violences | Menaces chantage | Discrimination | Injure diffamation | Autres | Ensemble |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 2012 | non poursuivable | 416 | 282 | 809 | 823 | 167 | **2 497** |
| | inopportunité | 101 | 55 | 102 | 176 | 19 | **453** |
| | alternative | 300 | 182 | 329 | 477 | 79 | **1 367** |
| | poursuite | 267 | 112 | 236 | 323 | 30 | **968** |
| | **Ensemble** | **1 084** | **631** | **1 476** | **1 799** | **295** | **5 285** |
| | Taux de réponse pénale | 84,9 % | 84,2 % | 84,7 % | 82,0 % | 85,2 % | **83,8 %** |
| 2013 | non poursuivable | 442 | 265 | 734 | 735 | 179 | **2 355** |
| | inopportunité | 103 | 52 | 100 | 122 | 32 | **409** |
| | alternative | 353 | 184 | 358 | 392 | 55 | **1 342** |
| | poursuite | 311 | 106 | 209 | 302 | 53 | **981** |
| | **Ensemble** | **1 209** | **607** | **1 401** | **1 551** | **319** | **5 087** |
| | Taux de réponse pénale | 86,6 % | 84,8 % | 85,0 % | 85,0 % | 77,1 % | **85,0 %** |
| 2014 | non poursuivable | 591 | 342 | 808 | 927 | 142 | **2 810** |
| | inopportunité | 149 | 72 | 92 | 125 | 31 | **469** |
| | alternative | 354 | 151 | 303 | 423 | 59 | **1 290** |
| | poursuite | 285 | 127 | 232 | 306 | 49 | **999** |
| | **Ensemble** | **1 379** | **692** | **1 435** | **1 781** | **281** | **5 568** |
| | Taux de réponse pénale | 81,1 % | 79,4 % | 85,3 % | 85,4 % | 77,7 % | **83,0 %** |

*Source: SID - Ministère de la Justice*




*Source: SID - Ministère de la Justice*

Le taux de réponse pénale pour les infractions commises en raison de la religion ou de l'origine de la victime varie assez peu chaque année, entre 83 % et 85 %. Ce taux de réponse pénale est légèrement inférieur au taux de réponse pénale pour l'ensemble des contentieux (hors route) par auteur, qui s'élevait à 88,9 % en 2014 par exemple.

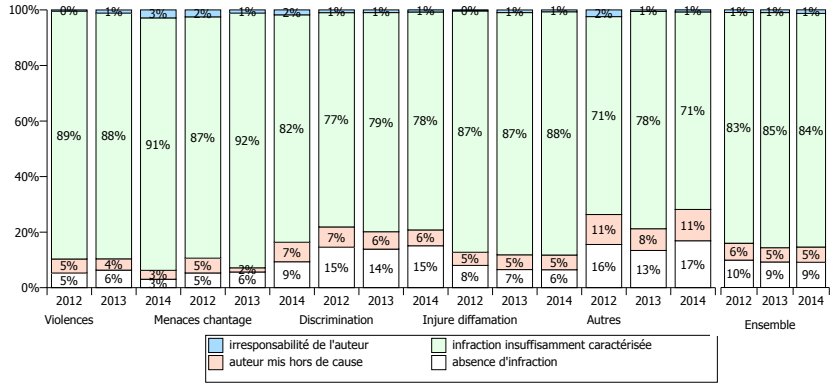
Ce taux de réponse pénale varie en revanche assez nettement selon le type d'infraction considéré : dans les affaires de menaces et chantage, le taux de réponse pénale varie entre 84 % en 2012 et 79 % en 2014. Dans les affaires de violences le taux de réponse pénale varie pour sa part entre 87 % en 2013 et 81 % en 2014. Il convient toutefois de souligner qu'il reste difficile de dessiner une tendance sur un volume aussi faible (par rapport aux 4,3 millions d'affaires nouvelles traitées par les parquets en 2014) : plus l'effectif est faible, plus une variation de quelques affaires aura un impact sur le taux de réponse pénale.

En cas de réponse pénale, les procédures alternatives sont privilégiées : chaque année près de six auteurs sur dix ayant reçu une réponse pénale sont orientés vers une procédure alternative.

### Tableau 3 : détail des non poursuivables

| | | Violences | Menaces chantage | Discrimination | Injure diffamation | Autres | Ensemble |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 2012 | absence d'infraction | 22 | 15 | 118 | 66 | 26 | **247** |
| | auteur mis hors de cause | 21 | 15 | 59 | 39 | 18 | **152** |
| | infraction insuffisamment caractérisée | 371 | 245 | 624 | 715 | 119 | **2 074** |
| | irresponsabilité de l'auteur | 2 | 7 | 8 | 3 | 4 | **24** |
| | **Ensemble** | **416** | **282** | **809** | **823** | **167** | **2 497** |
| 2013 | absence d'infraction | 28 | 15 | 102 | 48 | 24 | **217** |
| | auteur mis hors de cause | 18 | 4 | 46 | 39 | 14 | **121** |
| | infraction insuffisamment caractérisée | 391 | 243 | 579 | 641 | 140 | **1 994** |
| | irresponsabilité de l'auteur | 5 | 3 | 7 | 7 | 1 | **23** |
| | **Ensemble** | **442** | **265** | **734** | **735** | **179** | **2 355** |
| 2014 | absence d'infraction | 18 | 32 | 122 | 60 | 24 | **256** |
| | auteur mis hors de cause | 19 | 24 | 46 | 49 | 16 | **154** |
| | infraction insuffisamment caractérisée | 537 | 280 | 634 | 812 | 101 | **2 364** |
| | irresponsabilité de l'auteur | 17 | 6 | 6 | 6 | 1 | **36** |
| | **Ensemble** | **591** | **342** | **808** | **927** | **142** | **2 810** |

*Source: SID - Ministère de la justice*




*Source: SID - Ministère de la Justice*

Le nombre des auteurs présents dans des affaires non poursuivables pour des infractions commises en raison de la religion ou de l'origine de la victime est de 2 810 auteurs en 2014. En 2013 il en était dénombré 2 355 et 2 497 en 2012.

Dans près de 85 % des cas, l'affaire est non poursuivable car l'infraction est insuffisamment caractérisée. La part des affaires non poursuivables pour infraction insuffisamment caractérisée est particulièrement importante dans les affaires de violences (près de 90 % chaque année).

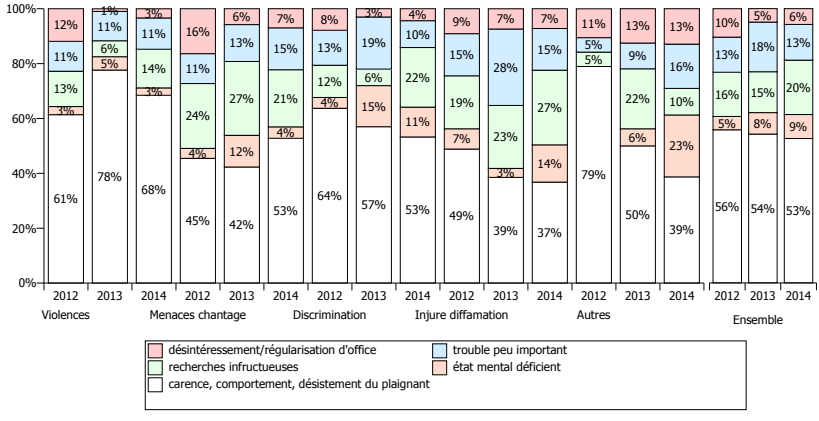
L'absence d'infraction concerne 10 % des affaires chaque année, et près de 15 % des affaires de discrimination raciale ou religieuse.

La mise hors de cause de l'auteur représente environ 5 % des classements d'affaire non poursuivable. Cette proportion est particulièrement importante dans la catégorie autre infraction qui recouvre principalement des destructions ou des dégradations de biens. En 2014 11 % des auteurs de cette catégorie d'infraction ont été mis hors de cause.

### Tableau 4 : détail des classements pour inopportunité

| | | Violences | Menaces chantage | Discrimination | Injure diffamation | Autres | Ensemble |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 2012 | carence, comportement, désistement du plaignant | 62 | 25 | 65 | 86 | 15 | **253** |
| | état mental déficient | 3 | 2 | 4 | 13 | | **22** |
| | recherches infructueuses | 13 | 13 | 12 | 34 | 1 | **73** |
| | trouble peu important | 11 | 6 | 13 | 27 | 1 | **58** |
| | désintéressement/régularisation d'office | 12 | 9 | 8 | 16 | 2 | **47** |
| | **Ensemble** | **101** | **55** | **102** | **176** | **19** | **453** |
| 2013 | carence, comportement, désistement du plaignant | 80 | 22 | 57 | 47 | 16 | **222** |
| | état mental déficient | 5 | 6 | 15 | 4 | 2 | **32** |
| | recherches infructueuses | 6 | 14 | 6 | 28 | 7 | **61** |
| | trouble peu important | 11 | 7 | 19 | 34 | 3 | **74** |
| | désintéressement/régularisation d'office | 1 | 3 | 3 | 9 | 4 | **20** |
| | **Ensemble** | **103** | **52** | **100** | **122** | **32** | **409** |
| 2014 | carence, comportement, désistement du plaignant | 102 | 38 | 49 | 46 | 12 | **247** |
| | état mental déficient | 4 | 3 | 10 | 17 | 7 | **41** |
| | recherches infructueuses | 21 | 15 | 20 | 34 | 3 | **93** |
| | trouble peu important | 17 | 11 | 9 | 19 | 5 | **61** |
| | désintéressement/régularisation d'office | 5 | 5 | 4 | 9 | 4 | **27** |
| | **Ensemble** | **149** | **72** | **92** | **125** | **31** | **469** |

*Source: SID - Ministère de la Justice*




*Source: SID - Ministère de la Justice*

Le nombre des auteurs dans des affaires classées pour inopportunité varie peu entre 2012 et 2014, en passant de 453 en 2012, 409 en 2013 à 469 en 2014.

Si les classements pour régularisation d'office ou préjudice peu important représentent une part faible de ces classements sans suite, dans plus de la moitié des cas, l'affaire est classée pour des motifs liés à la carence du plaignant, à son comportement ou à son désistement.

Cette proportion est particulièrement élevée dans ce contentieux comparé à l'ensemble des contentieux (hors route)[25]. Cette proportion varie aussi fortement selon le contentieux. Dans les affaires de violences, en 2014 68 % des auteurs faisaient l'objet d'un classement de type, cette proportion était de 78 % en 2013 et 61 % en 2014. Les recherches infructueuses représentent en 2014 deux auteurs sur dix. Dans l'ensemble des contentieux (hors route) cette proportion s'élevait en 2014 à 34 %.

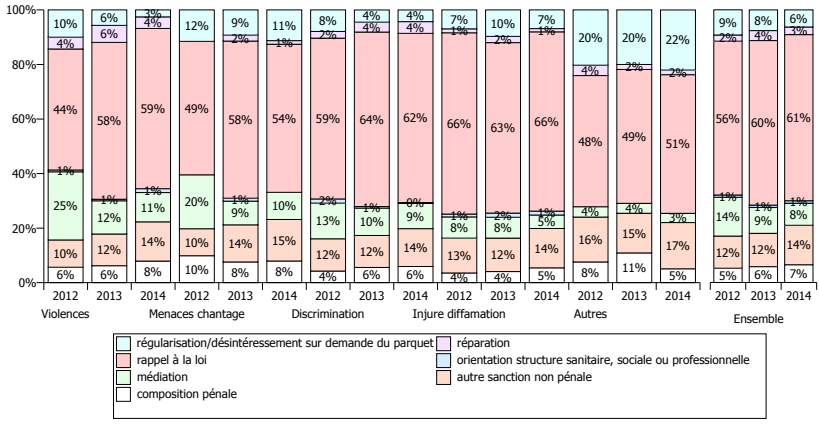
Ces éléments soulignent l'importance d'un sentiment de victimation parfois difficile à objectiver dans le cadre d'une procédure judiciaire, et la difficulté d'apporter une réponse pénale pour des infractions dans lesquelles le ressenti de la victime est à la fois très important, d'où la difficulté de poursuivre en cas de désistement ou de carence du plaignant.

### Tableau 5 : détail des procédures alternatives

| | | Violences | Menaces chantage | Discrimination | Injure diffamation | Autres | Ensemble |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 2012 | composition pénale | 17 | 18 | 14 | 17 | 6 | **72** |
| | autre sanction non pénale | 30 | 18 | 39 | 61 | 13 | **161** |
| | médiation | 75 | 36 | 43 | 37 | 3 | **194** |
| | orientation structure sanitaire, sociale ou professionnelle | 2 | | 5 | 5 | | **12** |
| | rappel à la loi | 133 | 89 | 194 | 317 | 38 | **771** |
| | réparation | 13 | | 8 | 7 | 3 | **31** |
| | régularisation/désintéressement sur demande du parquet | 30 | 21 | 26 | 33 | 16 | **126** |
| | **Ensemble** | **300** | **182** | **329** | **477** | **79** | **1 367** |
| 2013 | composition pénale | 22 | 14 | 20 | 16 | 6 | **78** |
| | autre sanction non pénale | 41 | 25 | 42 | 48 | 8 | **164** |
| | médiation | 43 | 16 | 36 | 30 | 2 | **127** |
| | orientation structure sanitaire, sociale ou professionnelle | 2 | 2 | 2 | 6 | | **12** |
| | rappel à la loi | 203 | 106 | 229 | 245 | 27 | **810** |
| | réparation | 22 | 4 | 13 | 9 | 1 | **49** |
| | régularisation/désintéressement sur demande du parquet | 20 | 17 | 16 | 38 | 11 | **102** |
| | **Ensemble** | **353** | **184** | **358** | **392** | **55** | **1 342** |
| 2014 | composition pénale | 28 | 12 | 18 | 23 | 3 | **84** |
| | autre sanction non pénale | 51 | 23 | 42 | 61 | 10 | **187** |
| | médiation | 38 | 15 | 28 | 21 | 2 | **104** |
| | orientation structure sanitaire, sociale ou professionnelle | 5 | | 1 | 6 | | **12** |
| | rappel à la loi | 208 | 82 | 188 | 278 | 30 | **786** |
| | réparation | 15 | 2 | 13 | 5 | 1 | **36** |
| | régularisation/désintéressement sur demande du parquet | 9 | 17 | 13 | 29 | 13 | **81** |
| | **Ensemble** | **354** | **151** | **303** | **423** | **59** | **1 290** |

*Source: SID - Ministère de la Justice*

25. Dans l'ensemble des contentieux (hors route) les affaires classées pour inopportunité suite à un motif lié au plaignant de ne représentait en 2014 que 28 % des auteurs.




*Source: SID - Ministère de la Justice*

En 2012, 2013 et 2014 près de 1 300 auteurs d'infractions commises en raison de la religion ou de l'origine de la victime ont été orientés vers une procédure alternative. Le rappel à loi est la procédure alternative le plus utilisé, il représente chaque année près de six auteurs sur dix.

Le recours au rappel à la loi est particulièrement important dans les affaires d'injure et de diffamation, ou il représente en 2014 66 % des procédures alternatives.

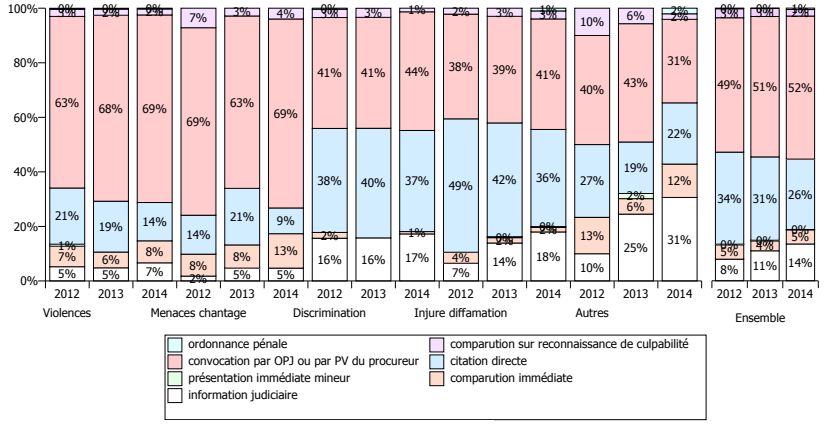
### Tableau 6 : détail des poursuites

Chaque année environ 1 000 auteurs sont poursuivis ; ce nombre est en hausse

| | | Violences | Menaces chantage | Discrimination | Injure diffamation | Autres | Ensemble |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 2012 | information judiciaire | 14 | 2 | 37 | 21 | 3 | **77** |
| | comparution immédiate | 20 | 9 | 5 | 13 | 4 | **51** |
| | présentation immédiate mineur | 2 | | | | | **2** |
| | citation directe | 55 | 16 | 90 | 158 | 8 | **327** |
| | convocation par OPJ ou par PV du procureur | 168 | 77 | 96 | 124 | 12 | **477** |
| | comparution sur reconnaissance de culpabilité | 7 | 8 | 7 | 7 | 3 | **32** |
| | ordonnance pénale | 1 | | 1 | | | **2** |
| | **Ensemble** | **267** | **112** | **236** | **323** | **30** | **968** |
| 2013 | information judiciaire | 15 | 5 | 33 | 42 | 13 | **108** |
| | comparution immédiate | 18 | 9 | | 6 | 3 | **36** |
| | présentation immédiate mineur | | | | 1 | 1 | **2** |
| | citation directe | 58 | 22 | 84 | 126 | 10 | **300** |
| | convocation par OPJ ou par PV du procureur | 212 | 67 | 85 | 118 | 23 | **505** |
| | comparution sur reconnaissance de culpabilité | 7 | 3 | 7 | 9 | 3 | **29** |
| | ordonnance pénale | 1 | | | | | **1** |
| | **Ensemble** | **311** | **106** | **209** | **302** | **53** | **981** |
| 2014 | information judiciaire | 19 | 6 | 40 | 55 | 15 | **135** |
| | comparution immédiate | 23 | 16 | 2 | 5 | 6 | **52** |
| | présentation immédiate mineur | | | | 1 | | **1** |
| | citation directe | 40 | 12 | 86 | 109 | 11 | **258** |
| | convocation par OPJ ou par PV du procureur | 196 | 88 | 101 | 124 | 15 | **524** |
| | comparution sur reconnaissance de culpabilité | 6 | 5 | 3 | 9 | 1 | **24** |
| | ordonnance pénale | 1 | | | 3 | 1 | **5** |
| | **Ensemble** | **285** | **127** | **232** | **306** | **49** | **999** |

*Source: SID - Ministère de la Justice*

faible mais régulière depuis 2012.




*Source: SID - Ministère de la Justice*

Le recours à la convocation par officier de police judiciaire (COPJ) ou par procès-verbal (CPPV) du procureur représente près de la moitié des auteurs chaque année, cette proportion est nettement plus importante que dans l'ensemble des contentieux ou les COPJ ou par CPPV du procureur représente 36 % des auteurs ayant fait l'objet de poursuites. Le recours à ce type de poursuites est particulièrement important pour les auteurs dans les affaires de violences et de menaces ou de chantage (70 % des auteurs ayant fait l'objet de poursuites).

Le recours à la citation directe est aussi plus massif dans ce contentieux que dans l'ensemble des contentieux. Dans l'ensemble des contentieux la citation directe représente 6 % des auteurs en 2014 contre 26 % pour des auteurs ayant commis des infractions commises en raison de la religion ou de l'origine de la victime. Comme dans l'ensemble des contentieux, la tendance est cependant à la baisse dans le recours aux citations directes, passant de 34 % en 2012, 31 % en 2013 à 36 % en 2014.

Le recours aux citations directes est particulièrement important dans les affaires de discrimination (37 % des auteurs en 2014) et dans les affaires d'injure et de diffamation (36 % en 2014), ce qui correspond aux spécificités du régime juridique de ce contentieux.

### Données des condamnations des infractions à caractère raciste

### Tableau 1 : Infractions sanctionnées et condamnations à caractère raciste

| | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Infractions ayant donné lieu à condamnation en matière de racisme** | 345 | 573 | 611 | 577 | 682 | 579 | 562 | 414 | 494 | 416 | 445 |
| **Condamnations prononcées à titre principal pour une infraction en matière de racisme** | 236 | 380 | 364 | 423 | 469 | 397 | 389 | 266 | 342 | 278 | 277 |
| **Condamnations prononcées uniquement pour une infraction en matière de racisme** | 165 | 253 | 275 | 306 | 344 | 288 | 295 | 190 | 232 | 195 | 205 |

*Source: Casier judiciaire national, données 2014 provisoires - Ministère de la justice*

Ces chiffres traduisent une augmentation importante des condamnations prononcées pour des infractions à caractère raciste. Cet accroissement dû à la meilleure identification des infractions à la suite des lois du 3 février 2003 dite loi LELLOUCHE et du 9 mars 2004 dite loi PERBEN II a donc été important en particulier depuis 2004.

Depuis 2008, le nombre d'infractions condamnées a baissé, notamment sur l'année 2011. Depuis, ce nombre fluctue d'une année sur l'autre dans des proportions qui restent peu significatives, compte tenu du faible volume qu'elles représentent.

Les données 2014 montrent une hausse des infractions par rapport à la baisse de l'année précédente, soit +7,0 % d'infractions.

### Tableau 2 : Infractions à caractère raciste sanctionnées, par type d'infraction

| | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Atteintes aux personnes violences** | 22 | 35 | 54 | 44 | 47 | 45 | 30 | 19 | 24 | 24 | 41 |
| **Menaces** | 5 | 21 | 41 | 31 | 49 | 39 | 38 | 23 | 49 | 38 | 39 |
| **Discriminations** | 19 | 19 | 17 | 10 | 15 | 12 | 18 | 9 | 9 | 7 | 7 |
| **Provocations, injures, diffamations** | 283 | 467 | 441 | 459 | 547 | 455 | 454 | 344 | 380 | 334 | 350 |
| **Atteintes aux biens** | 4 | 25 | 50 | 24 | 18 | 26 | 22 | 16 | 30 | 13 | 7 |
| **Atteintes à l'intégrité du cadavre, violations de sépulture** | 12 | 6 | 8 | 9 | 6 | 2 | | 3 | 2 | | 1 |
| **Ensemble** | **345** | **573** | **611** | **577** | **682** | **579** | **562** | **414** | **494** | **416** | **445** |

*Source: Casier judiciaire national, données 2014 provisoires - Ministère de la justice*

Les infractions ayant donné lieu à condamnation pour provocation à la discrimination, à la haine ou à la violence, injure et diffamation à caractère raciste

restent les plus importantes quantitativement puisqu'elles représentent 78,7 % des infractions sanctionnées (soit 350 infractions en 2014). Les menaces restent stables depuis 2013 avec 39 infractions soit 8,8 % des infractions sanctionnées. Les atteintes aux personnes augmentent de plus 70,1 % en 2014 passant de 24 infractions à 41 (9,2 % des infractions).

Les infractions de discriminations ayant donné lieu à condamnation restent au nombre de 7 en 2014 (1,6 % des infractions). Les atteintes aux biens baissent de moitié, de 13 en 2013 à 7 en 2014 (1,6 % des infractions). Une infraction pour atteinte à l'intégrité du cadavre, violation de sépulture est recensée en 2014.

### Tableau 3 : Condamnations et peines prononcées pour des infractions à caractère raciste

| Infractions | Année | Condamnation (infraction principale) | Peines de réclusion | Quantum moyen de la réclusion (en années) | Emprisonnement | Dont ferme (tout ou en partie) | Quantum emprisonnement ferme (en mois) | Dont sursis total | Amendes (peine principale) | Dont ferme | Montant moyen de l'amende ferme | Mesure de substitution et contrainte pénale | Mesure et sanction éducative | Dispense de peine |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Atteintes aux personnes violences | 2012 | 18 | 0 | | 12 | 2 | 15,0 | 10 | 2 | 2 | 1150 € | 1 | 3 | 0 |
| | 2013 | 21 | 0 | | 17 | 8 | 6,4 | 9 | 2 | 2 | 550 € | 2 | 0 | 0 |
| | 2014 | 20 | 0 | | 11 | 4 | 6,0 | 7 | 3 | 3 | 733 € | 5 | 1 | 0 |
| Menaces | 2012 | 33 | 0 | | 16 | 7 | 3,9 | 9 | 11 | 9 | 261 € | 3 | 3 | 0 |
| | 2013 | 16 | 0 | | 13 | 6 | 6,7 | 7 | 1 | 1 | 300 € | 2 | 0 | 0 |
| | 2014 | 23 | 0 | | 18 | 9 | 5,6 | 9 | 2 | 2 | 275 € | 2 | 0 | 1 |
| Discriminations | 2012 | 8 | 0 | | 0 | 0 | | 0 | 8 | 4 | 1200 € | 0 | 0 | 0 |
| | 2013 | 6 | 0 | | 0 | 0 | | 0 | 6 | 2 | 1500 € | 0 | 0 | 0 |
| | 2014 | 7 | 0 | | 0 | 0 | | 0 | 6 | 2 | 3000 € | 0 | 0 | 1 |
| Provocations, injures, diffamations | 2012 | 261 | 0 | | 77 | 21 | 4,4 | 56 | 130 | 98 | 566 € | 33 | 15 | 6 |
| | 2013 | 226 | 0 | | 74 | 25 | 2,5 | 49 | 119 | 97 | 806 € | 22 | 8 | 3 |
| | 2014 | 221 | 0 | | 66 | 21 | 3,6 | 45 | 118 | 103 | 880 € | 30 | 6 | 1 |
| Atteintes aux biens | 2012 | 21 | 0 | | 19 | 13 | 7,7 | 6 | 0 | 0 | | 2 | 0 | 0 |
| | 2013 | 9 | 1 | 10,0 | 5 | 3 | 8,3 | 2 | 0 | 0 | | 0 | 3 | 0 |
| | 2014 | 5 | 0 | | 2 | 0 | | 2 | 1 | 1 | 300 € | 0 | 2 | 0 |
| Atteintes à l'intégrité du cadavre, violations de sépulture | 2012 | 1 | 0 | | 1 | 0 | | 1 | 0 | 0 | | 0 | 0 | 0 |
| | 2014 | 1 | 0 | | 1 | 0 | | 1 | 0 | 0 | | 0 | 0 | 0 |

*Source : Casier judiciaire national, données 2014 provisoires - Ministère de la justice*

Les peines sont ici calculées sur les condamnations dans lesquelles l'infraction à caractère raciste est l'infraction principale, sachant qu'une même condamnation peut comporter plusieurs infractions connexes, racistes ou non.

Les condamnations pour provocation à la discrimination, à la haine ou à la violence, injure et diffamation à caractère raciste ont un taux d'emprisonnement stable 29,9 % en 2014 avec une part des emprisonnements fermes en légère hausse 9,5 % en 2014 contre 8,0 % en 2012.

La proportion d'amendes fermes est en hausse passant de 37,5 % en 2012 à 46,6 % en 2014 avec un quantum moyen également en hausse de 566€ à 880€ en 2014.

Les peines pour menaces tendent de plus en plus vers l'emprisonnement 78,3 % en 2014 et 40 % de ferme. Les peines principales d'amendes fermes sont rares, seulement 8,7 % en 2014.

Les atteintes aux personnes ont un taux d'emprisonnement de 55 %, celui-ci est essentiellement du sursis total 35 % des peines, à l'inverse les amendes sont toutes fermes sur la période.

Les amendes pour discriminations sont quant à elles plus souvent avec sursis en 2013 et 2014, néanmoins le quantum moyen des amendes fermes atteint les 3000€ en 2014. On note également une condamnation pour une infraction d'atteinte aux biens en 2013, avec une peine de réclusion de 10 ans ; les infractions de ce chef condamnées en tant qu'infraction principale sont en chute depuis 2012, l'évolution des peines est donc difficilement exploitable. Les seules atteintes à l'intégrité du cadavre en 2012 et 2014 ont été punies par de l'emprisonnement avec sursis total.

### Tableau 4 : Infractions contraventionnelles (C1 à C4) à caractère raciste ayant fait l'objet d'une décision de culpabilité devant les tribunaux de police et les juges de proximité

| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Provocations, injures, diffamations** | 215 | 205 | 207 | 171 | 184 | 170 | 174 | 169 |

*Source: Minos - Ministère de la justice*

Entre 2007 et 2014, les condamnations contraventionnelles de provocation à la discrimination, à la haine ou à la violence, injure et diffamation à caractère raciste sont en baisse de -21,4 %.

### Bilan définitif des procédures liées à Charlie Hebdo au 10 juillet 2015

**Remontée d'informations mise en place à la suite des évènements du 7, 8 et 9 janvier 2015 à Paris du 7 janvier au 12 février 2015.**

Ce bilan recense 550 affaires signalées, dont les trois quarts ont un ou des auteurs identifiés (79%).

Dans ces affaires où les auteurs sont identifiés, 509 auteurs sont recensés, dont 72% sont majeurs (l'âge de l'auteur n'est pas toujours connu), et on dénombre au moins 126 mineurs (25% des auteurs identifiés).

Quant à la nature des faits, il s'agit pour moitié de faits d'apologie du terrorisme ou provocation au terrorisme (54% des affaires signalées, 298 affaires). Un tiers des faits recensés représente des atteintes aux personnes (30%, 166 affaires). Les faits visant un lieu de culte restent marginaux, avec 10% des affaires signalées, de même que les faits commis en détention (7%). 55 faits (10% des affaires signalées) ont eu lieu dans ou aux abords immédiats d'un établissement scolaire.

Quant à la structure de la réponse pénale : 22 affaires ont été classées sans suite, 15 ont fait l'objet d'une procédure alternative aux poursuites. L'essentiel des poursuites a pris la voie de la comparution immédiate, soit 48% des auteurs.

Cette proportion de poursuites en comparution immédiate demeure toujours plus importante lorsque les faits sont en relation avec des personnes dépositaires de l'autorité publique : 59% des auteurs passent alors en comparution immédiate. A l'inverse, lorsque seule une infraction d'apologie du terrorisme ou de provocation au terrorisme est retenue sans autre infraction, la proportion de comparution immédiate est plus faible (38%). La proportion de requêtes devant le JE est en revanche dans ce cas plus importante (24% de la réponse pénale), ce qui est sans doute représentatif du fait que les mineurs se voient le plus souvent reprocher cette infraction (81 mineurs sur 126 mineurs auteurs, soit 64% des auteurs mineurs).

Quant aux peines prononcées, sur 140 auteurs condamnés, 99 se sont vus infliger une peine d'emprisonnement ferme, total ou partiel.
100 mandats de dépôt ont été recensés, dont 33 mandats de dépôt provisoires (en ce compris les mandats de dépôt de courte durée prononcés en attente d'une comparution immédiate).

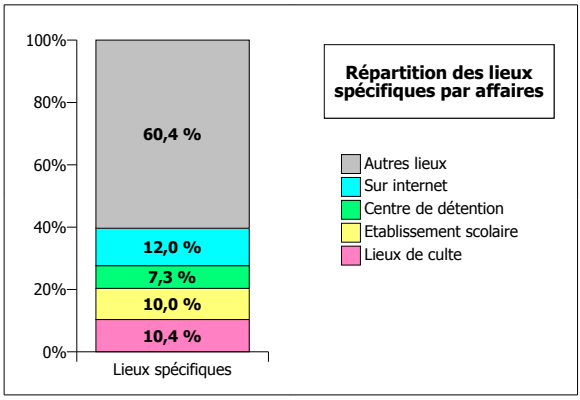
Pour les faits d'apologie du terrorisme ou provocation au terrorisme, lorsque c'est la seule infraction retenue, sur 130 auteurs (considérant ici uniquement les affaires ayant reçu une orientation pénale), 24 auteurs se sont vus infliger une peine de prison ferme et 41 auteurs au total ont été condamnés. Pour ces faits d'apologie du terrorisme ou provocation au terrorisme, 23 mandats de dépôts ont été prononcés dans ces 185 affaires signalées, dont 7 mandats de dépôt provisoires (en ce compris les courts mandats de dépôt précédemment évoqués).

180 affaires signalées étaient en lien avec les forces de l'ordre (violences sur PDAP, outrages, rebellions, etc) dont 97 avec des infractions connexes. Dans ces affaires, 56 personnes se sont vues infliger un mandat de dépôt, dont 16 provisoires, et 69 personnes ont été condamnées. 55 d'entre elles se sont vu infliger une peine d'emprisonnement ferme, au moins partiel.

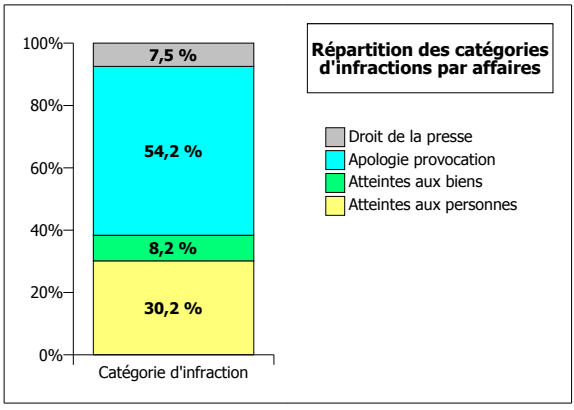
## Procédures liées à Charlie Hebdo au 10 juillet 2015

| | 2015 |
|---|---|
| **Nombre d'affaires** | **550** |
| dont auteur connu | 434 (78,9%) |
| dont auteur inconnu | 116 (21,1%) |
| dont affaires avec des infractions connexes | 167 |
| | |
| **Nombre d'auteurs** | **509** |
| dont mineurs | 126 (24,8%) |
| avec antécédents | 25 |
| dont majeurs | 367 (72,1%) |
| avec antécédents | 171 |
| dont NC | 16 (3,1%) |
| | |
| Nombre de GAV (affaire) | 318 |
| Nombre de GAV (auteur) | 363 |
| Nombre de mandat de dépôt (affaire) | 98 |
| Nombre de mandat de dépôt (auteur) | 100 |
| dont mandat de dépôt provisoire (auteur) | 33 |

| Lieux spécifiques | Nombre d'affaires | Nombre d'auteurs |
|---|---|---|
| Lieu de culte | 57 | 31 |
| Etablissement scolaire | 55 | 64 |
| Centre de détention | 40 | 39 |
| Sur internet | 66 | 71 |
| Autres lieux | 332 | 304 |
| **Total** | **550** | **509** |

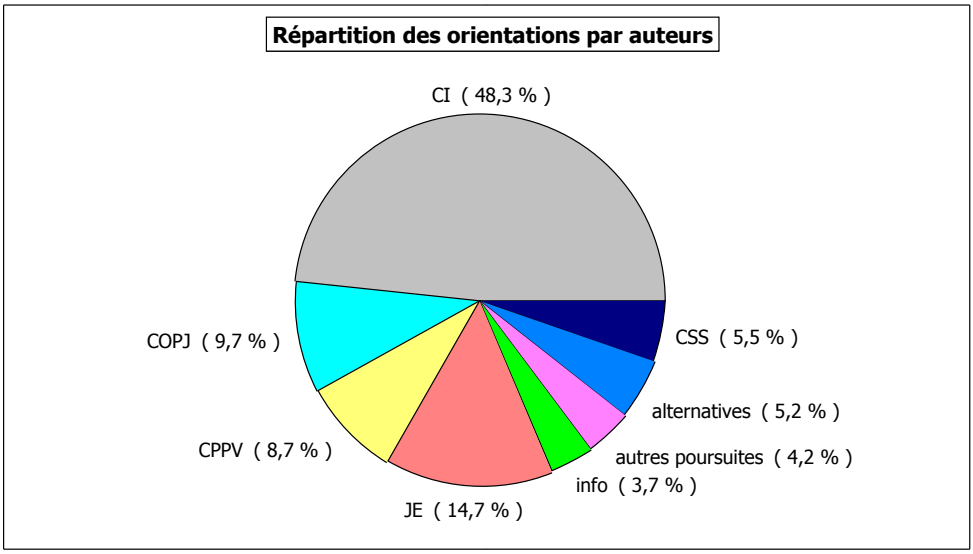



| Catégorie d'infraction | Nombre d'affaires | Nombre d'auteurs |
|---|---|---|
| atteintes aux personnes | 166 | 155 |
| atteintes aux biens | 45 | 14 |
| apologie provocation | 298 | 318 |
| droit de la presse | 41 | 22 |
| **Total** | **550** | **509** |



| Catégorie d'infraction | majeur | mineur | NC |
|---|---|---|---|
| atteintes aux personnes | 125 | 25 | 5 |
| atteintes aux biens | 11 | 3 | 0 |
| apologie provocation | 211 | 96 | 11 |
| droit de la presse | 20 | 2 | 0 |
| **Total** | **367** | **126** | **16** |

| Orientation procédure | Nombre d'affaires | Nombre d'auteurs |
|---|---|---|
| CI | 168 | 184 |
| COPJ | 37 | 37 |
| CPPV | 33 | 33 |
| JE | 43 | 56 |
| info | 9 | 14 |
| autres poursuites | 15 | 16 |
| alternatives | 15 | 20 |
| CSS | 22 | 21 |
| **Total** | **342** | **381** |

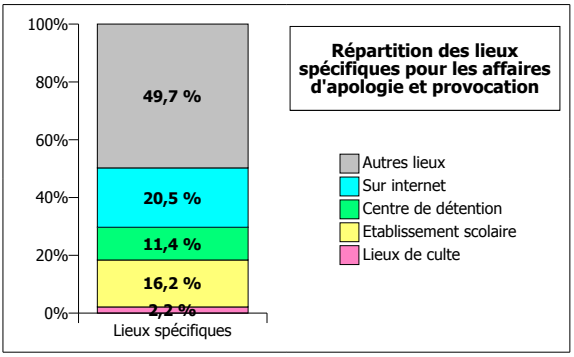



| Peine prononcée | Nombre d'auteurs |
|---|---|
| amende (ferme ou partiel) | 2 |
| emprisonnement ferme (tout ou partiel) | 99 |
| emprisonnement SME | 7 |
| emprisonnement sursis total | 20 |
| mesure sanction éducative | 5 |
| peine de substitution | 7 |
| **Total** | **140** |

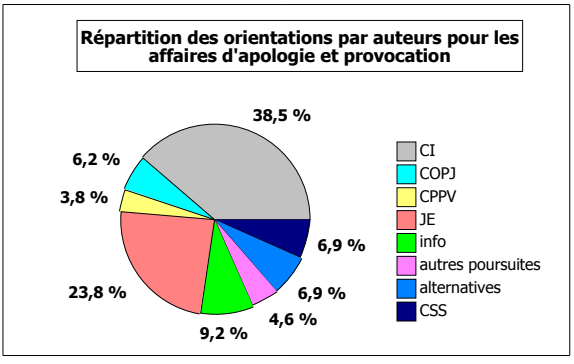
**Procédures liées à Charlie Hebdo au 10 juillet 2015 pour des faits d'apologie provocation en infraction unique**

| Apologie provocation (infraction unique) | 2015 |
|---|---|
| **Nombre d'affaires** | **185** |
| dont auteur connu | 167 (90,3%) |
| dont auteur inconnu | 18 (9,7%) |
| | |
| **Nombre d'auteurs** | **201** |
| dont mineurs | 81 (40,3%) |
| avec antécédents | 15 |
| dont majeurs | 114 (56,7%) |
| avec antécédents | 54 |
| dont NC | 6 (3,0%) |
| | |
| Nombre de GAV (affaire) | 109 |
| Nombre de GAV (auteur) | 123 |
| Nombre de mandat de dépôt (affaire) | 23 |
| Nombre de mandat de dépôt (auteur) | 23 |
| dont mandat de dépôt provisoire (auteur) | 7 |

| Lieux spécifiques | Nombre d'affaires | Nombre d'auteurs |
|---|---|---|
| Lieu de culte | 4 | 1 |
| Etablissement scolaire | 30 | 44 |
| Centre de détention | 21 | 21 |
| Sur internet | 38 | 48 |
| Autres lieux | 92 | 87 |
| **Total** | **185** | **201** |




| Orientation procédure | Nombre d'affaires | Nombre d'auteurs |
|---|---|---|
| CI | 49 | 50 |
| COPJ | 8 | 8 |
| CPPV | 5 | 5 |
| JE | 22 | 31 |
| info | 7 | 12 |
| autres poursuites | 6 | 6 |
| alternatives | 9 | 9 |
| CSS | 9 | 9 |
| **Total** | **115** | **130** |

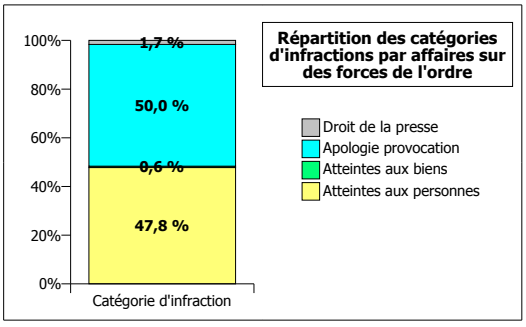



| Peine prononcée | Nombre d'auteurs |
|---|---|
| emprisonnement ferme (tout ou partiel) | 24 |
| emprisonnement SME | 3 |
| emprisonnement sursis total | 7 |
| mesure sanction éducative | 4 |
| peine de substitution | 3 |
| **Total** | **41** |

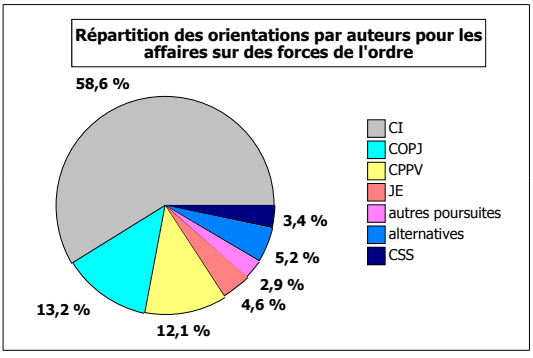
**Procédures liées à Charlie Hebdo au juillet 2015 pour des faits en relation avec des forces de l'ordre**

| Faits sur des forces de l'ordre | 2015 |
|---|---|
| **Nombre d'affaires** | **180** |
| dont auteur connu | 171 (95,0%) |
| dont auteur inconnu | 9 (5,0%) |
| dont affaires avec des infractions connexes | 97 |
| | |
| **Nombre d'auteurs** | **193** |
| dont mineurs | 18 (9,3%) |
| avec antécédents | 4 |
| dont majeurs | 168 (87,0%) |
| avec antécédents | 80 |
| dont NC | 7 (3,6%) |
| | |
| Nombre de GAV (affaire) | 151 |
| Nombre de GAV (auteur) | 169 |
| Nombre de mandat de dépôt (affaire) | 54 |
| Nombre de mandat de dépôt (auteur) | 56 |
| dont mandat de dépôt provisoire (auteur) | 16 |

| Catégorie d'infraction | Nombre d'affaires | Nombre d'auteurs |
|---|---|---|
| atteintes aux personnes | 86 | 98 |
| atteintes aux biens | 1 | 0 |
| apologie provocation | 90 | 93 |
| droit de la presse | 3 | 2 |
| **Total** | **180** | **193** |




| Orientation procédure | Nombre d'affaires | Nombre d'auteurs |
|---|---|---|
| CI | 91 | 102 |
| COPJ | 23 | 23 |
| CPPV | 21 | 21 |
| JE | 7 | 8 |
| autres poursuites | 4 | 5 |
| alternatives | 4 | 9 |
| CSS | 5 | 6 |
| **Total** | **155** | **174** |

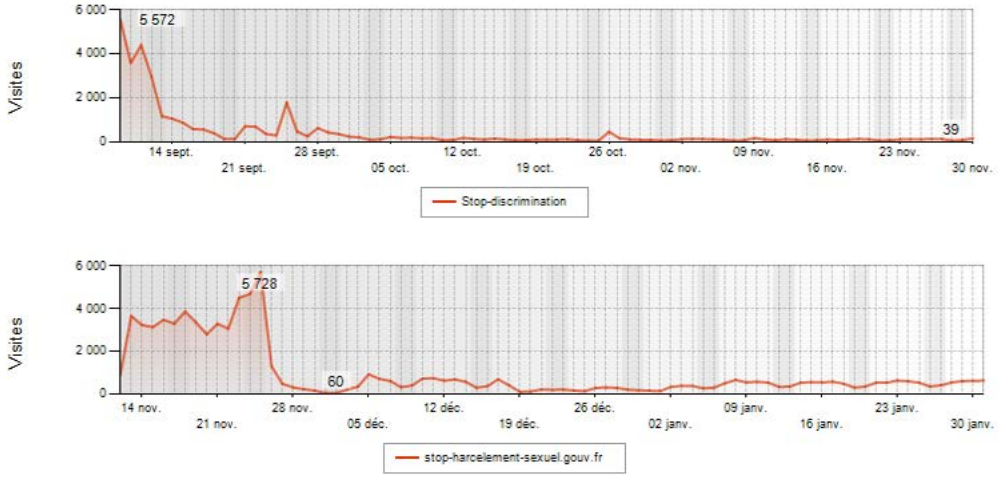



| Peine prononcée | Nombre d'auteurs |
|---|---|
| amende (ferme ou partiel) | 1 |
| emprisonnement ferme (tout ou partiel) | 55 |
| emprisonnement SME | 3 |
| emprisonnement sursis total | 7 |
| peine de substitution | 3 |
| **Total** | **69** |

### *Statistiques du site stop-discrimination.gouv.fr*

Le site stop-discrimination.gouv.fr a été lancé le 9 juillet, dans la nuit. Sauf indication contraire les chiffres ci-dessous sont ceux de la journée du 9/9 au 30/11 inclus, ils proviennent de la plateforme AtInternet et de DailyMotion.

Depuis son ouverture le site a enregistré au total 34206 visites, pour 121685 pages vues. À titre de comparaison, le site stop-harcelement-sexuel (bénéficiant d'une campagne d'achat de mots-clés) avait fait, pour la même période après son lancement 27820 visites, pour 32546 pages vues.




On observe que la campagne d'achat de mots-clés avait permis de soutenir la fréquentation du site une fois passée la phase de lancement.

### *Le site Internet*

- Contenus

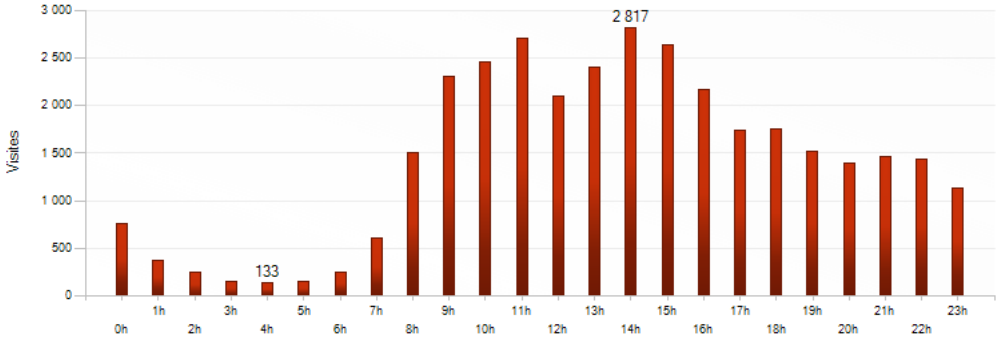
**Les pages les plus vues du site stop-discrimination sont listées ci-dessous.**

| Pages | Visites | Visiteurs | Chargements |
|---|---|---|---|
| stop-discrimination.gouv.fr | 20795 | 19901 | 31232 |
| stop-discrimination.gouv.fr/creer-mon-affiche | 6439 | 6159 | 9587 |
| stop-discrimination.gouv.fr/informations/definitions-et-formes-de-discriminations | 6014 | 5783 | 7524 |
| stop-discrimination.gouv.fr/ressources/infographies | 3724 | 3654 | 4395 |
| stop-discrimination.gouv.fr/campagne | 3287 | 3184 | 4560 |
| stop-discrimination.gouv.fr/cartographie | 2700 | 2619 | 6091 |
| stop-discrimination.gouv.fr/agir/les-structures-dacces-aux-droits-et-daide-aux-victimes | 2177 | 2123 | 3117 |
| stop-discrimination.gouv.fr/videos/le-diner | 1593 | 1545 | 1856 |
| stop-discrimination.gouv.fr/ressources | 1360 | 1322 | 1713 |
| stop-discrimination.gouv.fr/ministere/action-de-groupe | 1276 | 1254 | 1628 |
| stop-discrimination.gouv.fr/informations/les-infractions-a-ne-pas-confondre-avec-la-discrimination | 1241 | 1211 | 1597 |

| Pages | Visites | Visiteurs | Chargements |
|---|---|---|---|
| stop-discrimination.gouv.fr/boite-a-projet | 1139 | 1080 | 1361 |
| stop-discrimination.gouv.fr/videos/apriori-0 | 930 | 901 | 1033 |
| stop-discrimination.gouv.fr/informations/ les-sanctions-penales | 730 | 711 | 871 |
| stop-discrimination.gouv.fr/ministere/ ce-qui-a-deja-ete-fait-depuis-2007 | 581 | 568 | 660 |
| stop-discrimination.gouv.fr/agir/ ne-pas-laisser-faire-les-recours | 418 | 412 | 503 |
| www. stop-discrimination.gouv.fr./ressources/infographies | 416 | 409 | 462 |
| stop-discrimination.gouv.fr/videos/apriori-1 | 390 | 380 | 424 |
| | | | |

- Trafic horaire

La fréquentation est soutenue tout au long de la journée à partir de 8h jusqu'à 21h.




- Origines du trafic

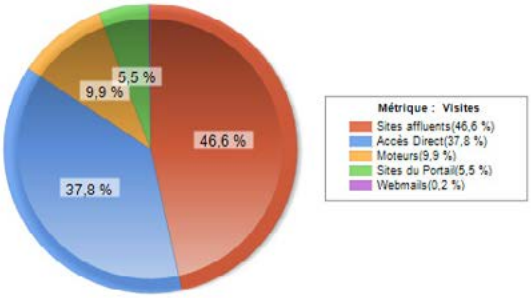
Près de la moitié des visites (46,6 %) sont venues de liens depuis d'autres sites. Très majoritairement depuis les réseaux sociaux.

En premier : Facebook avec près de 8500 visites (dont 50% depuis facebook mobile). Puis vient Twitter (2000 visites).

37,8 % des visites sont venues d'un accès direct : ce sont les personnes qui accèdent en tapant l'url dans leur navigateur (parce qu'elles ont vu ou entendu l'adresse par exemple).

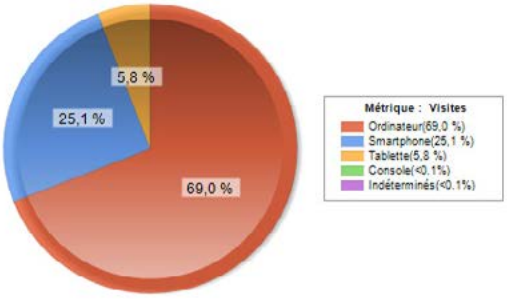
5,5 % des visites sont venues du site Internet du ministère (site presse et portail).

La part des moteurs de recherche dans les sources stagne à 10 %. L'amélioration du référencement passera notamment par l'animation du site (mise à jour de nouveaux contenus) et par son référencement sur de nombreux sites partenaires.




- Terminaux utilisés

La répartition des différents types de terminaux ne bouge pas : 30 % des visites viennent d'un terminal mobile (25 % depuis un téléphone, 5 % depuis une tablette). La consultation en a sans conteste été facilitée par l'interface du site compatible avec ces terminaux.




## Les vidéos

« L'appartement » a fait plus de 6500 vues, « le dîner » plus de 4300 vues. La vidéo « Appartement » a été vue à 100 % par 80 % des visiteurs (72 % pour la vidéo « Dîner »).

La 3e vidéo de campagne a été publiée le 14/09, elle a fait près de 2000 vues. La vidéo de présentation du site (screencast) a fait plus de 300 vues.

# Contribution du ministère des Affaires étrangères et du Développement international

## Les mesures de lutte contre le racisme, l'antisémitisme et les discriminations prises en 2015 par votre ministère

Dans le contexte de la recrudescence des actes racistes et antisémites, et dans la suite des attentats meurtriers qui ont endeuillé la France en janvier 2015, **les autorités françaises ont fait de la lutte contre le racisme et l'antisémitisme une grande cause nationale.** Cette politique a conduit à un renforcement substantiel des mesures mises en œuvre au plan interne pour lutter contre ces phénomènes, qui a été consacré par l'adoption, le 17 avril dernier, d'un **nouveau plan d'action national de lutte contre le racisme et l'antisémitisme.**

Cette politique active se traduit par une **activité accrue de la France** dans différentes enceintes internationales (*cf.* détail ci-après) coordonnée par le ministère des Affaires étrangères et du développement international.

Elle s'est accompagnée d'une **action de communication large autour des actions entreprises dans ce domaine en France dans différentes enceintes.** L'Ambassadrice pour les droits de l'Homme, en charge de la dimension internationale de la Shoah, des spoliations et du devoir de mémoire, a mené plusieurs actions depuis le début de l'année 2015 visant notamment à exposer au plan international la situation en France, qui fait parfois l'objet d'une vision erronée, et à **présenter les grandes lignes du nouveau plan national d'action de lutte contre le racisme et l'antisémitisme**, considéré comme un exemple à suivre sinon un modèle par beaucoup de nos partenaires dans un contexte généralisé de résurgence du racisme et de l'antisémitisme.

**Un dialogue d'experts de haut niveau franco-israélien** a par ailleurs été lancé à Paris en juin dernier, en lien avec le Délégué interministériel à la lutte contre le racisme et l'antisémitisme (DILCRA), afin de procéder à des échanges d'expériences et de bonnes pratiques s'agissant des politiques publiques intervenant dans ce domaine, tout particulièrement en matière d'identification et de suivi de la diffusion des discours haineux sur Internet.

## Les actions menées par la France au niveau régional et au niveau international, en matière de lutte contre le racisme et la discrimination raciale, et en matière de promotion de la tolérance

La France est partie à de nombreux instruments internationaux prohibant la discrimination. Elle a ratifié la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales qui interdit, à son article 14, toute forme de discrimination dans la jouissance des droits et libertés protégés par cet accord international ainsi que la Convention internationale sur l'élimination de

toutes les formes de discrimination raciale, le Pacte international sur les droits civils et politiques. La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne offre en outre des garanties en la matière.

### *Dans le cadre des Nations unies*

En tant qu'**État partie à la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale**, la France est tenue de rendre compte au Comité (CERD) de la mise en œuvre des dispositions de la Convention.

La France continue d'être activement engagée dans le processus de suivi de la **Conférence mondiale contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance, qui s'est tenue en 2001 à Durban**. Elle **participe aux différents mécanismes prévus dans le cadre du suivi de la Conférence de Durban.**

Les autorités françaises encouragent régulièrement les États qui n'auraient pas encore signé et ratifié la **Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale** à le faire.

Elles sont aussi mobilisées au sein des instances internationales pour veiller à ce que les discriminations, quelles qu'elles soient, soient condamnées.

Plus largement, **la France a été entendue par le Comité des droits de l'Homme** le 10 juillet 2015. Ce comité est chargé d'examiner les rapports périodiques des États parties sur les mesures prises en application du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. **La précision et la qualité des réponses apportées par l'ensemble de la délégation française ont été appréciées des membres du Comité**. Le comité s'est félicité des nombreuses initiatives prises par la France pour protéger les droits civils et politiques, notamment l'adoption du plan d'action national de lutte contre le racisme et l'antisémitisme.

### *Dans le cadre de l'OSCE et du Conseil de l'Europe*

La France soutient les travaux du Conseil de l'Europe, qui traite de ce sujet à travers la **Commission européenne contre le racisme et l'intolérance** (ECRI). Le Défenseur des droits a participé, en mai 2015, à la dernière réunion de la Commission sur le **rôle des organes spécialisés nationaux** pour lutter contre la sous-déclaration des actes de discriminations et des crimes de haines.

La France s'engage aussi activement pour accroître le nombre d'États parties au **Protocole additionnel du 28 janvier 2003 à la Convention sur la cybercriminalité du Conseil de l'Europe**. La France a ratifié très rapidement cet instrument (le 1er mai 2006) qui vise à lutter contre les appels à la haine sur Internet, dans les suites de la conférence de l'OSCE organisée en 2004 sur ce thème à Paris.

La France soutient les travaux de l'OSCE et, en particulier, **les programmes mis en œuvre par l'Unité tolérance et non-discrimination du BIDDH** (formation, aide à l'éducation, campagnes de sensibilisation et prévention des stéréotypes racistes, soutien à la base de données sur les crimes de haine).

### *Dans le cadre de l'Union européenne*

**L'article 21 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne** interdit toute discrimination fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur de peau, les origines ethniques ou sociales, la nationalité, les caractéristiques génétiques, la langue, la religion ou les convictions, les opinions politiques ou toute autre opinion, l'appartenance à une minorité nationale, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle. **La France soutient l'action de l'Agence des droits fondamentaux** dans son travail d'observation et de diffusion de bonnes pratiques dans la lutte contre les discriminations, le racisme et la xénophobie.

**Au sein de l'Union européenne, la France a œuvré pour l'adoption de la décision-cadre 2008/913/JAI sur la lutte contre certaines formes et manifestations de racisme et de xénophobie au moyen du droit pénal**, proposée par la Commission européenne en 2001, et adoptée le 28 novembre 2008 sous présidence française de l'Union européenne.

### *Autres actions internationales*

**Une Conférence internationale sur les victimes de violences religieuses ou ethniques au Moyen-Orient** s'est tenue à Paris au Quai d'Orsay le 8 septembre 2015 à l'initiative du ministère des Affaires étrangères et du développement international, présidée par le ministre Laurent Fabius et son homologue jordanien. Cette conférence de niveau ministériel a rassemblé une soixantaine de délégations ainsi que des représentants des Nations unies, de l'Union européenne et d'organisations internationales. Après la réunion du Conseil de sécurité des Nations unies du 27 mars 2015, organisée sous l'impulsion de la France, l'objectif de cette rencontre était d'identifier des mesures concrètes pour répondre à tous les aspects de la situation des victimes de violences ethniques et religieuses au Moyen-Orient.

## La Stratégie nationale de la France en matière d'inclusion des Roms et des gens du voyage conformément à l'élaboration du « cadre de l'Union européenne pour les stratégies nationales d'intégration des Roms jusqu'en 2020 », adopté le 19 mai 2011 par le Conseil de l'Union

En réponse au cadre commun adopté par la Commission européenne en 2011, demandant à chaque État membre de définir une stratégie pour l'inclusion des « Roms », la France renvoie, conformément à son cadre constitutionnel, aux politiques publiques qu'elle conduit en direction des citoyens français itinérants (ou gens du voyage) d'une part, et des populations migrantes vivant dans des campements illicites, d'autre part.

La circulaire interministérielle du 26 août 2012 relative à l'anticipation et l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites a donné une impulsion nouvelle à l'action conduite en direction des populations migrantes vivant dans des campements illicites.

Chaque année, conformément à la recommandation du Conseil du 9 décembre 2013 qui invite les États membres à concentrer leurs efforts dans quatre domaines

prioritaires (l'accès à l'éducation, à l'emploi, à la santé et au logement), la France informe la Commission européenne des avancées de ses politiques publiques en direction des gens du voyage, d'une part, et en matière d'anticipation et d'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites, d'autre part.

Ces informations nourrissent le rapport annuel de la Commission européenne sur les « progrès réalisés en matière d'intégration des « Roms ». La Commission n'exige pas à ce stade, de la part des États membres, de révision de leur stratégie nationale, mais veille à leur bonne mise en œuvre dans les domaines prioritaires (éducation, emploi, santé et logement). Le Gouvernement n'envisage par conséquent pas à ce stade d'élaborer une nouvelle stratégie nationale mais privilégie une mise en œuvre juste et efficace des règles existantes.

## Les réactions de la France suite aux observations finales du CERD concernant le vingtième et vingt-et-unième rapports périodiques de la France publiées le 15 mai 2015

Suite à la remise d'un **rapport national en 2013**, la France a été auditionnée par les experts du CERD en avril 2015 **qui ont salué l'application des recommandations qu'ils avaient faites précédemment.** Parmi les recommandations du CERD, et conformément à l'engagement pris par la France, **un plan national d'action contre le racisme et l'antisémitisme** a été adopté en 2012. Ce plan national a été **récemment renouvelé et sensiblement renforcé pour la période 2015-2017**.

## La mise en œuvre et les résultats de la politique des ressources humaines du ministère en matière d'égalité des chances et de diversité dans l'accès au réseau diplomatique français, en particulier des jeunes issus de milieux socialement défavorisés et des jeunes ultramarins ; l'évaluation chiffrée de cette politique

### *Le recrutement d'agents par la voie du dispositif PACTE (parcours d'accès aux carrières territoriales, hospitalières et de l'État)*

Introduit par l'ordonnance n° 2005-901 du 2 août 2005, ce dispositif constitue une voie de recrutement contractuelle dans les corps et cadres d'emplois de la catégorie C. Il s'adresse **aux jeunes de 16 à 25 ans révolus sans qualification ou peu diplômés** (conçu comme une voie d'accès, pour les personnes peu qualifiées, aux carrières de la fonction publique, dans le cadre de la politique sociale que met en place l'État employeur, en matière d'égalité des chances et de lutte contre la discrimination et l'exclusion).

Le recrutement par le dispositif PACTE ne relève pas d'une obligation légale mais **d'une politique volontariste du MAEDI pour promouvoir l'égalité des chances et la diversité**. En 2015, sur 500 dossiers adressés au Pôle Emploi, 114 ont été examinés pour 6 postes à pourvoir et 6 candidats retenus. Un contrat d'un an est établi. Au cours de ce contrat, **une formation en alternance est assurée par le GRETA** et l'agent est suivi par un tuteur volontaire, désigné par le service où il est affecté.

Au terme du contrat, l'agent est titularisé s'il a fait preuve de sa motivation, de ses compétences professionnelles et de ses facultés d'intégration au Département. Depuis 2006, **77 jeunes** ont été recrutés par le dispositif PACTE, et **57 ont été titularisés**. 29 sont actuellement en poste à l'étranger.

## Les actions entreprises par votre ministère pour prévenir et lutter contre les discriminations à l'encontre des usagers susceptibles d'émaner des administrations relevant de son périmètre

Le ministère a adopté en 2013 un **guide de déontologie** élaboré par le Comité d'éthique. Une partie spécifique est consacrée à la lutte contre les discriminations, laquelle définit les discriminations et détaille leurs conséquences juridiques. Il incite les personnes ayant subi ou ayant été témoin d'une discrimination à « la faire cesser, alerter leur supérieur hiérarchique et les représentants du personnel, et saisir la DRH pour obtenir son soutien ».

**À l'étranger,** les activités consulaires sont mises en œuvre dans des contextes juridiques variés dépendant du droit local. Toutefois, quel que soit le pays, les usagers, ressortissants français ou étrangers, doivent être traités sans discrimination.

## Les perspectives d'action du ministère pour 2016

Au sein des instances internationales, la France entend continuer à se mobiliser activement et à veiller à ce que les discriminations, quelles qu'elles soient, soient condamnées. Elle continuera d'encourager les États qui n'ont pas encore signé et ratifié la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale à le faire.

Les autorités françaises poursuivront par ailleurs les opérations de communication autour du nouveau plan national d'action contre le racisme et l'antisémitisme, en lien avec le DILCRA et tenant compte de la situation française à cet égard. Le dialogue bilatéral franco-israélien engagé en mai 2015 sera poursuivi. Il pourrait être élargi à d'autres intervenants ayant développé une expérience dans ces domaines et déboucher à court terme sur des coopérations concrètes, visant notamment à améliorer le suivi d'Internet, l'identification et le signalement des discours de haine dans le cadre de l'établissement d'un comité de pilotage *ad hoc* autour du DILCRA.

# Contribution du ministère de la Décentralisation et de la Fonction publique

Dans le cadre du rapport 2015 sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie que la Commission nationale consultative des Droits de l'Homme présente au Premier ministre conformément à la loi n° 90-615 du 13 juillet 1990, vous avez souhaité disposer de la contribution du ministère de la Décentralisation et de la Fonction publique, portant en particulier sur les actions entreprises dans le cadre de la Charte pour la promotion de l'égalité et la lutte contre les discriminations dans la fonction publique signée le 17 décembre 2013 par la ministre et le défenseur des Droits.

Cette Charte est le fruit d'une riche concertation entre les organisations syndicales et les employeurs publics des trois versants de la fonction publique (État, territoriale et hospitalière). Elle traduit la volonté d'exemplarité de l'ensemble des employeurs publics, qui s'engagent à mettre en œuvre et à renforcer leur politique d'égalité et de lutte contre les discriminations.

Ainsi que le prévoit la Charte les signataires ont présenté, le 6 juillet 2015, un premier bilan « à deux voix » – celle de la Direction générale de l'administration et de la fonction publique, d'une part, et celle du Défenseur des droits, d'autre part – dans le cadre de la formation « Égalité, mobilité, parcours professionnels » du Conseil commun de la fonction publique.

Ce bilan, très complet, que je suis heureux de vous adresser, met en avant les retours d'expérience 2014 et les perspectives 2015 dans les trois versants de la fonction publique[26].

Les engagements pris lors de la signature de la Charte pour la promotion de l'égalité et la lutte contre les discriminations dans la fonction publique ont été renforcés et précisés dans trois champs.

Lors de la conférence sociale de 2014, le Président de la République a fixé comme objectif l'accueil de 4 000 apprentis dans la fonction publique de l'État dès la rentrée 2015, avec une montée en puissance pour parvenir à 10 000 apprentis à la rentrée 2016. La mobilisation du ministère mais également de l'ensemble des services de l'État a permis d'atteindre l'objectif fixé en 2015.

Par ailleurs, par la feuille de route interministérielle « Égalité et citoyenneté » du 6 mars 2015, le Gouvernement s'est engagé à diversifier le recrutement dans la fonction publique, notamment en renforçant le dispositif de classe préparatoire intégrée aux concours d'entrée dans la fonction publique de l'État. Il a ainsi entrepris de faire évaluer, par une personnalité indépendante, les voies de recrutement dans les trois versants de la fonction publique, au regard des risques de discrimination.

26. http://www.fonction-publique.gouv.fr/bilan-de-la-charte-pour-la-promotion-de-legalite-et-la-lutte-contre-discriminations-dans-la-foncti-0

En outre, l'État se devant d'être exemplaire, tous les ministères devront avoir révisé leur processus de gestion des ressources humaines, afin d'être en mesure de candidater au Label Diversité d'ici fin 2016, et sont invités à candidater également au Label Égalité. De même, les autres employeurs publics sont encouragés à s'inscrire dans cette démarche. Le ministère de la Décentralisation et de la Fonction publique accompagne activement les ministères dans cette démarche et poursuivra cet accompagnement en 2016.

Enfin, le plan du 17 avril 2015 « la République mobilisée contre le racisme et l'antisémitisme » a renforcé l'engagement pris par la ministre de la décentralisation et de la fonction publique en février 2014 et lors du comité interministériel de mars 2015 de former les agents publics aux valeurs de la République, à la lutte contre les discriminations et à la laïcité.

Au-delà de ces actions, j'ai souhaité que le bilan qui vous est communiqué fasse état d'une quarantaine d'expériences, attestant de l'engagement des services dans les trois versants de la fonction publique et sur tout le territoire, pour engager, développer et pérenniser des actions diverses et innovantes visant à promouvoir l'égalité et la diversité dans la fonction publique et à lutter contre les discriminations.

# Contribution du ministère de la Ville, de la Jeunesse et des Sports

Dans le cadre de l'élaboration du rapport annuel établi par la Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme, vous trouverez dans la présente note les différents points d'avancement du ministère de la ville, de la jeunesse et des sports.

La présente note a pour objectif de répondre aux six points suivants, mentionnés dans le courrier du 1er juillet 2015 de la CNCDH :

– Les mesures de lutte contre le racisme, l'antisémitisme et les discriminations prises en 2015 par le ministère ***(fiche 1)***;

– La réactualisation du guide juridique relatif à la prévention et la lutte contre les incivilités, les violences et les discriminations dans le sport, et ses résultats auprès des bénéficiaires ***(fiche 2)***;

– La constitution de l'inventaire des bonnes pratiques et le bilan de sa diffusion ***(fiche 3)***;

– La mise en place du système de recensement et d'observation des comportements contraires aux valeurs du sport et les comportements racistes recensés ***(fiche 4)***;

– Les actions entreprises par le ministère pour prévenir et lutter contre les discriminations à l'encontre des usagers susceptibles d'émaner des administrations relevant de son périmètre ***(fiche 5)***;

– Perspective 2016 ***(fiche 6).***

## Les mesures de lutte contre le racisme, l'antisémitisme et les discriminations prises en 2015 par le ministère

La lutte contre les discriminations, le racisme, l'antisémitisme, la xénophobie, le sexisme, l'homophobie… constitue un des axes importants de l'action du ministère de la ville de la jeunesse et des sports, au travers de différentes actions de lutte contre les discriminations, d'éducation et de prévention destinées à favoriser l'égalité des chances. Ces actions sont conduites en partenariat avec les associations et les collectivités territoriales dans le cadre d'une démarche visant à faciliter l'accès à l'autonomie, à la citoyenneté et au droit.

En effet, l'accès au droit est un aspect indispensable dans la lutte contre les discriminations dans le cadre de laquelle nous avons mobilisé les partenaires nationaux.

### *L'accès au droit*

– Au niveau national, les crédits spécifiques soutiennent des associations « têtes de réseau » dans les actions d'animation locale et/ou les actions dont la dimension est locale et nationale. Les délégués du préfet soutiennent des actions

menées par des associations, notamment dans le cadre des contrats de ville (exemple : toutes les actions autour de l'accès au droit par l'accompagnement des victimes), le conseil et la formation par des associations sur le terrain. L'accès au droit et l'accompagnement des victimes de discriminations constituent un outil important pour rétablir la confiance des citoyens envers les institutions et combattre les inégalités. L'approche se concentre uniquement sur les effets des discriminations et les processus qui les produisent.

– Le renforcement de la diffusion d'outils de prévention du racisme auprès des acteurs du sport. La saison sportive 2014/2015 a été l'occasion de diffuser de nouveaux outils mais aussi de mieux faire connaître auprès des acteurs du sport certains outils existants depuis 2012 sur la prévention du racisme.

Les outils :

• Le ministère a élaboré une fiche de synthèse sur les différents outils disponibles pour prévenir l'ensemble des comportements contraires aux valeurs du sport dont le racisme. Cette fiche participe à la stratégie du ministère de mieux faire connaître ses outils auprès des acteurs du sport dont ses services déconcentrés mais aussi des fédérations sportives. Elle a été adressée aux différents réseaux du ministère. La problématique du racisme y est traitée au sein de plusieurs d'entre eux dont le guide pédagogique *« Différents mais tous pareils dans le sport »* de 2012 ainsi que dans le guide juridique réactualisé.

– Le ministère a mis à la disposition des fédérations sportives une fiche de sensibilisation pour les sportifs de haut niveau *« Mieux connaître, mieux comprendre et mieux défendre l'éthique sportive »* qui propose un condensé juridique et pratique sur différentes problématiques dont le racisme. Les fédérations peuvent en reprendre tout ou partie pour intégrer les éléments sur leurs différents supports.

– Au cours de l'automne 2015 a été publié puis diffusé l'ouvrage d'histoire, piloté par le ministère via son comité d'histoire, consacré au racisme dans le sport et intitulé *« le sport à l'épreuve du racisme, de l'antisémitisme et de la xénophobie en France au XX^e siècle »*.

## *La lutte contre le racisme, l'antisémitisme, l'homophobie et le sexisme*

La banalisation des actes et des propos racistes, antisémites, sexistes… nécessite une attention renouvelée et accrue des pouvoirs publics à la suite des événements de janvier dernier. Nous avons décidé d'agir sur différents plans par des actions complémentaires qui luttent contre toutes les formes d'intolérance.

### *Racisme, antisémitisme et sexisme*

Il est à noter que des crédits spécifiques de la politique de la ville, soit 4M€, ont été délégués à la DILCRA (Délégation interministérielle à la lutte contre le racisme et l'antisémitisme) pour l'année 2015.

D'autres crédits ont permis de développer des actions de prévention du racisme prenant en compte la dimension sexiste du phénomène ainsi que des actions de prévention du sexisme incluant la dimension raciale du phénomène en finançant par exemple la création de guide ou des actions de formation. Un accent

particulier est porté sur les actions de prévention du racisme et du sexisme conduites en faveur des enfants et des jeunes, en lien avec les structures sportives, d'éducation populaire et de la jeunesse.

Un plan « Citoyens du sport » a été généralisé dans toutes les fédérations d'ici fin 2015. La problématique du racisme est intégrée au plan puisque les fédérations devront relayer voire intégrer sur leurs supports les outils du ministère consacrés au racisme. De même, le plan national 2015/2017 de prévention contre le racisme et l'antisémitisme annoncé le 17 avril 2015 par le Premier ministre associe les fédérations sportives dans la mise en place spécifique d'actions contre le racisme. Le ministère travaille en étroite collaboration avec la DILCRA pour assurer une cohérence et une coordination entre les deux plans interministériels évoqués ci-avant.

Un Plan priorité jeunesse dont l'un des treize objectifs arrêté par le Comité interministériel de la jeunesse (CIJ) concerne explicitement la lutte contre les discriminations : « Conforter le lien entre les institutions et les jeunes et lutter contre les discriminations ».

Deux des quatre mesures de ce chantier ont été clôturées en 2014 : « Améliorer le rapport police/population en particulier en ce qui concerne les jeunes par la création de délégués à la cohésion police population » et « Lutter contre les contrôles d'identité à caractère discriminatoire », les objectifs fixés étant atteints.

La mesure « Construire une fonction publique à l'image de la diversité d'origine ou de formation des jeunes » suivie par la DGAFP concerne par exemple les classes préparatoires intégrées (CPI), l'apprentissage dans le secteur public ou le déploiement de la charte de promotion de l'égalité et la lutte contre les discriminations dans la fonction publique signée en décembre 2013 par la ministre en charge de la fonction publique et le défenseur des droits.

La quatrième mesure : « Mettre en place une politique de «testing» en matière d'accès à la formation, au logement, aux stages, à l'emploi, et aux loisirs » a fait l'objet d'un appel à projets en février 2014 du fonds d'expérimentation pour la jeunesse (FEJ).

Cette procédure a permis de sélectionner quatre projets portés par des organismes de recherche. Deux projets mobilisent la méthode statistique et portent respectivement sur l'accès des jeunes au logement et sur l'accès à différents biens et services ; deux projets d'enquêtes quantitatives et qualitatives porteront sur la discrimination dans l'accès aux stages pour les collégiens en classe de 3e et pour les jeunes en apprentissage. Les opérations de testing ont démarré au mois de janvier 2015. Les résultats seront disponibles en novembre 2016.

***Lutte contre l'homophobie***

Au cours de l'automne 2014, la mission de Madame Maguy Nestoret-Ontanon (cadre technique interfédéral), nommée en mai 2014 sur la lutte contre l'homophobie dans le sport. Cette mission a été étendue aux autres compétences du ministère de la ville, de la jeunesse et des sports et le secrétaire d'État aux sports à l'ensemble des discriminations dont le racisme). À ce titre, Madame

Nestoret-Ontanon est chargée d'assurer un relais entre le ministère et les fédérations sportives.

Il a aussi été lancé en mai 2015 une campagne de communication «*#Coupdesifflet*» avec comme objectif de provoquer une prise de conscience individuelle et collective de l'homophobie latente dans le sport, suggérer/induire une modification des comportements/paroles homophobes dans le sport et de rendre prescripteurs les cibles ayant pris conscience de leur homophobie ou de leur attitude homophobe même involontaire.

***L'histoire et la mémoire de l'immigration et des territoires***

Les actions visent à rendre compte des transformations urbaines sur les territoires de la politique de la ville ainsi que celles valorisant la mémoire et l'histoire de l'immigration pour et par les habitants des quartiers populaires. Les questions d'identité et de mémoire peuvent se croiser intimement et aider à la construction d'une histoire partagée. Un accent peut être mis sur les quartiers faisant l'objet d'un projet de renouvellement urbain. Toutes ces actions ont comme objectif la participation des habitants prenant des formes différentes : la rédaction d'ouvrages collectifs, la création d'un festival, d'une exposition…

***Images de la diversité***

La commission « Images de la diversité » mobilise le soutien des crédits spécifiques de la politique de la ville et du Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC). Son but est de soutenir la production d'œuvres cinématographiques ou audiovisuelles reflétant l'ensemble des populations qui composent la société française d'aujourd'hui, et en particulier des habitants des quartiers de la politique de la ville, la construction d'une histoire commune autour de valeurs partagées, la lutte contre les discriminations, la connaissance des populations issues de l'immigration et enfin les populations des départements et des collectivités d'outre-mer.

***Mesures CIEC***

Dans le domaine de la politique de la ville, de la jeunesse et de l'éducation populaire, la mise en œuvre des mesures décidées dans le cadre du comité interministériel à l'égalité et à la citoyenneté qui s'est réuni le 6 mars et le 25 octobre 2015 a permis d'amplifier le soutien aux associations proposant des actions favorisant le vivre ensemble dans le respect des valeurs de la République. 17millions pour la politique de la ville et 3 millions pour la jeunesse et de l'éducation populaire de crédits supplémentaires ont ainsi permis de soutenir des actions de proximité en particulier dans les territoires fragiles.

Par ailleurs, des formations portant sur la citoyenneté et les valeurs de la République ont été organisées en 2015 sur tout le territoire grâce à la mobilisation de 500000 € issus des crédits accordés dans le cadre du CIEC. Ces formations ont été dispensées aux encadrants des accueils collectifs de mineurs : directeurs et animateurs, issus des associations ou de la fonction publique territoriale, bénévoles ou salariés.

### *La mobilisation des partenaires nationaux*

Chaque année, dans le cadre de son action visant à prévenir les discriminations, le ministère finance au niveau national et local de nombreuses associations mobilisées dans le combat antiraciste.

Les associations nationales positionnées sur ce champ sont largement connues du grand public et soutenues par le ministère (plus de 80 associations – 2,5 M€ environ), mais l'essentiel des crédits sur ce champ est délégué dans le cadre des contrats de ville et destiné aux associations de proximité (4,2 M€).

## La réactualisation du guide juridique relatif à la prévention et la lutte contre les incivilités, les violences et les discriminations dans le sport et ses résultats auprès des bénéficiaires

Le ministère chargé des sports a réactualisé le guide juridique relatif à la prévention contre les incivilités, les violences et les discriminations dans le sport. Il s'agit d'offrir aux acteurs du sport une information juridique exhaustive, facile d'accès et actualisée quant aux définitions et conséquences juridiques des comportements contraires aux valeurs du sport. L'objectif de cet outil de sensibilisation est de permettre à chaque acteur sportif de mieux appréhender ce que sont les comportements constitutifs d'incivilités, de violences et de discriminations dans le sport ainsi que leurs conséquences juridiques spécifiques.

Cet outil, diffusé depuis le 16 février 2015 en version dématérialisée et papier (3000 exemplaires contre 1000 exemplaires pour la version 2013), a été à nouveau le fruit d'un étroit partenariat avec de nombreuses structures institutionnelles (dont le ministère de l'Intérieur et de la Justice, le Défenseur des droits et la DILCRA), sportives (Fédération Française de basket-ball ou Association Française du Corps Arbitral Multisports), associatives (Ligue Internationale Contre le Racisme et l'Antisémitisme).

Il a pour ambition de fournir à chaque acteur du sport (dirigeants, éducateurs, sportifs, arbitres, supporters) une information juridique :
– **plus facile d'accès** ;
– **plus complète** (insertion de nouvelles thématiques comme les conséquences pénales du racisme dans le sport) ;
– **plus lisible** (priorité à la pédagogie) ;
– **actualisée** (insertion des dernières législations et jurisprudences).

## La constitution de l'inventaire des bonnes pratiques et le bilan de sa diffusion

Le Pôle Ressources National « *Sport, Éducation, Mixité, Citoyenneté* » (PRN SEMC) a mis en place en 2014 une base informatique qui permet de fournir un recensement des actions en matière de promotion de l'éthique et des valeurs du sport (dont les actions menées sur le territoire en matière de prévention et de lutte contre le racisme et l'antisémitisme).

L'objectif consiste actuellement à renforcer, notamment dans le cadre du plan fédéral *« Citoyens du sport »,* la connaissance de cette base auprès des acteurs du sport. Son utilisation n'est pour l'instant que très parcellaire.

## La mise en place du système de recensement et d'observation des comportements contraires aux valeurs du sport et les comportements racistes recensés

Le ministère a élaboré et diffusé en mars 2014 un guide d'accompagnement d'appropriation des outils d'observation et de recensement des comportements contraires aux valeurs du sport.

Ce guide propose plusieurs types d'outils de recensement. Ces types d'outils s'inspirent de ceux déjà mis en place dans certaines fédérations (comme la Fédération Française de Football, depuis 2005, avec l'observatoire des comportements ou le Comité Régional Olympique Sportif du Limousin, depuis 2009 et sa commission sport sans violence dont l'une des missions consiste dans l'observation des comportements contraires aux valeurs du sport) ou dans certaines structures déconcentrées (comme dans la région de Haute-Normandie).

De même, plusieurs territoires se sont mobilisés autour des questions d'observation des comportements contraires aux valeurs du sport. En effet, 4 régions et 11 départements, à travers les services déconcentrés du ministère (DRJSCS, DDCS et DDCSPP) et le mouvement sportif local, ont constitué des cellules de prévention et des outils permettant d'observer les comportements contraires aux valeurs du sport dont les actes à caractère raciste et ceci, afin d'avoir une représentation plus juste du phénomène.

En outre, le ministère a nommé en juillet 2014 un cadre interfédéral chargé, entre autres, d'impulser auprès de plusieurs fédérations (sport collectif et individuel) la mise en place d'outils d'observation et de recensement intégrant notamment un volet sur l'observation et le recensement des comportements à caractère raciste. À ce jour, la Fédération Française de basket-ball a finalisé son outil d'observation et de recensement des comportements contraires aux valeurs du sport. Celui-ci est en partie opérationnel pour cette saison 2014/2015 sachant qu'une finalisation définitive est prévue dans le courant de la saison (notamment au niveau de l'ensemble des extractions possibles).

*In fine*, l'objectif est de permettre à l'ensemble des acteurs du sport de bénéficier d'une photographie plus nette et plus objective des comportements contraires aux valeurs du sport (dont les comportements à caractère raciste) pour faciliter, ensuite, la mise en place d'actions locales plus ciblées en matière de prévention. Une logique qui s'inspire là encore de l'observatoire des comportements de la Fédération française de football, lequel bénéficie d'une réelle crédibilité parmi les acteurs du football, des partenaires institutionnels mais aussi auprès des médias.

À terme, il s'agit pour le ministère mais aussi pour ses partenaires, et en premier lieu les fédérations sportives, de disposer de données objectives sur ces comportements sans qu'il ne soit pour autant procédé à un classement annuel des disciplines et/ou territoires les plus concernés par les comportements racistes.

## Les actions entreprises par le ministère pour prévenir et lutter contre les discriminations à l'encontre des usagers susceptibles d'émaner des administrations relevant de son périmètre

**Le ministère agit également pour sensibiliser, former, accompagner les administrations sur ces thématiques à l'aide de différents outils :**

**Les outils d'ingénierie dans le domaine de la lutte contre les discriminations :**

L'objectif du ministère est d'informer l'ensemble de ses services déconcentrés mais aussi les établissements placés sous sa tutelle sur ses actions et ses outils afin qu'eux-mêmes puissent les relayer au niveau local. Ces informations se font par le biais de newsletter pilotées par deux bureaux de la direction des sports (DSA2 pour les établissements placés sous la tutelle du ministère dont les CREPS ; DSB4 pour les services déconcentrés).

Le ministère a expérimenté en juin 2015 une newsletter spécifique à destination de ses agents en établissements en matière de prévention et de réaction à adopter en cas de survenance de violences sexuelles. Il est prévu d'étendre en 2015/2016 cette expérimentation à d'autres problématiques telles que le racisme pour l'ensemble des agents (services déconcentrés et établissements sous tutelle).

Le CGET, en lien avec les services régionaux et départementaux pilote, le programme des « dispositifs territoriaux de prévention des discriminations ». Dans le cadre de la mise en œuvre de ces outils, l'approche intégrée à la prévention des pratiques discriminatoires est développée de façon transversale pour garantir l'accès aux droits des habitants. L'objectif est de garantir l'égalité de traitement et d'intégrer ce principe à l'ensemble des thématiques.

***Le diagnostic territorial stratégique (outil 1)***

Un diagnostic territorial a pour objectif d'établir un état des lieux des pratiques ou des situations discriminatoires sur un territoire, en s'appuyant sur les habitants des quartiers de la politique de la Ville. Ce diagnostic est partagé et mobilise un large panel d'acteurs dans différents domaines des politiques publiques (emploi, éducation, logement, santé, etc.). Le diagnostic territorial a vocation à être intégré au contrat de ville. Il permet d'identifier les actions à mener et de dégager des orientations partagées. Il répond aux besoins locaux et se situe en appui des dispositifs. Le diagnostic territorial peut s'articuler avec la formation des acteurs et s'inscrire dans les plans de lutte contre les discriminations.

***L'accompagnement des acteurs à la mise en place d'un projet de territoire visant la non-discrimination (outil 2)***

Ce dispositif intervient à l'issue d'un diagnostic territorial stratégique afin de faciliter la mise en œuvre de ses préconisations. L'accompagnement permet de favoriser la montée en compétences des acteurs territoriaux dans le domaine de l'ingénierie de projet visant la non-discrimination. Répondant à une forte demande des territoires, il vise la mise en place effective d'un projet ou d'une série d'actions de lutte contre les discriminations générées par un réseau d'acteurs en contact avec les habitants des quartiers de la géographie prioritaire de la Ville.

***La formation des acteurs locaux à la prévention des discriminations (outil 3)***

Le dispositif national de formation des acteurs a pour objectif de qualifier les acteurs locaux en matière de prévention des discriminations, afin de favoriser l'évolution des pratiques professionnelles. Il s'agit des acteurs locaux impliqués dans le contrat de ville, lorsqu'il comporte un axe « discriminations », mais un périmètre plus large peut être retenu s'il semble pertinent. La formation répond aux besoins identifiés localement. Elle est au service d'un projet de développement territorial pour des groupes appartenant à des institutions et à des associations variées en contact avec les habitants des quartiers prioritaires de la politique de la Ville.

***Les plans territoriaux de prévention et de lutte contre les discriminations (outil 4)***

Les plans territoriaux de prévention et de lutte contre les discriminations sont intégrés aux contrats de ville. Ils impliquent les habitants des quartiers, les services déconcentrés de l'État et ceux des collectivités territoriales, parties prenantes du contrat. Le plan territorial dresse une objectivisation des discriminations vécues sur les territoires, une approche intégrée qui mobilise tous les signataires du contrat et un programme opérationnel d'actions.

En 2015, dans le cadre de son action en matière de lutte contre les discriminations, le CGET a par ailleurs développé un partenariat opérationnel avec l'Inter-réseaux des professionnels du développement social et urbain (IRDSU), le centre national de la Fonction Publique Territoriale (CNFPT) et la Cité nationale de l'immigration (CNHI), ainsi qu'un partenariat plus institutionnel avec le Défenseur des droits.

Les partenariats privilégiés avec la délégation générale à l'Emploi (ministère du Travail, de l'Emploi, de la Formation Professionnelle et du Dialogue Social) et avec le ministère de l'Éducation nationale, l'Enseignement supérieur et de la Recherche, sont activement poursuivis.

## Perspectives 2016

1) Décliner la campagne de communication lancée en mai 2015 sur la prévention de l'homophobie dans le sport et intitulée « *#Coupdesifflet* ».

2) Un volet relatif à la lutte contre le racisme et l'antisémitisme est prévu autour du 21 mars 2016 qui constitue la Journée Internationale pour l'élimination de la discrimination raciale.

3) Renforcer la mise en place des plans territoriaux de lutte contre les discriminations dans chaque contrat de ville (faire en sorte que cette problématique soit traitée au plan local).

4) Amplifier le soutien aux associations dans le cadre de la politique de la ville. En proposant des actions favorisant le vivre ensemble dans le respect des valeurs de la République dans le cadre du CIEC avec 29 millions de crédits supplémentaires pour 2016.

5) Mettre en œuvre les mesures du CIEC, assurer le suivi dans les domaines de la lutte contre les discriminations, le racisme et l'antisémitisme (assurer l'animation intermittente sur cet enjeu).

6) Renforcer le partenariat national et local avec le Défenseur des droits (signature d'un accord-cadre en cours et d'une convention avec le ministère) afin de développer les points d'accès au droit sur les territoires de la politique de la ville (s'occuper des victimes en premier lieu).

7) Coordonner l'action de l'État dans le domaine de la lutte contre le racisme et l'antisémitisme en lien et sous l'impulsion du DILCRA (contribuer au plan national de lutte contre le racisme et l'antisémitisme).

8) Rendre accessible et diffuser le fonds de la commission images de la diversité auprès du grand public (promouvoir la diversité et agir sur les stéréotypes et représentations négatives).

9) Signature d'une convention avec France TV pour promouvoir les quartiers, valoriser les initiatives des jeunes, lutter contre les discriminations.

10) Soutenir les actions Mémoires et histoire qui continuent à promouvoir une histoire commune tenant compte de la place de chacun (promouvoir la citoyenneté).

11) Signature d'une convention avec le Défenseur des droits.

12) Sortir un guide méthodologique et cas pratique sur la prévention et la lutte contre les discriminations.

Enfin, 4 dernières perspectives en accompagnement des ministères référents, le ministère de la ville de la jeunesse et des sports étant référent du CIEC et de la mise en œuvre des mesures :

13) Une campagne de testing à l'embauche à grande échelle sera lancée. Un échantillon d'entreprises de plus de 1 000 salariés sera testé sur un nombre significatif d'offres d'emploi qu'elles publient, en veillant à ce qu'elles relèvent de métiers et de secteurs variés. Cette campagne se déroulera au premier semestre 2016.

14) Chacune des 75 écoles qui préparent à l'accès à la fonction publique devra proposer un programme de renouvellement des origines sociales de ses élèves d'ici le 30 juin 2016, pour une mise en œuvre progressive à la rentrée 2016.

15) Des parcours d'excellence vers l'enseignement supérieur seront mis en place pour les collégiens de Réseau d'éducation prioritaire (REP+) et les lycéens professionnels.

16) Un délégué ministériel aux parcours d'excellence sera désigné pour conduire les partenariats autour de cette démarche avec les établissements scolaires, les établissements d'enseignement supérieur, les grandes associations partenaires du ministère, les collectivités territoriales, ou encore les branches professionnelles.

# Contribution du ministère des Outre-Mer

## Les mesures de lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie mises en œuvre par les services du ministère en 2015 et les perspectives pour 2016

Le ministère n'a pas d'action spécifique dans ces domaines qui relèvent des compétences des ministères de l'Intérieur et de la Justice.

## L'évolution des phénomènes racistes, antisémites et xénophobes dans les départements et collectivités d'outre-mer (statistiques de la police et de la gendarmerie, de la justice, etc.)

Les statistiques du ministère de la Justice, parallèlement communiquées à la CNCDH, font apparaître les infractions suivantes pour les outre-mer :

| | Discriminations raciales ou religieuses : affaires poursuivables | Discriminations raciales ou religieuses : réponses pénales | Injure publique ou diffamation à caractère raciste ou religieux : affaires poursuivables | Injure publique ou diffamation à caractère raciste ou religieux : réponses pénales |
|---|---|---|---|---|
| 2013 | 14 | 8 | 6 | 6 |
| 2014 | 7 | 6 | 17 | 14 |

Les statistiques 2015 ne sont pas disponibles à ce jour.

Dans les départements, régions et collectivités d'outre-mer, la Police nationale a pour sa part recensé :
– en 2015, un acte raciste (La Réunion), contre aucun en 2014 ;
– 2 actes antisémites (La Réunion, la Martinique) contre 7 en 2014 ;
– 3 actes dirigés contre les Musulmans (Nouvelle-Calédonie, La Réunion, Polynésie Française) contre 2 en 2014.

## L'action en 2015 de la Délégation interministérielle à l'égalité des chances des Français d'Outre-mer et du comité pour la mémoire et l'histoire de l'esclavage (CNMHE), autour des patrimoines archéologiques, historiques, artistiques, matériels et immatériels pour les années 2014-2016

### *Le CNMHE*

La nouvelle mandature du *Comité National pour la Mémoire et l'Histoire de l'Esclavage* (CNMHE ; 2013-2016) a développé ses actions en faveur de la transmission du savoir sur la traite et l'esclavage atlantique et dans l'Océan

Indien (1) ; et en faveur de l'inscription de cette histoire dans l'histoire de France et son apport dans la réflexion citoyenne sur les discriminations et le racisme contemporain. (2)

Le comité national pour la mémoire et l'histoire de l'esclavage entend prendre sa place également dans la lutte contre l'esclavage contemporain. Le Comité national pour la mémoire et l'histoire de l'esclavage soutient la recherche en délivrant depuis 2005 *un prix qui récompense une thèse de doctorat en langue française* présentant un caractère novateur, pour une meilleure connaissance de la traite négrière, du système esclavagiste, des processus d'abolition et de la mise en place de sociétés post-esclavagistes dans le monde Atlantique et dans l'océan Indien, de la fin du XV^e^ siècle jusqu'à la période contemporaine. Depuis 2005, le Comité National pour la Mémoire et l'Histoire de l'Esclavage a décerné quinze prix.

Le Comité national pour la mémoire et l'histoire de l'esclavage organise des « *Rencontres citoyennes* » (présentation d'un ouvrage auprès d'un public non-universitaire). Sept rencontres citoyennes ont été organisées au cours de 2014-2015.

Le Comité national pour la mémoire et l'histoire de l'esclavage soutient la préservation des archives dans la suite cohérente des travaux des précédents comités. Pour ce faire, le CNMHE travaille avec le département de la recherche du ministère de la Culture à un *inventaire général des collections des musées de France* autour des objets et des œuvres liés à la traite, l'esclavage et leurs abolitions.

*Le Comité national pour la mémoire et l'histoire de l'esclavage organise des colloques scientifiques internationaux.* Du 21 au 23 mai 2015, un colloque sur le thème de « la patrimonialisation de l'histoire et de la mémoire de l'esclavage du local au global » a réuni des participations prestigieuses de plusieurs pays éminemment représentatifs de politiques novatrices qui visent à révéler, revitaliser ou valoriser et patrimonialiser des sites de mémoire partout en essor dans le monde.

Le Comité national pour la mémoire et l'histoire de l'esclavage organise avec le ministère des Outre-mer et le ministère de l'Éducation nationale un *concours pédagogique* interdisciplinaire intitulé « La flamme de l'Égalité » qui a pour objectif de faire connaître l'histoire de la traite et de l'esclavage aux écoliers de France. La première édition du concours se déroulera pendant l'année scolaire 2015-2016.

Le Comité national pour la mémoire et l'histoire de l'esclavage est chargé de *concevoir et de coordonner la programmation de cette journée commémorative chaque 10 mai*, journée nationale des mémoires de la traite, de l'esclavage et de leurs abolitions. En 2014, le CNMHE a inscrit cette commémoration dans le récit plus large de l'histoire de la France attentive aussi à son histoire coloniale et en invitant Haïti ; en 2015, il a assuré au Jardin du Luxembourg, la retransmission de la cérémonie d'inauguration du Mémorial ACTe et accueilli de nombreuses classes.

Afin de rendre compte de la multiplicité des sensibilités autour de la commémoration de l'abolition de l'esclavage et de fédérer à la fois les différentes dates de

commémoration de l'abolition de l'esclavage et les événements commémoratifs, le Comité national pour la mémoire et l'histoire de l'esclavage a initié « *Le mois des mémoires de l'esclavage et des combats pour l'Égalité* » (27 avril-10 juin). Cette première édition a rencontré un plein succès puisque plus de 110 événements ont été recensés (hexagone et Outre-mer). Un site internet a été dédié au « Mois des mémoires » : www.esclavage-memoire.com

Le CNMHE cherche à faire connaître son action. La plateforme des Lieux et des Actions de Mémoire de l'esclavage est conçue, administrée et réalisée par le CNMHE comme outil de communication, de mise en réseau et de valorisation. Elle cartographie les lieux d'histoire et de mémoire liés à la traite et à l'esclavage en France. À terme, elle vise à comprendre également les sites du premier empire de l'espace colonial français, comme Saint-Domingue, ou encore les implantations françaises au Sénégal avant la seconde abolition de l'esclavage de 1848 (Mémorial de l'île de Gorée, Porte du Non-Retour de Ouidah au Bénin, ou les Forts de l'ancienne Côte de l'Or au Ghana…). C'est aujourd'hui un répertoire de 146 actions de mémoire sur tout le territoire national, et un inventaire de bientôt une centaine de «lieux de mémoire», consultés par plus de 15.000 visiteurs depuis l'ouverture du site dont 56,6 % issus d'Europe ; 22 % des Amériques (y compris la Caraïbe) ; 4 % d'Asie et 2 % du continent africain.

Une exposition a été réalisée au préau Saint-Michel pour la *Journée nationale des mémoires de la traite, de l'esclavage et de leurs abolitions.* Le Comité national pour la mémoire et l'histoire de l'esclavage réalise chaque année une *exposition dans les Jardins du Sénat* qui est ensuite mise gracieusement à la disposition des préfectures, municipalités, et associations qui la sollicitent. En 2014, l'exposition a eu pour thème : « la République et les abolitions de l'esclavage ». En 2015, le thème de l'exposition était « Traite, travail forcé et abolitions dans le monde atlantique (XII$^{e}$ / XXI$^{e}$ siècle) ».

Un *album pédagogique a été réalisé à partir de l'exposition 2014*. Un nouvel album sera réalisé en 2015. Cet album a été offert à tous les jeunes qui ont assisté à la Journée nationale au jardin du Luxembourg en compagnie de leurs enseignants. Il est mis à la disposition des professeurs comme outil pédagogique avec un succès fortement souligné par une demande croissante des établissements et des enseignants.

Le Comité national pour la mémoire et l'histoire de l'esclavage *intervient régulièrement auprès des associations ou des municipalités* pour montrer combien la question de l'esclavage permet de réfléchir sur la citoyenneté, sur les discriminations et le racisme.

Projet 2015-2016 : repenser les réparations pour une réconciliation : Séminaire & Auditions sur la question des réparations au titre de l'esclavage et de ses séquelles dans l'espace colonial français (XIX$^{e}$/XXI$^{e}$ siècle).

*Parmi les thématiques abordées* : *Droit & droits humains ; Philosophie & Histoire ; Économie & Territoires ; Politiques culturelles : pédagogies & éducation ; Action internationale : coopération & développement ; Contextes & Enjeux internationaux ; Acteurs de Mémoire & Politique ; Aire de La Caraïbe & Haïti ; Politiques publiques & Réparations ; Responsabilité sociale & Entreprises…*

Par ces travaux, le CNMHE établira une synthèse des contributions et débats qui se déroulent tant en France qu'au plan international. Il établira des éléments d'analyse précis dans l'objectif d'informer le débat public et d'ainsi contribuer à la construction d'une *Éthique de Réconciliation*.

### *La DIECFOM*

La DIECFOM a signé un partenariat pluriannuel avec France TV pour la *mise en œuvre d'outils multimédias permettant de recueillir les témoignages des victimes de « racisme ordinaire »* et d'animer des groupes de réflexion sur les situations spécifiques liées à la représentation des « minorités visibles » dans les médias. La DIECFOM va, par ce biais, militer pour une visibilité accrue des citoyens d'outre-mer dans les médias et notamment les chaînes publiques.

La DIECFOM a également produit *cinq « clips » de présentation d'entrepreneurs* de moins de 30 ans originaires des Outre-mer ; elle va diffuser ces vidéos et enrichir la collection.

## La mise en œuvre des recommandations de la Mission sur la mémoire des expositions ethnographiques et coloniales au Gouvernement

Cette mission, dont le rapport a été remis en novembre 2011 par Mme Françoise Verges, formulait les préconisations suivantes :

### *1. L'inscription mémorielle dans l'espace public*

La mission recommande la mise en place d'un monument commémoratif au Jardin d'Acclimatation et d'un autre honorant l'histoire et la résistance des peuples amérindiens en Guyane. Un tel projet était en cours de réalisation avec le Conseil Régional de Guyane au moment de la mission. Cette recommandation ne suppose pas l'intervention du ministère des Outre-mer.

Un seul monument existe aujourd'hui, la statue du chaman au rond-point de l'aéroport, dédié à la mémoire de tous les peuples amérindiens de la Guyane. Lors des journées des peuples autochtones qui se déroulent depuis cinq ans au mois d'août, dans le cadre de la Journée internationale des peuples autochtones du 9 août, mise en place par l'ONU, une cérémonie chamanique se déroule devant ce monument en ouverture des festivités.

Sur la question des résistances bushinengés, un colloque international s'est déroulé en novembre 2013, sous la direction de l'universitaire Jean Moomou, lui-même aluku et spécialiste reconnu de l'histoire de son peuple.

Enfin, le grand projet de la Maison des Cultures et des Mémoires de la Guyane, soutenu par l'État et qui s'inscrit à la fois dans une démarche de regroupement de l'ensemble des institutions et services patrimoniaux départementaux, régionaux et de l'État, a pour objectif majeur, dans le cadre de son Projet Scientifique et Culturel et d'une mise en réseau territoriale, de doter la Guyane d'un grand équipement, sur deux sites, à Cayenne et à Rémire, dédié à ses mémoires autant qu'à ses pratiques artistiques et culturelles historiques et contemporaines. La

part des luttes amérindiennes et bushinenges sera dans cette perspective l'un des axes majeurs du parcours en cours de définition.

L'État, au travers de la DAC, suit avec attention l'ensemble des initiatives visant à la promotion, la valorisation et la diffusion des cultures amérindiennes et bushinenges.

### *La signalisation dans l'espace public des lieux liés à l'histoire ultramarine et coloniale*

Cette action relève de la Ville de Paris.

### *La valorisation des archives autour des expositions coloniales et des spectacles ethnographiques*

Cette action relève des Archives nationales et des services en charge des archives dans les différentes collectivités.

### *La protection du patrimoine immatériel des outre-mer par la mise en place d'un programme de collecte des mémoires orales*

La mission recommande en particulier un travail de collecte des mémoires orales en Guyane, avec un accent particulier sur la problématique de la sauvegarde des langues à élaborer avec la DGLFLF et avec le soutien de la Fondation Chirac.

En termes de collectes des mémoires orales, plusieurs démarches existent en Guyane, liées à des problématiques multiples. Elles prolongent ou accompagnent des démarches universitaires particulièrement nombreuses sur chacun des peuples de Guyane, amérindiens, bushinenges ou créoles.

Les labellisations ville d'art et d'histoire de Saint-Laurent-du-Maroni et Pays d'art et d'histoire des Estuaires Maroni-Mana, territoire transfrontalier de Guyane et du Suriname autour d'Awala-Yalimapo, participent largement de ces démarches de collectes, autour en particulier des centres d'interprétation de l'architecture et du patrimoine (CIAP). Celui de SLM a été inauguré en novembre 2014.

De même, le projet Dicoguy, de dictionnaires bilingues, dans chacune des langues de Guyane a pour objectif principal de mettre en place des outils linguistiques adaptés pour les apprentissages scolaires en appui des intervenants en langue maternelle. Dans cette démarche, les processus de collecte orale sont fondamentaux.

Le Centre d'archivage des données ethnographiques de Guyane, financé par la DAC, adossé au laboratoire CRILLAS des deux universités des Antilles et de la Guyane, s'inscrit pleinement dans cette démarche de collecte.

Depuis 2001, l'État a participé à la formation des acteurs du patrimoine, au travers d'approches méthodologiques diverses, ethnologiques et musicologiques en particulier, afin de permettre aux chercheurs et aux acteurs culturels des peuples autochtones et bushinenges d'être en capacité de mener dans les meilleures conditions leurs travaux de collectes.

Les initiatives, autour de la reconnaissance des certaines pratiques culturelles et cultuelles comme le Maraké et la collecte des chants wayana du Kalawu, conduite avec le soutien du PAG et de la DAC sont un autre exemple du travail réalisé dans ce domaine. Enfin, la MCMG développe dans son projet, un important volet sur la collecte et la conservation des mémoires orales.

### *L'élaboration d'une doctrine et d'un code de bonnes pratiques sur la question de l'identification et de la restitution éventuelle des restes humains des collections patrimoniales*

Si la définition des bonnes pratiques pour l'identification, la conservation et la restitution des restes humaines relèvent des autorités ministérielles chargées de la tutelle des musées, il convient de signaler, s'agissant de l'affaire dite de « la tête d'Ataï » mentionnée par la mission, que les restes d'Ataï ont été remis à ses descendants lors d'une cérémonie organisée le 28 août 2014 au Muséum national d'histoire naturelle, en présence de la ministre des Outre-mer. Ils sont parvenus en Nouvelle-Calédonie le 2 septembre 2014.

### *La protection de la diversité des populations dans les outre-mer et en particulier des populations autochtones et tribales*

La mission recommande en particulier, à ce titre, « l'examen détaillé des dispositions de la convention 169 de l'OIT relatives aux peuples indigènes et tribaux pour mettre en cohérence la doctrine de la France au regard des dispositions et mesures spécifiques mises en œuvre pour la protection des populations autochtones en Guyane ».

Cette question a fait l'objet de plusieurs questions parlementaires. Il a toujours été répondu que les notions constitutionnelles françaises d'indivisibilité de la République, d'égalité et de non-discrimination faisaient obstacle à la reconnaissance de droits collectifs qui auraient prépondérance sur les droits individuels. Cette position n'empêche pas la conduite de politiques publiques ambitieuses au bénéfice des populations concernées.

Il importe en particulier de signaler qu'un conseil consultatif des populations amérindiennes et bushinenge a été créé par décret du 17 juin 2008. Ses membres sont désignés pour six ans. Tout projet ou proposition de délibération de l'assemblée de Guyane emportant des conséquences sur l'environnement, le cadre de vie ou intéressant les activités culturelles des populations amérindiennes et bushinenge est soumis à l'avis préalable du conseil consultatif. Saisi par le conseil régional de Guyane (auquel succédera le président de l'assemblée de Guyane) ou son président, par le conseil économique, social, environnemental, de la culture et de l'éducation ou son président, ou par le représentant de l'État, le conseil consultatif peut également s'autosaisir de toute question entrant dans le champ de sa compétence.

Le conseil consultatif est maintenu à l'identique, dans sa composition comme dans son fonctionnement, dans le cadre du passage de la Guyane à la collectivité unique (exerçant les compétences de la région et du département).

Les préconisations de moyen terme, présentées à la suite de celles rappelées ci-dessus, concernent essentiellement l'institution scolaire (programmes scolaires, supports éducatifs, exposition itinérante à destination des élèves).

## La mise en place en juin 2015 d'une boîte à lettre permettant aux victimes ultramarines d'une discrimination de saisir la délégation interministérielle à l'égalité des chances des Français des outre-mer

La boîte mail d'alerte stopdiscri@outre-mer.gouv.fr a été créée courant 2015. Dédiée aux situations de racisme et de discrimination subies par les citoyens des outre-mer, elle informe également les partenaires sur des situations manifestement racistes ou xénophobes mais n'entrant pas dans la qualification de « discrimination ».

Au 30 octobre, trois alertes, portant sur des situations de discrimination au travail, ont été transmises au Défenseur des Droits.

## Les actions entreprises par le ministère pour prévenir et lutter contre les discriminations à l'encontre des usagers susceptibles d'émaner des administrations relevant de son périmètre

Diverses initiatives ont été prises par les préfectures et les hauts-commissariats outre-mer.

En Polynésie Française, pour tenir compte des spécificités locales, les services du Haut-commissariat s'adressent aux usagers polynésiens de manière bilingue (français-tahitien) et s'adaptent plus particulièrement à ceux qui ne maîtrisent pas la lecture ou l'écriture administrative.

En Nouvelle Calédonie, des supports visuels « G'palémo » ont été conçus pour aider à la communication avec les usagers non francophones. Les autres actions anti-discrimination sont plutôt dirigées vers les personnes en situation de handicap : une affiche les informe qu'elles sont prioritaires ; une fiche réflexe indique aux agents la conduite à tenir en présence d'un usager malentendant.

## La participation du ministère dans la mise en œuvre du PNACRA, et la concertation établie avec la Délégation interministérielle à la lutte contre le racisme et l'antisémitisme (DILCRA)

La DGOM a participé, le 10 septembre 2015 à une réunion de la DILCRA, qui a été l'occasion d'exposer les modalités opérationnelles du plan de lutte contre le racisme et l'antisémitisme et en particulier sa déclinaison territoriale. Le délégué a exprimé son souhait de se rendre outre-mer, notamment en Guadeloupe et Martinique ; au cours de la réunion, un intérêt pour Mayotte a également été exprimé. Ont été évoquées la mobilisation de la société civile, les sanctions, la lutte contre la propagation des discours de haine sur internet, la formation des citoyens par l'éducation et la culture, et la communication.

La DGOM a également participé à une RIM, le 15 septembre dernier, au cours de laquelle les mesures envisagées dans le cadre du CIEC (Comité interministériel à l'égalité et la citoyenneté) ont été exposées par les différents départements ministériels. Il a été indiqué, pour le ministère des outre-mer, que les adaptations et déclinaisons des mesures validées par le cabinet du Premier ministre seront réalisées dans les outre-mer.

# Secrétariat d'État chargé des Droits des femmes auprès de la ministre des Affaires sociales, de la Santé et des Droits des femmes

Si les discriminations sexistes que subissent les femmes font l'objet d'une connaissance de plus en plus solide, les discriminations résultant d'un double effet du sexisme et du racisme ou de l'antisémitisme mériteraient d'être mieux appréciées. Les données permettant d'appréhender le phénomène reposent aujourd'hui sur une approche géographique, imparfaite mais néanmoins utile, qui s'appuie sur les territoires de résidence. Ainsi l'analyse de la situation des femmes et des inégalités entre les femmes et les hommes résidant dans les quartiers relevant de la politique de la ville, tout comme les territoires ruraux fragilisés, révèle que ces derniers « enregistrent des difficultés spécifiques et/ou aggravées en la matière du fait d'inégalités territoriales et sociales importantes, et d'une sous-mobilisation des pouvoirs publics et du droit commun en direction de ces territoires, et en particulier des femmes »[27].

Contre les discriminations et les violences que peuvent subir les femmes, la mobilisation du gouvernement a été soutenue depuis trois ans, qu'il s'agisse de l'amélioration de la connaissance en la matière, du renforcement de l'arsenal législatif ou encore de mise en œuvre d'actions par l'administration.

Ces mesures ont été notamment inspirées de deux rapports à l'initiative du ministère en charge des Droits des femmes et qui constituent un important socle de connaissances et de ressources sur le sujet. L'un intitulé « L'égalité pour les femmes migrantes », réalisé par Olivier Noblecourt, a été rendu public en février 2014 ; l'autre intitulé « Combattre maintenant les inégalités sexuées, sociales et territoriales dans les quartiers de la politique de la ville et les territoires ruraux fragilisés », réalisé par le Haut Conseil à l'Égalité entre les femmes et les hommes (HCEfh) et a été publié en juin 2014.

Par ailleurs, l'enquête « *violences et rapports de genre* » dite VIRAGE, et qui bénéficie d'un financement à hauteur de 1,27 M€ du programme 137 « Égalité entre les femmes et les hommes », contribuera à l'amélioration de la connaissance concernant spécifiquement les violences dont peuvent être victimes les femmes (le pays de naissance de l'enquêté et ceux de ses parents, ainsi que ses convictions religieuses font l'objet de questions spécifiques). Sa réalisation se déroule selon le calendrier fixé initialement. Les premières publications sont attendues pour fin 2016 – début 2017 et le rapport complet de l'enquête sous forme d'ouvrage collectif au plus tard en 2019. En lien étroit avec le ministère des outre-mer, un soutien financier est accordé en 2015 à l'INED pour la réalisation de l'étude préparatoire à la duplication de l'enquête VIRAGE dans les départements d'outre-mer.

27. *HCEfh, Rapport EGALITER, 19 juin 2014.*

D'un point de vue législatif, la protection des femmes migrantes contre les violences dont elles peuvent être victimes a été significativement renforcée depuis trois ans. La loi pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes, adoptée le 23 juillet 2014, facilite la délivrance ou le renouvellement de la carte de séjour des femmes demandeuses d'asile victimes de violences. Elle permet de délivrer en urgence une ordonnance de protection en cas de menace de mariage forcé. Enfin, la loi exige le consentement des époux au mariage, indépendamment de leur loi personnelle. La loi du 29 juillet 2015 relative à la réforme de l'asile a permis, elle, d'améliorer l'évaluation de la vulnérabilité qui doit désormais viser à identifier les victimes de violences psychologiques, physiques ou sexuelles, telles que le viol ou l'excision. La situation spécifique des femmes est dorénavant prise en compte pour l'établissement de la liste des pays sûrs et les aspects liés au sexe sont pris en considération pour la reconnaissance de l'appartenance à un groupe persécuté. Le suivi des jeunes filles réfugiées et menacées d'excision a été renforcé. Enfin, la loi relative au droit des étrangers, en cours d'examen au Parlement, devrait permettre de poursuivre la consolidation de la protection des femmes migrantes victimes de violences.

De manières complémentaires aux avancées législatives, plusieurs actions sont menées. L'instruction ministérielle n° DGCS/B3/CGET/2015/170 du 23 juin 2015 relative à la mise en œuvre de plans d'actions pour l'égalité entre les femmes et les hommes résidant dans les quartiers relevant de la politique de la ville permet d'accompagner l'élaboration des nouveaux contrats de ville. Nonobstant dans le cadre de l'accueil des réfugiés, il a été proposé de développer les passerelles et les partenariats entre les OFFI et les CIDFF. Dans le cadre de la convention d'objectifs et de moyens entre le Centre national d'information et de documentation des femmes et des familles (CNIDFF), tête de réseau des CIDFF, et le Secrétariat d'État aux Droits des femmes, est prévu un axe relatif à l'accompagnement des femmes issues des immigrations afin de favoriser leur insertion et accès aux droits. Ainsi, trois CIDFF font office de référence pour le réseau en matière de droit international privé et permettent aux femmes concernées de disposer d'une information juridique de qualité.

Plus spécifiquement concernant l'emploi, le plan pour l'entreprenariat au féminin vise le taux de 40 % de créatrices d'entreprise contre seulement 30 % aujourd'hui. L'un des axes de ce Plan concerne spécifiquement les femmes résidant dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville. Le Secrétariat d'État a également participé au groupe de dialogue sur la lutte contre les discriminations en entreprise qui a préparé le rapport « Lutte contre les discriminations en entreprise », coordonné par Jean-Christophe Sciberras et publié en mai 2015. Ce rapport esquisse des pistes de réponse doubles discriminations dont sont victimes les femmes issues de l'immigration sur le marché de l'emploi.

S'agissant de la lutte contre les violences, l'axe 3.8 du 4e plan interministériel de prévention et de lutte contre les violences faites aux femmes (2014-2016) décline des mesures spécifiques en direction des femmes issues des immigrations visant à prévenir et lutter contre les mariages forcés et les mutilations sexuelles. Le ministère des Affaires sociales, de la Santé et des Droits des femmes a renforcé son partenariat avec les associations GAMS et Voix de femmes luttant respectivement contre les mutilations sexuelles et contre les mariages forcés en signant

avec chacune d'entre elles une convention pluriannuelle d'objectifs 2014-2016. Il a également veillé à la prise en compte de ces violences dans le cadre de la mise en place du numéro de référence toutes violences faites aux femmes 39.19 « Violences Femmes Info ». Les deux associations sont signataires de l'accord de partenariat du 10 décembre 2013 appuyant le fonctionnement du 39.19 conclu entre le ministère et les associations d'aide aux femmes victimes de violences sexistes et sexuelles concernées. Enfin, avec l'appui du programme européen PROGRESS, un dépliant sur les mutilations sexuelles féminines a été réalisé et mis en ligne en version dématérialisée dès le 6 février 2014 sur le site stop-violences-gouv.fr et a notamment fait l'objet d'une communication dans le cadre de la campagne du 25 novembre 2014. L'ensemble des actions ou partenariats engagés en 2014 ont été déployés et poursuivis tout au long de l'année 2015.

*****

Contre les discriminations au sein du Secrétariat d'État, il est à noter – plus globalement – que le ministère des Affaires sociales, de la Santé et des Droits des femmes a obtenu le label diversité délivré par l'AFNOR, lui permettant de mieux prévenir les discriminations et de promouvoir la diversité. Ainsi que le Premier ministre l'a souhaité à l'occasion du Comité interministériel Égalité et Citoyenneté du 6 mars 2015, le ministère a engagé une deuxième démarche de labélisation égalité entre les femmes et les hommes.

Par ailleurs, dans le cadre du déploiement du dispositif des services civiques, une attention particulière a été portée à la diversification des missions, des profils et des niveaux de diplôme, afin de n'exclure aucun public.

*****

Enfin, s'agissant des perspectives, les mesures prévues à l'axe 3.8 du 4e plan qui n'ont pu encore être déclinées auront vocation à être mises en œuvre en 2016. Il en est ainsi de l'actualisation du guide « *L'égalité entre les femmes et les hommes issus de l'immigration* », qui devra tenir compte de la réforme du droit d'asile ainsi que des dispositions du projet de loi sur les droits des étrangers en cours de discussion au Parlement. Il en est de même du renforcement des réseaux de prévention régionaux des mariages forcés mis en place par le MFPF. À ce stade, le réseau national de prévention et d'action contre les mariages forcés du MFPF perdure et les associations départementales impliquées continuent d'accueillir et d'accompagner des personnes menacées ou en situation de mariage forcé.

*****

Par les politiques publiques qu'ils mènent ou par ses engagements internes en matière de ressources humaines, le Secrétariat chargé des Droits des femmes est pleinement mobilisé contre les discriminations et violences que peuvent subir les femmes, et quelle que soit leur appartenance ou leur non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée.

# Secrétariat d'État chargé du Numérique auprès du ministre de l'Économie, de l'Industrie et du Numérique

Internet et les réseaux sociaux changent la donne du monde dans lequel nous vivons. Ces nouveaux outils sont d'abord une opportunité, parce qu'Internet est un véritable outil de liberté et d'émancipation individuelle et collective. Mais, du fait de leur simplicité d'usage et de leur puissance, ils sont également utilisés pour véhiculer plus facilement des messages de haine.

Internet est un espace public comme les autres, ce qui suppose qu'un ensemble de règles régissent le mode de vie en communauté, en préservant la liberté de chacun. Nous ne considérons pas qu'Internet est une zone de non droit mais un espace où la protection des droits et libertés peut s'exercer différemment, avec de nouveaux acteurs et selon des procédures particulières.

Lorsque Madame Axelle Lemaire a été nommée secrétaire d'État chargée du numérique en avril 2014, son décret d'attribution a inclus la politique relative aux droits et libertés fondamentaux dans le monde numérique. Par ce choix, le gouvernement a montré qu'il considère que la protection de ces droits fait pleinement partie de la politique numérique du gouvernement. Lors de ces vœux aux Français du 31 décembre 2014, le Président de la République réaffirme cette volonté, en faisant de la lutte contre le racisme et l'antisémitisme une des grandes priorités du gouvernement. Enfin, le 17 avril 2015, le Premier ministre a lancé un grand plan national de lutte contre le racisme et l'antisémitisme qui comprend un volet numérique essentiel dans ce combat.

En effet, le contenu du Web est intimement lié à la société et aux événements qui la heurtent. Qu'il s'agisse des conflits du Moyen-Orient ou des terribles attentats terroristes que la France a connus, ces événements visent, tout comme les discours de haine qui ont déferlé sur la Toile dans le même temps, non seulement des communautés religieuses, mais plus largement l'unité et la fraternité qui unit les citoyens français. Dans la mesure où internet est un des moyens utilisés par les prédicateurs de haine pour diffuser leur message, il est essentiel de mener une action politique efficace et adaptée.

Les actions à mener relèvent de quatre grands domaines : instaurer un dialogue permanent avec les acteurs du numérique, rendre plus efficace l'arsenal juridique, engager le dialogue avec la société pour construire des dispositifs de contre-discours, enfin mettre à contribution les outils du numérique et les réseaux de médiation et d'éducation.

## Instaurer un dialogue permanent avec les acteurs du numérique

Tous les acteurs de l'internet, grandes plateformes comme petits sites communautaires, doivent être sensibilisés à la nécessité d'agir contre la prolifération des discours de haine.

Les acteurs du numérique doivent être pleinement associés à cette recherche de solutions. De par leur position stratégique dans le cheminement de l'information, ces derniers sont en effet les interlocuteurs privilégiés.

À l'image de ce qui a été fait en matière de lutte contre le terrorisme en avril dernier, il semble nécessaire de maintenir un contact permanent entre acteurs de l'internet et acteurs de la lutte contre la haine en ligne (membres de la société civile, autorités publiques) pour rendre plus efficace les signalements et permettre un traitement plus systématique et plus rapide des contenus de haine.

Un travail considérable a été effectué dans le domaine de lutte contre le terrorisme pour améliorer la coopération entre les acteurs du numérique et les autorités policières et judiciaires. Le Plan de lutte contre le racisme et l'antisémitisme prévoit la création d'une unité de coordination pour travailler à une meilleure coopération.

Au-delà de cette coopération qui soit s'intensifier, les grands acteurs du numérique ont récemment affirmé leur volonté auprès de Madame Axelle Lemaire d'aider le gouvernement à faire émerger un contre-discours efficace sur les réseaux sociaux et sur les sites internet pour promouvoir des messages positifs conformes aux valeurs de la république.

## Rendre plus efficace l'arsenal juridique

Aujourd'hui, les citoyens ont le sentiment que les délits d'injures racistes et antisémites prolifèrent sur la Toile en toute impunité et qu'en l'absence de condamnation, les personnes qui diffusent ces messages ne sont pas conscientes de la gravité de leurs propos. Or, la pédagogie de la sanction fait partie intégrante de la lutte contre la haine sur Internet.

Des outils juridiques et techniques sont à la disposition des victimes et des pouvoirs publics. Ces derniers doivent toutefois être adaptés pour offrir une réponse adéquate aux messages sur le net car à la différence d'autres médias, le réseau internet permet une viralité rapide et intense des discours racistes et antisémites. Il est indispensable d'avoir un arsenal d'outils pour signaler efficacement ces messages, limiter leur propagation et traduire en justice leurs auteurs. C'est ce que propose précisément le Plan de lutte contre le Racisme et l'Antisémitisme afin de simplifier la procédure et rendre les sanctions plus efficaces et plus pédagogiques.

Par ailleurs, la Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme a fait de nombreuses propositions au sujet des modifications possibles du régime prévu par la loi du 29 juillet 1881 dans un rapport du 12 février 2015 afin que cette loi qui figure parmi les fondements de la République soit adaptée à l'ère du numérique.

## Mener une réflexion collective avec la société civile

C'est aussi grâce à une étroite collaboration entre tous les acteurs de la société civile que nous parviendrons à enrayer ce phénomène.

Le rapport de juin 2014 sur la cybercriminalité du groupe de travail interministériel sur la lutte contre la cybercriminalité dirigé par Monsieur Marc Robert proposait la création « d'espaces publics numériques », groupe de réflexion permettant à chacun d'échanger sur la question des discours de haine sur internet. Cette proposition a été suggérée également par la Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme dans son rapport du 12 février 2015. Ces espaces, comprenant l'ensemble des acteurs de sphère internet et de la lutte contre le racisme et l'antisémitisme, pourraient permettre d'enrichir le débat et d'approfondir la réflexion.

C'est une nouvelle fois par l'intelligence collective qu'une solution adéquate émergera et c'est la raison pour laquelle le secrétariat d'état chargé du numérique soutient de nombreuses initiatives, qu'elles soient d'origine publiques ou privées. De nombreuses associations œuvrent dans ce domaine, et leur expérience de la pratique est un élément primordial dans la réflexion qu'il conviendra de mener.

C'est par la confrontation entre cette expérience pratique acquise sur le terrain, des connaissances théoriques de chercheurs et sociologues combinée à un dialogue ouvert avec les acteurs de l'internet peut nous permettre d'atteindre les objectifs que le gouvernement s'est fixé : une diminution substantielle du volume de propos pénalement répréhensible sur le réseau internet.

Par ailleurs, les membres de la société civile doivent pouvoir jouer un rôle actif dans la promotion d'un contre-discours en ligne.

## Promouvoir un contre-discours

La promotion d'un contre-discours fait en effet partie de la lutte contre les discours de haine. Il est en effet indispensable de disposer d'une contre-réponse plus efficace pour promouvoir sur internet des messages conformes à la loi et aux valeurs de la république. Dans un premier temps, il convient d'identifier et de fédérer les associations qui pourraient être intéressées pour participer activement à la promotion du contre-discours en ligne. Si les associations de lutte contre le racisme et l'antisémitisme ont déjà fait part de leur souhait d'aller dans ce sens, il convient de les outiller efficacement.

Les entreprises utilisent aujourd'hui des outils pour promouvoir leur activité sur Internet, surveiller et éteindre les atteintes à la réputation numérique de leurs produits et services. Les associations de lutte contre le racisme et l'antisémitisme doivent pouvoir se doter du même type d'outils. Le Plan de Lutte contre le Racisme et l'Antisémitisme propose de constituer un groupe de travail afin de prototyper une boîte à outils de riposte en ligne.

Parallèlement, les acteurs du numérique ont d'ores et déjà fait part de leur volonté de coopérer par la mise à disposition d'outils permettant de mieux diffuser les messages sur les réseaux sociaux et sur Internet.

## Utiliser les outils numériques

Les outils numériques, parce qu'ils sont les outils principalement utilisés pour diffuser un discours de haine, sont des outils de choix dans cette lutte contre les discours de haine que ce soit dans la promotion d'un contre-discours, comme souligné précédemment, mais également dans l'amélioration des signalements.

D'un point de vue technique, des outils performants doivent être mis à la disposition des internautes, afin que ces derniers puissent, plus facilement et plus systématiquement procéder aux signalements.

L'idée d'incorporation d'un plug-in universel dans le navigateur pourrait par exemple permettre plus facilement le signalement et le rendre plus systématique.

Le mécanisme de signalement proposé par la Plateforme PHAROS doit également être régulièrement simplifié et amélioré afin d'encourager le signalement par les internautes. Parallèlement, le renforcement des moyens humains et techniques de l'OCLCTIC permet un suivi technique plus efficace des contenus.

Le numérique peut aussi être l'outil qui permet la simplification du formalisme des procédures en permettant un allègement significatif des procédures. Ainsi, l'instauration de rappels numériques automatiques pour avertir les internautes que leurs propos sont susceptibles de poursuites. Le simple fait de recevoir un tel avertissement est susceptible d'avoir un effet dissuasif et ainsi de décourager la récidive.

Concernant l'élaboration des nouveaux outils numériques, le rôle de la société civile est essentiel. Des hackathons peuvent être organisés régulièrement avec l'ensemble des acteurs pour contribuer à une meilleure coopération et à une plus grande efficacité dans la mise en œuvre du Plan de Lutte contre le Racisme et l'Antisémitisme.

## Mettre à contribution le réseau de médiation numérique

Le réseau national de la médiation numérique est une ressource capitale. Ce réseau, qui a pour objectif de faire connaître et promouvoir les acteurs privés du monde numérique œuvrant dans de nombreux domaines et notamment le domaine social, s'est donné les moyens de structurer l'accompagnement vers l'utilisation des outils numériques.

Il est ici question d'un outil essentiel, de par le maillage territorial qu'il structure, mais aussi par l'accompagnement personnalisé qu'il propose, car c'est par la sensibilisation des futurs internautes que les discours de haine seront sanctionnés.

Ce réseau présente l'avantage de s'appuyer sur le réseau de solidarité solidement ancré dans notre culture commune, et c'est par cette solidarité et par la réelle implication des différents acteurs que les discours de haine seront de moins en moins fréquents.

La mobilisation de ce réseau, mais plus largement de tous les dispositifs d'éducation au numérique, sont la meilleure réponse de long terme à la diffusion de contenus haineux en ligne. Comme pour tout nouvel usage, l'apprentissage des bonnes pratiques et des règles de vie commune prend un temps long :

il faut pour cela concentrer nos efforts d'éducation sur le respect des règles républicaines, y compris en ligne et sur l'éducation des jeunes comme des adultes à l'identification de contenus illégaux mais également à se mobiliser collectivement pour promouvoir des contre-discours et des réponses communes aux auteurs de ces propos.

# Contribution de la Délégation interministérielle à la lutte contre le racisme et l'antisémitisme (DILCRA)

*« Le racisme et l'antisémitisme, ce ne sont pas des abstractions, ce sont des poisons, pour la République, pour la Nation, pour le vivre ensemble. Et dans ce monde remué par les obscurantismes, dans une Europe investie par la xénophobie, dans notre pays, la France, travaillée par le populisme, notre devoir, c'est d'organiser le sursaut. »*

Manuel Valls, Créteil, 17 avril 2015

En faisant de la lutte contre le racisme et l'antisémitisme une Grande cause nationale pour l'année 2015, le Président de la République a entendu donner à cette politique publique une nouvelle et forte impulsion.

Annoncée le 31 décembre 2014, cette décision intervenait après une année 2014 jalonnée de signaux inquiétants d'une progression des discours et des actes de haine, et plus particulièrement des actes à caractère antisémite, dont le nombre avait doublé par rapport à 2013. Au-delà des chiffres, des cris de « mort aux juifs » ont résonné à plusieurs reprises, lors de manifestations organisées à Paris ou encore à Sarcelles, où des heurts particulièrement violents ont éclaté, visant commerces et lieux de culte juifs.

Mais la haine a également pris d'autres formes et d'autres cibles, notamment sur internet et les réseaux sociaux. Cible privilégiée de l'extrême-droite identitaire, les musulmans, même si cela ne s'est pas traduit en termes d'actes (133 faits recensés en 2014, en baisse de 41 %), ont été plus spécialement visés par des polémistes ou des défenseurs auto-proclamés d'une identité française fantasmée. Symétriquement, la haine de la France, les théories du complot, empruntant à la fois à une rhétorique tiers-mondiste mal digérée et aux faux historiques de l'extrême-droite antisémite, s'est également développée au travers de nouvelles formes de mobilisation identitaires. Certains médias et certains acteurs politiques, trouvant expédiant de jouer sur les peurs et d'encourager les clichés, ont pu également contribuer à la stigmatisation et au renforcement des préjugés.

Face à cela, il était donc temps d'agir et de faire réagir. Agir, c'est-à-dire construire une politique publique cohérente, transversale, dotée d'objectifs clairs et pourvu des moyens nécessaires. Faire réagir, c'est-à-dire provoquer le sursaut d'une société civile devenue trop indifférente à la souffrance des victimes du racisme et de l'antisémitisme, trop habituée aussi à ce que certains discours et certains comportements, pourtant profondément menaçants pour notre cohésion nationale, s'installent dans leur quotidien.

Les attentats terroristes des 7, 8 et 9 janvier ont atteint nos valeurs essentielles. Ils ont mis la Nation à l'épreuve et montré l'urgence du sursaut. C'est dans cette urgence qu'a été conçu le plan de mobilisation de la République contre le racisme et l'antisémitisme présenté le 17 avril 2015 par le Premier ministre.

## L'année 2015 en chiffres

**Les actes et menaces racistes, antisémites et anti-musulmans** ont enregistré une **hausse globale de 22 % en 2015 par rapport à 2014**, avec 2032 actes et menaces contre 1662 en 2014. Toutes catégories confondues, ce sont surtout les menaces qui ont augmenté (+26 %), signe des tensions nées des attentats de janvier et de novembre 2015. Les actes, eux, ont augmenté de 9,3 %, passant de 397 à 434.

**Les actes antisémites** se sont maintenus à un niveau élevé (806 actes et menaces). C'est le cinquième total le plus élevé depuis l'an 2000. Ils s'inscrivent toutefois en légère baisse sur l'année (-5 %), avec une décrue sensible au second semestre 2015 (-53 % par rapport à 2014). Cependant, au-delà des statistiques, 2015 aura été marquée, une fois encore, par des assassinats perpétrés au nom du terrorisme islamiste.

**Les actes anti-musulmans** ont triplé en 2015, avec 429 actes et menaces contre 133 en 2014. C'est le chiffre le plus élevé depuis que ces statistiques sont relevées (2012).

Une forte augmentation des actes et des menaces est notamment observée aux mois de janvier et de novembre 2015, consécutivement aux attentats terroristes. Les actes et menaces commis lors de ces deux mois représentent ainsi 58 % du total des actes et menaces comptabilisés en 2015.

**Les actes racistes** ont progressé de 17,5 % en 2015, avec un total de 797 actes et menaces.

L'écho des attentats de janvier s'est en particulier fait ressentir sur les actes anti-musulmans. Ainsi, en janvier 2015, 178 actes ont été recensés par le ministère de l'Intérieur, contre 14 en janvier 2014, dont 134 menaces et 44 actions. Sans connaître la même explosion, les 6 mois suivants ont également marqué une hausse des actes anti-musulmans. Cette tendance semble avoir connu une inversion à compter du mois d'août. Les premiers jours suivant les attentats du 13 novembre ont donné lieu à nouveau à une augmentation signalés aux services de police et de gendarmerie, dans une proportion toutefois moindre qu'en janvier.

Les attentats de janvier ont également eu un effet sur les actes antisémites relevés par les services du ministère de l'Intérieur. En effet, malgré des chiffres déjà préoccupants en 2014, le nombre d'actes relevés au cours du premier trimestre 2015 est passé de 172 à 476, dont 206 pour le seul mois de janvier. Cette tendance haussière s'est peu à peu inversée, de sorte que, s'agissant du second semestre, on observe une nette inversion de tendance (-53 %) par rapport à 2014.

Les tendances observées s'agissant des actes anti-musulmans et antisémites se retrouvent également, dans une moindre mesure, s'agissant des actes racistes dénoncés. Ainsi, après un mois de janvier ayant donné lieu à 147 signalements, au lieu des 56 relevés en janvier 2014, et un mois de février également en hausse, les mois de mars à octobre ont été relativement stables voire en diminution par rapport aux chiffres de l'année 2014.

La hausse des actes racistes, antisémites et xénophobes relevés par les statistiques du ministère de l'Intérieur est intervenue dans un contexte de recrudescence des discours de haine sur Internet et les réseaux sociaux. À l'instar d'un ex-comédien devenu polémiste, les propagateurs de haine ont fait du monde virtuel l'espace privilégié de diffusion de leur idéologie. Cette stratégie est déployée par plusieurs sites racistes, antisémites ou xénophobes, eux-mêmes relayés par des comptes sur les réseaux sociaux particulièrement actifs, visant à donner une « sur-visibilité » aux propos haineux. Rédigés par des professionnels des contenus de haine, les propos, d'inspiration complotiste, évitent les accusations antisémites ou racistes frontales, usant des insinuations et des parallèles. Ces techniques de rédaction rendent souvent ardue la caractérisation d'infractions d'injure de diffamation raciales ou d'incitation à la haine. La multiplication virale de tels contenus entretient cependant un climat de haine de l'autre, de défiance à l'égard de l'Autre généralisée.

Ces phénomènes, déjà observés en 2014, hors du contexte de la commission d'attentats terroristes djihadistes, ont amené le Président de la République et le Premier ministre à donner une nouvelle orientation à la politique gouvernementale de lutte contre le racisme et l'antisémitisme. Le 26 novembre 2014, le préfet Gilles CLAVREUL était ainsi nommé délégué interministériel à la lutte contre le racisme et l'antisémitisme, à la tête d'une délégation rattachée directement au Premier ministre, dont la mission première consiste à assurer la préparation et la mise en œuvre du plan interministériel de lutte contre le racisme et l'antisémitisme.

## La « nouvelle » DILCRA : une impulsion politique forte et un positionnement clair

La décision de rattacher directement la DILCRA au Premier ministre marque, au-delà d'un changement de portage, une ambition nouvelle : celle de mettre en place et d'animer une politique publique de lutte contre le racisme et l'antisémitisme transversale, impliquant non seulement les ministères en charge des domaines régaliens, Intérieur et Justice, mais aussi l'Éducation nationale, la Culture, la Politique de la Ville, le Numérique ou encore les Outre-mers.

Par ailleurs, le DILCRA ne bénéficiait pas de crédit d'intervention, ne lui permettant pas de mettre en place des initiatives propres, réduisant ainsi le champ de son intervention concrète dans la mise en œuvre de la politique gouvernementale en matière de lutte contre le racisme et l'antisémitisme.

Les objectifs assignés par le Premier ministre au préfet Gilles CLAVREUL lors de sa nomination le 26 novembre 2014 emportaient une refonte complète de la DILCRA, l'élaboration d'un plan d'action ambitieux marquant clairement cette volonté de transversalité de l'action publique en matière de lutte contre le racisme et l'antisémitisme, ainsi qu'un accompagnement financier à la hauteur de cette ambition.

### *Une délégation placée sous la tutelle du Premier ministre permettant un ancrage de l'interministérialité*

La « nouvelle DILCRA » a été entièrement recomposée autour de profils métiers bien spécifiques : justice et affaires pénales, éducation et mémoire, vie associative, communication, ainsi que de compétences transverses. Le délégué est en relation constante avec le cabinet du Premier ministre ; un point hebdomadaire est systématiquement inscrit à l'agenda.

Après que le Délégué interministériel a été reçu par chacun des ministres concernés par le plan, deux correspondants ministériels ont été désignés par ministère, l'un au cabinet et l'autre au sein des services. Une réunion des correspondants se tient à la DILCRA tous les deux mois. Des personnalités extérieures sont ponctuellement invitées pour aborder un thème particulier, tel que la haine sur Internet ou, plus récemment, l'état des lieux en matière de discrimination, avec les responsables de l'enquête « trajectoires et origines » (TEO).

### *Un vrai budget d'intervention*

Conformément à la volonté du Premier ministre, le plan de lutte contre le racisme et l'antisémitisme dispose d'un budget propre. En effet, il bénéficie d'un financement de 100 millions d'euros sur 3 ans, ventilés entre des crédits nationaux (25 M€) et des crédits territoriaux (75 M€). La DILCRA est le maître d'œuvre s'agissant des crédits à vocation nationale. Elle peut donc, contrairement à ce qui était le cas précédemment, engager des projets et financer des actions qui participent de la mise en œuvre du plan national de lutte contre le racisme et l'antisémitisme et de la politique gouvernementale en la matière.

À l'issue de la première année d'exercice, l'exécution est en avance sur le « tableau de marche » prévisionnel, si l'on prend en considération le fait que la consommation effective des crédits n'a véritablement débuté qu'à l'automne 2015, temps nécessaire aux associations pour répondre aux différents appels à projets. Outre le budget propre de la DILCRA (4 M€ pour 2015, 12 M€ prévisionnel en 2016 compte tenu de la montée en puissance des actions), ce sont 22,2 M€ qui ont été engagés sur le périmètre « citoyenneté – lutte contre les discriminations » dont 19,4 M€ au titre de la politique de la ville et 2,8 M€ via le fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD).

Il est à noter que les appels à projets lancés par la DILCRA ont connu un très grand succès. Ainsi, au plan national, 36 associations et institutions ont été subventionnées. L'appel à projets locaux lancé fin octobre et relayé par l'ensemble des préfectures a suscité quelque 350 propositions ; 218 projets ont *in fine* été retenus, pour un budget de 1,4 M€. Cela démontre le dynamisme et l'engagement du tissu associatif sur les thématiques portées par la DILCRA et par l'ensemble des ministères directement concernés par ces politiques, en particulier la Ville, Jeunesse et Sports, l'Éducation nationale et l'Intérieur.

### *L'élaboration et le début de la mise en œuvre du plan national*

La première mission confiée au nouveau délégué interministériel à la lutte contre le racisme et l'antisémitisme a consisté dans l'élaboration, en concertation avec

l'ensemble des ministères concernés, d'un plan national triennal de lutte contre le racisme et l'antisémitisme.

Ce plan devait prendre le relais du précédent plan national d'action contre le racisme et l'antisémitisme pour les années 2012-2014. Essentiellement articulé autour de mesures techniques relevant de la compétence de chaque ministère, dépourvu de moyens propres, ce premier plan est apparu en décalage avec l'ambition de donner un nouveau souffle à la lutte contre le racisme et l'antisémitisme.

La nature même du précédent plan a présidé à la volonté du gouvernement de ne pas procéder à une évaluation formelle de ses différentes dispositions et mesures. Cette absence d'évaluation formelle ne concerne cependant pas la formation des agents de la fonction publique, mesure mise en œuvre par le CNPFT. Celle-ci n'était cependant pas suffisamment avancée début 2015 pour justifier une évaluation dans le temps de l'élaboration du plan 2015-2017.

Le plan national de lutte contre le racisme et l'antisémitisme 2015-2017 a été élaboré en concertation avec l'ensemble des ministères en charge de la politique de lutte contre le racisme et l'antisémitisme

Annoncé le 17 avril 2015 par le Premier ministre à Créteil, en présence des ministres de l'Intérieur, de la Justice, de l'Éducation nationale et de l'enseignement supérieur, ainsi que des secrétaires d'État à la Ville et au Numérique, le plan interministériel comprend 40 mesures, orientées autour de quatre priorités : la mobilisation nationale et territoriale ; une sanction efficace, pédagogique et visible ; la protection de l'internaute face aux discours de haine ; l'éducation et la transmission des valeurs de la citoyenneté par l'enseignement de l'histoire et de la mémoire, l'éducation populaire, la culture et le sport.

Un premier bilan de mise en œuvre de ce plan sera réalisé à la date anniversaire. Il permettra au gouvernement et à ses partenaires de mesurer l'avancée des mesures engagées et d'envisager, en tant que de besoin, les inflexions nécessaires.

Dès à présent, quelques constats peuvent être faits :

## *La mobilisation, nationale et territoriale, est engagée*

### *Une communication nationale*

Conformément à ce qui est prévu dans le cadre du dispositif « grande cause nationale », une campagne de communication nationale a été lancée en 2015. Cette campagne, #DeboutContreLeRacisme, portée par la Ligue des Droits de l'Homme, la LICRA, SOS-Racisme et le MRAP, a été lancée début décembre sur les télévisions et radios publiques et privées, sur internet et les réseaux sociaux. Cette campagne a bénéficié d'une subvention de 180 000 € de la DILCRA et d'un soutien à la diffusion de 400 000 € des services du Premier ministre (SIG).

Une nouvelle campagne nationale, portée cette fois-ci par le Gouvernement, sera diffusée en mars 2016.

Parallèlement à ces campagnes, le DILCRA intervient fréquemment dans les médias nationaux (voire internationaux), dans la presse quotidienne régionale

et sur les réseaux sociaux. Des comptes institutionnels ont également été créés, permettant notamment aux internautes de signaler des contenus de haine en ligne, ou de donner leur opinion sur des faits d'actualité. Faible voire inexistante il y a un an, la visibilité de l'institution est désormais assurée.

Sans se limiter au sujet relevant strictement de sa compétence, la DILCRA est également sollicitée dans le domaine du dialogue avec les cultes (présidence de l'une des tables rondes de l'instance de dialogue avec l'islam, installée le 15 juin par le ministre de l'intérieur), en matière de lutte contre la radicalisation, ainsi que dans le domaine de la laïcité.

***La relance des politiques locales de lutte contre le racisme et l'antisémitisme***

La concertation mise en place dans le cadre de l'élaboration du plan a mis en lumière les difficultés de conduite des politiques territoriales de citoyenneté et de lutte contre le racisme et l'antisémitisme. Celles-ci souffraient de priorités peu lisibles, de moyens faibles et d'un pilotage dispersé.

Pour y remédier, le plan prévoit une remise à plat de ce dispositif. Ainsi, les commissions pour la promotion de l'égalité des chances et la citoyenneté (COPEC), instances peu opérationnelles et comprenant parfois plus d'une centaine de membres, sont remplacées par des comités opérationnels de lutte contre le racisme et l'antisémitisme (CORA).

Les CORA sont des instances déclinées des instances issues des conseils départementaux de prévention de la délinquance. Ils sont présidés par le préfet. Le président du conseil départemental et le procureur de la République en sont les vice-présidents. Ces comités réunissent le recteur d'académie ou le directeur académique des services de l'éducation nationale, le directeur départemental de la sécurité publique, le commandant de groupement de gendarmerie départementale, le délégué du défenseur des droits, le président de l'association départementale des maires et, sur la proposition de celui-ci, les maires dont les communes sont plus particulièrement concernées par les actions du comité opérationnel.

Au comité opérationnel peut être adjoint un comité d'orientation composé d'un représentant du conseil économique, social et environnemental régional, de représentants d'associations, organismes, représentants locaux des cultes et personnes qualifiées intervenant dans le domaine de la lutte contre le racisme et l'antisémitisme est associé au comité opérationnel de lutte contre le racisme et l'antisémitisme. Ce comité est une instance de concertation dont les réflexions et les propositions ont notamment vocation à inspirer l'action opérationnelle des CORA.

Les CORA ont vocation à adopter, mettre en œuvre et évaluer des plans départementaux de lutte contre le racisme, l'antisémitisme et pour la promotion de la citoyenneté. Le plan territorial doit dorénavant figurer obligatoirement dans les futurs contrats de ville et faire l'objet d'avenants opérationnels des Conseils locaux sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD).

Les mesures nouvelles des plans territoriaux de lutte contre le racisme et l'antisémitisme, insérés principalement dans les contrats de ville, font l'objet d'un financement au titre de l'enveloppe financière déconcentrée.

Cette action est en cours de déploiement. En effet, fin 2015, une dizaine de CORA ont été installés, en présence du DILCRA. La très grande majorité des départements auront installé leur CORA d'ici la fin du premier trimestre 2016.

### *La dimension éducative du plan s'affirme comme un axe fort*

La dimension éducative, prise dans toutes ses dimensions – c'est-à-dire non seulement à l'école, lieu fondamental d'apprentissage et de transmission des savoirs, mais aussi via les activités périscolaires, le sport, la vie culturelle, la fréquentation des lieux de mémoire… – est un axe majeur du plan. Elle marque la volonté de faire du savoir et de la transmission des valeurs l'élément qui, au-delà de la nécessaire sanction contre les actes et les propos répréhensibles, est susceptible de mettre un terme durable, par la formation d'un esprit critique, à la pénétration des préjugés.

L'action de la DILCRA s'est déployée en cohérence avec la mobilisation de l'école pour les valeurs de la République engagée par la ministre de l'Éducation nationale. La DILCRA a apporté son appui à la conception et au déploiement des outils nécessaires à cette mobilisation et a contribué à la réactivation de la semaine nationale d'éducation contre le racisme et l'antisémitisme, du 16 au 21 mars 2015.

Amplifiée et systématisée pour 2016, cette opération devient la semaine nationale d'éducation et d'action contre le racisme et l'antisémitisme, et mobilisera cette fois, au-delà de l'école, l'ensemble des ministères associés au plan ainsi que l'ensemble des associations partenaires de la DILCRA. Un site-portail de ressources dédiées au racisme et à l'antisémitisme sera mis en place sur le site de l'Éducation nationale.

Dans le cadre des partenariats développés avec le tissu associatif, l'intervention des associations en milieu scolaire, spécialisée dans la déconstruction des préjugés, le dialogue des cultures, l'analyse critique des médias, la laïcité, a été fortement encouragée.

Par ailleurs, un « fonds mémoire » a été créé, doté en 2015 d'un budget de 1,5 M€. Ce fonds a permis de venir en appui des grandes institutions mémorielles avec lesquelles un partenariat a été engagé : Camp des Milles (convention signée le 17 juillet en présence de la secrétaire d'État à la politique de la ville), Mémorial de Rivesaltes (convention signée le 16 octobre, en présence du Premier ministre et de la ministre de l'Éducation nationale), Mémorial de la Shoah (convention signée le 27 janvier 2016 en présence du Premier ministre, du ministre de l'Intérieur, de la ministre de l'Éducation nationale et du secrétaire d'État aux anciens combattants), cité nationale de l'histoire de l'immigration. D'autres partenariats sont en cours de formalisation avec, notamment, le Mémorial de Caen, le Mémorial Acte de Guadeloupe, le Cercil-mémorial des enfants du Vel' d'Hiv'…

Enfin, le délégué et ses collaborateurs ont participé à de nombreuses initiatives organisées dans des établissements du second degré, soit sur le thème du racisme et des discriminations, soit, de façon plus large, sur la citoyenneté et la laïcité.

### *Une meilleure connaissance des phénomènes racistes et antisémites*

La DILCRA s'est attachée à approfondir et diversifier la connaissance du racisme et de l'antisémitisme, tant en ce qui regarde l'origine et la nature des actes qu'en ce qui regarde les systèmes idéologiques, les formes militantes et les techniques de communication des nouveaux acteurs de la haine.

Un conseil scientifique, présidé par Mme Dominique SCHNAPPER, sera installé le 9 février 2016. Il constituera l'indispensable passerelle entre les sphères intellectuelles et scientifiques et celles de l'action publique ; il pourra notamment recommander le financement de travaux de recherche, ce que la DILCRA a commencé à faire dès 2015.

Sans attendre l'installation de ce conseil, la DILCRA s'est attachée à établir des relations avec les principaux organismes de recherche publique (CNRS, FNSP, INED, INSEE, ONDRP…), des universitaires représentants toutes les disciplines susceptibles de s'intéresser à la question du racisme, des instituts de sondage, des think tanks français et anglo-saxons…Le délégué a été invité à de multiples reprises à intervenir dans ces différentes instances, en France, en Europe et aux États-Unis.

Parallèlement, un travail a été engagé pour une meilleure connaissance des données relatives aux actes.

Ce travail vise à compléter la connaissance de ces phénomènes par l'exploitation de l'enquête annuelle de victimation menée par l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP), afin d'avoir une vision du nombre de personnes victimes de tels actes ou propos chaque année.

S'agissant des statistiques administratives, le ministère de l'Intérieur, grâce au déploiement de nouveaux outils de rédaction des procédures, a sensiblement amélioré le recensement des actes antisémites, anti-musulmans ou racistes qui lui sont signalés. Celui-ci est en effet aujourd'hui automatique.

Ces efforts se retrouvent également au niveau du ministère de la justice qui a créé une rubrique spéciale dans le bilan des condamnations pénales.

### *Lutte contre la haine sur Internet : action et prise de conscience*

Protéger l'internaute contre la violence, le harcèlement et la haine sur internet et les réseaux sociaux devrait être une évidence. Force est de constater que cette évidence ne s'installe que de manière progressive, la culture de certains acteurs restant très attachée à une conception intransigeante de la liberté des espaces numériques.

Pour autant, liberté ne peut vouloir dire impunité, ni mise en danger des internautes, parmi lesquels comptent des personnes vulnérables aux manipulations, à commencer par les mineurs. L'utilisation par la propagande djihadiste des réseaux

virtuels, et ainsi la mise en évidence d'une porosité certaine entre mondes virtuel et réel, a provoqué une prise de conscience, à tout le moins s'agissant de la traque aux contenus appelant à la violence terroriste ou en faisant l'apologie.

Aux termes des contacts pris par les autorités françaises, et singulièrement par le ministre de l'intérieur, dès le mois de février 2015, avec les grands acteurs de l'internet, des progrès ont été accomplis en termes de coopération. Pour la lutte contre les contenus de haine, la DILCRA est désormais identifiée comme un interlocuteur de confiance[28] et obtient des gestionnaires de réseau, dans la plupart des cas qu'elle leur signale, un déréférencement ou une suspension/suppression du contenu ou du compte incriminé.

Afin d'aller plus loin, et avant toute avancée législative, le délégué saisit systématiquement le procureur de la République territorialement compétent (qui est, à défaut et dans la plupart des cas, le procureur de Paris), des contenus manifestement susceptibles de poursuites pénales, au titre de l'article 40 du code de procédure pénale. Cette procédure a déjà été activée à 25 reprises.

Enfin, comme annoncé dans le plan, une unité de lutte contre la haine sur internet, entièrement dédiée à la chasse aux contenus racistes, antisémites, négationnistes ou encore homophobes, sexistes, discriminatoires, etc. a été créée au sein de la plate-forme « PHAROS » du ministère de l'intérieur à l'automne 2015.

***

Un peu plus d'un an après la nomination d'un nouveau délégué, la refonte de la structure et la redéfinition complète de la stratégie et des moyens d'action de la DILCRA, les objectifs principaux définis par le Premier ministre sont en passe d'être atteints : définition d'axes politiques clairs ; élaboration et mise en œuvre d'un plan cohérent engageant l'ensemble des administrations, développement de partenariats multiples avec les collectivités locales, les associations, les acteurs de l'internet, l'université et les instituts de recherche ; relance d'une politique territoriale de lutte contre le racisme et l'antisémitisme ; visibilité et présence médiatique pour qu'à nouveau, l'antiracisme pèse dans le débat citoyen et insuffle une nouvelle mobilisation de la société civile.

Cependant, les chiffres des actes et menaces le démontrent, comme le disent aussi les différentes enquêtes et études publiées ces douze derniers mois, comme le confirme enfin le ressenti de nos concitoyens, qui sont trop nombreux à être personnellement confrontés à la discrimination.

28. « Trusted flagger »

# Contribution du Défenseur des droits

Le Défenseur des droits est compétent pour traiter les réclamations des personnes qui s'estiment victimes de discrimination, d'atteinte aux droits de l'enfant, aux droits et libertés par un service public et de violation des règles de déontologie par les forces de sécurité publiques et privées. Il a également une mission de promotion des droits et de l'égalité. Ces deux missions complémentaires assurent l'efficacité de ses actions.

Il appréhende la lutte contre les discriminations en mobilisant l'ensemble des critères prohibés par la loi et les conventions internationales, souvent de manière transversale – leur régime juridique étant largement commun. Plusieurs de ses projets privilégient donc une approche par domaine tel que le recrutement, l'accès au logement ou l'accès au droit en matière de discrimination. Néanmoins, l'Institution a initié des projets particuliers en lien avec le critère de l'origine pour approfondir la spécificité des questions posées par les saisines, le traitement de ces discriminations, ou les connaissances de la réalité de ces discriminations en France.

Les moyens d'action que lui confère la loi, permettent au Défenseur des droits d'intervenir activement pour traiter les situations des personnes victimes, mais également de mesurer les difficultés auxquelles doit faire face la promesse d'égalité de la devise républicaine. Ces difficultés sont celles des personnes. Elles sont révélées par leurs réclamations mais aussi par la connaissance des obstacles qu'elles rencontrent pour accéder à leur droit. Le Défenseur a donc posé au cœur de sa stratégie les enjeux de la connaissance des discriminations, des freins à l'accès au droit et un véritable plan de promotion des droits porté par la volonté d'informer, de sensibiliser et de former contre le racisme et les discriminations.

## Identifier, analyser et combattre les discriminations

### *L'apport des études à la connaissance des discriminations*

Les travaux de recherche que conduit le Défenseur des droits en application de l'article 34 de la loi organique du 29 mars 2011 constituent de précieux vecteurs pour approfondir notre compréhension des atteintes au droit, des difficultés d'accès aux droits et pour identifier les zones et domaines à risques. Leurs résultats servent de révélateur aiguillant la mobilisation des acteurs publics et des opérateurs de la société civile.

#### *Ressenti des discriminations chez les chômeurs d'origine extra-européenne*

Mené depuis 2008 auprès des actifs en emploi (salariés et agents publics), le baromètre annuel sur le ressenti des discriminations dans l'emploi réalisé en partenariat avec l'Organisation Internationale du Travail s'intéresse depuis 2013, et pour la seconde fois en 2015, au point de vue d'un public particulièrement

vulnérable en cette période de crise économique : les chômeurs. Il met par ailleurs l'accent sur les discriminations fondées sur l'origine, question trop souvent oubliée des politiques «diversité» en emploi[29].

Un échantillon de 500 **chômeurs d'origine étrangère non européenne** a été interrogé en complément de l'échantillon principal de 1000 demandeurs d'emploi afin de mieux connaître le ressenti des chômeurs d'origine étrangère par rapport à l'ensemble des demandeurs d'emploi, d'identifier les spécificités des discriminations auxquelles ils sont confrontés et les leviers d'actions attendus pour les combattre.

Dans la grande majorité des cas (80%), la discrimination signalée a eu lieu il y a moins de 5 ans.

Les résultats de cette enquête mettent en évidence une spécificité des discriminations ressenties par les chômeurs d'origine extra européenne dans leur recherche d'emploi. Ils déclarent autant que l'ensemble des demandeurs d'emploi avoir été victimes de discrimination à l'embauche – un tiers d'entre eux l'affirme – mais soulignent le ressenti d'une stigmatisation particulièrement prononcée du fait de leur origine et/ou de leur religion réelle ou supposée. La moitié des discriminations évoquées par les seuls chômeurs d'origine étrangère datent de moins d'un an (contre 38% au sein de l'ensemble des demandeurs d'emploi victimes de discrimination). Ils sont nettement plus nombreux à citer leur origine (64% contre 20% au sein de l'échantillon principal) ou leur religion (32% contre 6%) comme motif des discriminations à l'embauche qu'ils estiment avoir rencontrées. Parallèlement, parmi les répondants dont le physique peut refléter une origine étrangère, 60% affirment avoir été victimes de discrimination à l'embauche et signalent l'origine comme premier critère de ces discriminations (47% contre 9% pour ceux ne présentant pas cette caractéristique). Des tendances similaires s'observent lorsque les nom ou prénom du demandeur d'emploi permettent de supposer à tort ou à raison une origine extra européenne.

Les situations où la discrimination s'est manifestée illustrent les obstacles que rencontrent les chômeurs d'origine étrangère dans leur parcours d'accès à l'emploi. Si l'entretien d'embauche avec le futur responsable constitue l'étape la plus critique (74% contre 64%), les autres démarches préalables à un recrutement (accès à la formation, envoi du CV…) ont été signalées comme sources de discriminations encore plus souvent par les personnes d'origine étrangère que par l'ensemble des demandeurs d'emploi. Les entretiens avec les jurys de concours de la fonction publique constituent également un moment particulièrement propice à la discrimination pour ce public (21% des personnes d'origine étrangère ayant ressenti des discriminations contre 3% au sein de l'échantillon principal).

Corrélativement, lors des entretiens d'embauche, les demandeurs d'emploi d'origine étrangère sont régulièrement interrogés ou font l'objet de remarques sur des éléments qui caractérisent leur origine, et ce, plus fréquemment que leurs homologues, que ce soit sur l'origine de leur nom de famille (27% contre

29. http://www.defenseurdesdroits.fr/fr/publications/etudes/8e-barometre-sur-la-perception-des-discriminations-au-travail-focus-demandeurs

16 %) ou sur leur religion (22 % contre 6 %). S'ils indiquent également avoir été interrogés de manière aussi illégale, sur leur situation de famille, leur âge ou leur santé, ce sont d'abord les questions et remarques liées à leur origine étrangère – religion, couleur de peau, origine du nom de famille ou accent étranger – qui font naître en eux le sentiment d'être discriminés.

Ces difficultés et stigmatisations liées à l'origine sont également constatées dans la population d'ensemble, puisque les deux tiers des répondants, quelle que soit leur origine, répondent qu'ils estiment que les caractéristiques d'une origine non européenne (couleur de peau, accent, nom à consonance étrangère, nationalité étrangère) sont des freins pour trouver un emploi.

***Accès au logement social : délai d'attente et profil des demandeurs***

Le Défenseur des droits a publié en juin 2015 les résultats d'une étude lancée conjointement avec le Plan Urbanisme Construction Architecture (PUCA) et le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), sur les délais d'accès au logement social[30].

L'objectif principal de la recherche était de déterminer si le délai d'attente peut constituer un indicateur pertinent pour évaluer l'égalité de traitement des demandeurs de logement social et, dans l'affirmative, il s'agissait en particulier de tirer les enseignements des profils des demandeurs, selon que leur demande a été satisfaite ou non, et dans quel délai, et ce, dans des contextes locaux diversifiés (La Camy, Nevers, Paris, Plaine Commune et Rennes Métropole).

Une analyse de la variable patronymique a par ailleurs été mise en œuvre avec l'accord de la CNIL, afin de mesurer d'éventuelles différences de traitement liées à l'origine supposée des demandeurs à partir de la consonance du patronyme.

L'analyse statistique conduite à différentes échelles territoriales montre que le délai d'attente n'est pas à lui seul un indicateur qui permet de conclure à des inégalités de traitement. Dépendant du type de logement demandé, lui-même lié à la composition familiale des demandeurs, le délai ne prend sens que combiné avec les caractéristiques sociodémographiques de ces derniers. Les résultats de cette recherche viennent confirmer cependant des délais d'attente souvent plus longs pour les demandeurs d'origine étrangère hors UE. Ils sont cependant liés à un cumul de facteurs qui les désavantagent dans le cadre de discriminations systémiques, et ne permettent donc pas de conclure que l'origine est seule en cause considérant l'impact des filières liées aux différents contingents de réservation[31], et les tensions entre l'objectif de mixité sociale, le droit au logement et l'interdiction de discriminer.

30. JC. Driant, C. Lelevrier, M. Cordier, P. Gaullier, M. Lanzaro, F. Navarre, *Analyse des facteurs et des pratiques de discriminations dans le traitement des demandes de logements sociaux à La Camy, Nevers, Paris, Plaine Commune et Rennes Métropole*, Université Paris Est (IUP Lab'URBA).

31. L'État, Action Logement (anciennement 1 % Logement) et les communes ou intercommunalités, proposent des demandeurs en commission d'attribution sur les logements qui leur sont réservés en contrepartie des financements et garanties apportés pour la construction de logements sociaux. 25 % des logements sont réservés de droit à l'État pour le relogement des personnes défavorisées, notamment dans le cadre du DALO. Un quart des logements réservés à Action Logement doivent être proposés à des demandeurs DALO. La part des logements réservés aux communes ou intercommunalités ne peut être supérieure à 20 % de l'ensemble des logements sociaux.

Mais c'est surtout l'analyse des pratiques quotidiennes des agents chargés de préparer l'attribution au sein des organismes bailleurs et des services des collectivités qui ouvre de nouvelles perspectives pour comprendre comment se jouent concrètement ces tensions. En l'absence d'orientations d'attribution clairement définies, les professionnels au contact des demandeurs, qui instruisent et font des recommandations d'attribution, sont toujours conduits à faire des arbitrages à l'aune de leurs propres représentations.

Une synthèse ainsi que le rapport final et ses annexes ont été publiés[32]. Un séminaire sera organisé en 2016 pour en présenter les résultats.

Le Défenseur des droits poursuit son travail de recherche sur les discriminations liées à l'origine et soutient actuellement plusieurs études parmi lesquelles l'*Enquête perception et expérience des discriminations en Île-de-France*. Celle-ci vise à mesurer la perception des discriminations en identifiant les situations vécues par les personnes qui se déclarent discriminées et à étudier les conséquences de ces expériences notamment sur les trajectoires individuelles. Elle sera finalisée au premier semestre 2016. Par ailleurs, l'*Étude sur le dispositif de scolarisation des ENAF* (enfants nouvellement arrivés en France) *et des enfants issus de familles itinérantes*, dont l'aboutissement est prévu pour fin 2016, cherche à approfondir les connaissances sur la scolarisation effective de ces enfants et les difficultés liées à leur relation aux structures pédagogiques spécifiques dans lesquelles ils sont accueillis. Enfin, le projet de recherche portant sur *Les « non-publics » des dispositifs de lutte contre les discriminations : enjeux pour l'action publique et les victimes* souhaite appréhender les raisons pour lesquelles certaines personnes ayant fait l'expérience d'une situation de discrimination ne mobilisent pas (volontairement ou non) les recours et les ressources mis à leur disposition par les acteurs institutionnels et associatifs intervenant dans ce champ. Les premiers résultats sont attendus fin 2016.

### *Les réclamations : un observatoire des discriminations et des freins à l'accès au droit*

Des liens complexes unissent les notions de racisme et de discrimination qui se nourrissent mutuellement. Cependant la loi a conféré au Défenseur des droits des pouvoirs d'enquête et d'intervention qui ne visent que les discriminations telles que définies par la loi française.

S'il est incontestable que les idéologies racistes, antisémites et xénophobes, comme les discours qui les portent, constituent un terreau propice à l'enracinement des discriminations raciales, ethniques ou religieuses, les notions et les actes auxquels ils renvoient doivent être distingués. Le Défenseur des droits mobilise ses compétences en matière de protection des droits lorsque les faits allégués devant lui sont visés par la définition de la discrimination de la loi française ou des conventions internationales qu'il a ratifiées.

32. Plan Urbanisme Construction Architecture : www.urbanisme-puca.gouv.fr
Commissariat général à l'égalité des territoires : www.cget.gouv.fr

L'article 14 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme interdit toute distinction fondée sur l'origine ou la race dans la jouissance des droits et libertés reconnus dans la Convention.

L'article 225-1 du code pénal vise « toute distinction opérée entre les personnes physiques et morales à raison de leur origine (…) de leur appartenance ou de leur non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, une race ».

L'article 1er de la loi du 27 mai 2008 vise un traitement défavorable, direct ou indirect, dans une situation comparable, et inclut la provocation à la discrimination et le harcèlement discriminatoire tel que défini par la directive européenne **du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique,** soit le fait d'enjoindre quelqu'un à commettre une discrimination.

Par ailleurs, sa qualification de la notion de discrimination suit les évolutions jurisprudentielles de la Cour de justice et vise donc la discrimination par association, telle que définie dans les arrêts Coleman, C-303/06 du 18 juillet 2008, et Chez Razpredelenie Bulgaria AD, C-83/14 du 16 juillet 2015, ou par déclaration telle que définie dans l'arrêt Feryn, C-54/07 du 10 juillet 2008.

Il retient également sa compétence dans les situations d'exploitation de travailleurs sans papiers comme constituant des discriminations indirectes fondées sur l'origine, liées à la vulnérabilité de la situation de la personne en raison de son origine étrangère, comme l'a décidé la Chambre sociale de la cour de cassation dans l'arrêt Dos Santos no 10-20765 du 3 novembre 2011. Il a d'ailleurs reçu en 2015 une série de réclamations liées à un réseau d'embauche et d'exploitation de travailleurs sans papier.

***Les saisines reçues en 2015***

De janvier à octobre 2015, le Défenseur des droits a été saisi de 829 réclamations invoquant une discrimination fondée sur l'origine, l'appartenance ethnique ou raciale, le patronyme ou la nationalité, chiffre en hausse de 10 % par rapport à 2014. Elles représentent plus de 23 % des réclamations traitées au titre de la lutte contre les discriminations par le Défenseur des droits.

L'origine demeure le premier motif de discrimination invoqué dans le domaine de l'emploi privé, la formation professionnelle et le logement, et le second motif invoqué, après le handicap, pour l'accès aux autres biens et services.

Par ailleurs, le Défenseur des droits a été saisi des contentieux présentés devant la cour d'appel de Paris mettant en cause la responsabilité de l'État face aux contrôles d'identité au faciès qu'estiment avoir subis les demandeurs et il a présenté des observations dans ces dossiers. Le Défenseur a souligné les obligations positives de l'État de prendre toutes mesures utiles pour prévenir les discriminations fondées sur l'origine dans la mise en œuvre des contrôles de police, et le droit à un recours effectif des personnes contrôlées. L'arrêt du 24 juin 2015 de la Cour d'appel s'appuie en partie sur les observations du Défenseur

des droits pour **condamner l'État pour la pratique de contrôles d'identité discriminatoires,** et l'absence de garantie offerte par la loi en la matière[33].

La nationalité est invoquée dans 2,3 % des cas, et principalement pour remettre en cause les refus d'accès aux droits sociaux et aux droits fondamentaux. Ces réclamations concernent l'accès au RSA, au minimum vieillesse des vieux travailleurs migrants, à l'hébergement d'urgence et les conditions de prise en charge des demandeurs d'asile et autres migrants. Au-delà du traitement de ces dossiers, le Défenseur des droits a rendu plusieurs avis au parlement, dans le cadre de la discussion du projet de loi sur les demandeurs d'asile[34], du projet de loi relatif au droit des étrangers en France[35] et des commissions parlementaires sur les droits des migrants, et rendu au ministre de l'Intérieur un rapport sur la situation des migrants à Calais[36].

S'agissant des discriminations religieuses, le Défenseur des droits a instruit 76 réclamations invoquant une discrimination de ce type. Si celles-ci visent les principaux cultes, traduisant parfois la difficulté de faire coexister au sein d'une même entité des fidèles de religions différentes, le nombre de réclamations impliquant une discrimination en lien avec la religion musulmane reste quant à lui majoritaire.

Ces réclamations ne constituent que 2,9 % des réclamations relatives à la discrimination, mais elles paraissent néanmoins de nature à refléter le développement d'une certaine hostilité à l'égard de la religion musulmane en France, alimentée d'une part par l'émergence d'une conception extensive de la laïcité et d'autre part par l'actualité de l'année 2015.

Les femmes portant un voile restent les principales victimes des discriminations religieuses. Les services du Défenseur ont pu observer dans les semaines qui ont suivi l'attentat du 7 janvier 2015 que les saisines reçues montrent une augmentation significative des situations s'accompagnant de violences verbales et d'agressivité à connotation raciste à l'égard des personnes perçues comme appartenant à la communauté musulmane, et notamment dans le contexte de gestes d'agressivité de la part de voisins ou de passants.

Au-delà des saisines relatives aux discriminations, les services qui traitent les questions relatives aux droits des enfants constatent des difficultés récurrentes en termes de capacité et de volonté de prise en charge des mineurs isolés étrangers par les services d'aide sociale à l'enfance des départements. Ces réclamations mettent en lumière une multiplication des procédures mises en œuvre pour remettre en cause la minorité des enfants afin d'en refuser la prise en charge, et une complexité procédurale des circuits à mobiliser pour assurer leur mise à l'abri effective.

33. http ://www. defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/20150624-cp-controles_d-identite. pdf.
34. http://www.defenseurdesdroits.fr/fr/actualites/le-defenseur-des-droits-auditionne-sur-le-projet-de-loi-asile
35. http ://www. defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/ddd_avis_20150903_15-20. pdf
36. http://www.defenseurdesdroits.fr/fr/actualites/calais-le-defenseur-des-droits-emet-des-recommandations-sur-les-difficultes-dacces-aux

***Le suivi de la situation des Roms et des gens du voyage***

L'action du Défenseur des droits au soutien des personnes migrantes et françaises occupant des bidonvilles est portée par l'enjeu du respect des droits fondamentaux de chacun et de l'individualisation des droits.

Le Défenseur des droits est principalement saisi par les associations en termes de non-respect par les pouvoirs publics de leurs obligations au regard des textes en matière d'application de la circulaire du 26 août 2012 relative aux conditions de préparation des évacuations et d'accompagnement des familles, d'accès à la scolarité, à la domiciliation par les CCAS ou à l'hébergement d'urgence.

Or, pour intervenir au regard d'une situation particulière, il doit être saisi de situations lui permettant d'intervenir au soutien de personnes physiques identifiées au regard de demandes spécifiques. Ces exigences inhérentes à la mise en œuvre des droits individuels requièrent un travail de formalisation qui constitue dans les faits un premier obstacle à l'accès aux droits. De plus, il s'agit souvent de situations d'urgence où la capacité d'intervenir en temps utile dépend du soutien logistique apporté aux personnes par les associations et leurs avocats.

Lorsqu'un risque d'expulsion est imminent, le Défenseur des droits dispose de deux principaux moyens d'action, l'un prenant la forme d'une intervention amiable auprès des autorités et l'autre celle d'une intervention au contentieux dans le cadre de procédures d'expulsion de terrains, pour obtenir un sursis à l'évacuation, décisions très souvent suivies par les juridictions.

Lorsque l'expulsion ou l'évacuation a eu lieu, le Défenseur des droits mène une action directement auprès des préfets afin de s'assurer de la bonne exécution de la circulaire interministérielle du 26 août 2012.

Le nombre d'interventions en justice, auquel s'ajoutent les différents règlements amiables engagés par le Défenseur des droits auprès des préfets concernés, met en évidence le fait que trois ans après son entrée en vigueur, la circulaire interministérielle du 26 août 2012 reste peu ou mal appliquée par les services de l'État en raison d'un manque d'anticipation des opérations d'évacuation et de solutions en adéquation avec la réalité des besoins des habitants expulsés.

La problématique de la mise en œuvre effective de la circulaire revêt une importance capitale eu égard au nombre de campements illicites recensés sur le territoire français et le nombre de personnes ainsi abritées. Le dernier recensement, datant de janvier 2014 par le DIHAL, faisait état de 429 campements illicites et de 19 200 personnes y demeurant. De plus, selon les données collectées par l'association Romeurope, au moins 30 lieux de vie abritant plus de 2800 personnes dont 800 enfants ont été démantelés pour le seul mois de juillet 2015. La politique d'expulsion systématique conduite par les gouvernements successifs depuis 2010 n'a de fait, jamais été infléchie, et n'a eu aucun effet sur le nombre de personnes vivant en bidonville.

Lorsque les dispositions prévues ne sont pas appliquées, les occupants sans droits ni titre sont amenés à solliciter le Défenseur des droits pour obtenir un hébergement d'urgence ou pour maintenir la scolarisation de leurs enfants. Entre le mois de juin 2013 et le mois de septembre 2015, le Défenseur des droits a été saisi de quatorze situations concernant des familles Roms, demandeurs d'asile

ou migrantes, à qui un hébergement d'urgence avait été refusé. Or, l'accès à l'hébergement d'urgence des personnes en situation de détresse est une liberté fondamentale et inconditionnelle, et les refus opposés à des personnes sans abri ne peuvent être qu'exceptionnels et dûment justifiés par les diligences effectivement accomplies par l'administration.

Par ailleurs, le Défenseur des droits poursuit le travail de la Halde au soutien de la réforme du cadre juridique applicable aux gens du voyage. Dans son avis n° 15-11 du 20 mai 2015, rendu relativement à la proposition de loi n° 1610 relative au statut, à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage en première lecture à l'Assemblée nationale les 9 et 10 juin 2015[37], il appuie la proposition d'abroger la loi de 1969, et rappelle les positions énoncées dans sa décision 2014-152 du 24 novembre 2014 où il réitérait ses recommandations relatives aux questions relatives à l'exercice du droit de vote, à la détention des titres de circulation ainsi qu'aux difficultés rencontrées par les « gens du voyage » et les personnes vivant en caravane en matière d'accès aux droits liés à la scolarisation, à l'habitat et au logement.

Il souligne en outre que les dispositions de l'article 3 de la proposition de loi relatives à l'élargissement des possibilités de mise en demeure, par le préfet, de quitter les lieux, prévues à l'article 9 de la seconde loi « Besson » n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, ne semblent pas répondre aux exigences posées, notamment par l'arrêt Winterstein du 17 octobre 2013 de la Cour européenne des droits de l'homme en termes de respect du droit à la sécurité, à la vie privée et au respect du domicile.

***Les discriminations fondées sur l'origine en matière d'emploi***

Les réclamations en matière de discrimination fondée sur l'origine dans la carrière se distinguent en ce qu'elles évoquent la plupart du temps des discriminations directes manifestant des situations de violence et de souffrance au travail. Ces violences prennent la forme de harcèlements par les supérieurs hiérarchiques et les collègues.

Or, en dépit d'une jurisprudence très claire, si les salariés et agents publics s'en plaignent, les employeurs tardent à réagir, ou réagissent de manière insuffisante, n'assumant pas leur obligation de résultat de garantir la santé et la sécurité au travail et affichant une grande réticence à sanctionner les auteurs. Le poids de la plainte pèse sur la victime, ce qui pose des problèmes importants en termes d'effectivité des droits.

Plus la situation est grave, plus le contexte de travail rend le traitement du dossier lourd pour la victime, et ce problème s'amplifie avec la taille des entreprises.

Nous souhaitons signaler cette année une réclamation mettant en cause le comportement de clients d'une entreprise avec une chargée de clientèle qui a donné lieu à une qualification d'entrave à une activité économique en raison de l'origine et de la religion de la réclamante au sens de l'article 225-2 du Code pénal.

37. Proposition de loi n° 1610 relative au statut des gens du voyage.

La réclamante était conseillère commerciale depuis octobre 2009, en charge de la vente de véhicules neufs et d'occasion. À ce titre, à compter de septembre 2014, elle se voit attribuer dans son portefeuille clients la gestion du réseau secondaire au sein de son secteur commercial dont fait partie le garage des mis en cause. Or, ils refusent de travailler avec la réclamante, lui préférant son prédécesseur en avançant ses origines maghrébines et sa religion musulmane pour motiver ce refus.

Le Défenseur des droits décide dans ce dossier de diligenter une enquête en effectuant une vérification sur place et plusieurs auditions qui ont confirmé que l'origine et la religion de la réclamante ont bien été déterminantes dans la décision de refuser de travailler avec elle, preuve qui est confortée par le fait que ces clients refusaient d'avoir une chargée de clientèle d'origine maghrébine. Cette enquête a fait l'objet d'une transmission au parquet.

***La problématique de la discrimination à l'embauche***

Depuis plusieurs années, on constate que les enquêtes menées par le Défenseur des droits en matière de discrimination à l'embauche en raison de l'origine réussissent à prospérer lorsqu'un testing effectué par le réclamant amenant des réponses contradictoires de l'employeur, permet de fonder une demande de justification. En 2015, ces enquêtes ont dans plusieurs cas pu donner lieu à des décisions ayant mené ensuite à une indemnisation du réclamant par voie de transaction.

Au-delà du testing, les situations qui permettent de rapporter la preuve de la discrimination fondée sur l'origine sont celles où la candidature rejetée peut être comparée à d'autres candidatures et où la situation laisse des traces de discrimination directe.

Un réclamant, candidat au recrutement sur un poste de « Capitaine 500 » pour le service des transports maritimes d'un conseil départemental d'Outre mer, a saisi le Défenseur des droits suite au rejet de sa candidature. L'enquête a permis de démontrer que la procédure de recrutement, largement entamée, a été interrompue suite à la signature d'une pétition par les agents du service, refusant le recrutement du réclamant en raison de son origine. En l'espèce, le refus de recruter le réclamant semble d'autant moins objectif qu'il était le seul sur le territoire à détenir le diplôme de « Capitaine 500 » exigé en principe pour l'exercice des fonctions considérées, les autres commandants étant recrutés sous un régime dérogatoire faute d'avoir les qualifications requises. En l'absence de justification objective de l'employeur public, le Défenseur des droits estime que le refus de recrutement opposé au réclamant est constitutif d'une discrimination fondée sur l'origine et décide de présenter des observations devant la juridiction administrative saisie par le réclamant. Le jugement du tribunal administratif reconnaît les agissements discriminatoires du conseil départemental, et le condamne à verser au réclamant une indemnité de 80 000 €.

Le Défenseur des droits a été saisi d'une réclamation relative au rejet systématique des candidatures à un poste de technicienne de laboratoire d'analyses médicales opposé par un établissement public hospitalier à une candidate d'origine étrangère. Ayant essuyé trois refus consécutifs en 2009 et 2010, la réclamante

avait saisi une première fois la Halde qui, au terme de son enquête et au vu du profil et de l'expérience recherchés, n'avait pu établir une discrimination. Depuis cette première saisine, quatre autres postes de technicienne de laboratoire ont été publiés par l'établissement, postes pour lesquels la candidature de la réclamante a été de nouveau systématiquement écartée. Saisi à nouveau, le Défenseur des droits a diligenté une seconde enquête où l'établissement mis en cause a apporté des justifications en contradiction totale avec celles qui avaient été produites initialement. L'enquête a révélé cette fois-ci que la candidature de la réclamante correspondait au profil et à l'expérience souhaités pour les nouveaux postes à pourvoir et que certaines candidatures retenues ne répondaient pas aux critères fixés. Dans la mesure où les justifications apportées n'étaient pas de nature à établir que le rejet systématique de la candidature de l'intéressée reposait sur des éléments objectifs étrangers à toute discrimination, le Défenseur des droits a recommandé le réexamen de la situation de l'intéressé ainsi que l'indemnisation des préjudices subis.

***Un travail de fond sur les stratégies d'enquête***

Ayant constaté par ailleurs que les résultats des enquêtes menées en matière de discriminations à l'embauche ne sont pas à la mesure du phénomène, le Pôle emploi privé a constitué un groupe de travail visant à étudier comment les réclamations relatives à des refus d'embauche en raison de l'origine qui n'ont pas prospéré ont été traitées par la HALDE puis le Défenseur des droits, afin de s'interroger sur les méthodes d'enquête employées, la charge de la preuve et d'améliorer le traitement des dossiers à venir.

Sa méthode consiste à recenser les dossiers relatifs à des refus d'embauche en raison de l'origine qui ont été clos pour infondés, avant et après enquête, par la HALDE et le Défenseur des droits, et à procéder à une analyse de ces dossiers sur la base d'une grille faisant ressortir des données relatives au réclamant, au contexte de la candidature et du refus, à l'enquête menée et à la réponse apportée.

1580 dossiers relatifs aux « refus d'embauche en raison de l'origine dans l'emploi privé » ont été analysés et 600 dossiers ont été sélectionnés afin de nourrir une réflexion sur les orientations données. Les travaux du groupe de travail devraient permettre d'avancer des orientations au cours de l'année 2016.

## Informer, sensibiliser et former contre le racisme et les discriminations

Le Défenseur des droits constate depuis plusieurs années que les réclamations pour discrimination liée à l'origine représentent la plus grande partie des signalements pour discrimination qu'il reçoit. Les résultats du 8e baromètre sur la perception des discriminations dans l'emploi confirment la prégnance de ces discriminations.

Ces analyses s'inscrivent dans un contexte plus général de banalisation des propos racistes dans l'ensemble des espaces d'expression publique. Bien que tous les propos et actes racistes ne puissent être considérés, au regard du droit, comme des discriminations et ne relèvent pas directement des compétences

du Défenseur des droits, le racisme n'en reste pas moins une menace pour la cohésion sociale et alimente des préjugés qui font le lit des discriminations.

En France, plusieurs acteurs de la lutte contre le racisme ont interpellé le Défenseur des droits sur leurs inquiétudes face à la prolifération du discours de haine dans les espaces d'expression publique et au climat d'intimidation xénophobe et raciste. Ces idées menaçant la cohésion sociale progressent et les attitudes d'exclusion de l'autre se multiplient.

Pour faire face à cet enjeu majeur, le Défenseur des droits a souhaité, dès 2014, proposer une coordination des institutions, des acteurs économiques et culturels ainsi que de la société civile pour organiser une réplique commune à toutes les manifestations du racisme : actes, propos, violences ou discriminations.

***Lancement de la plateforme « Égalité contre racisme »***

La justice traite aujourd'hui des injures et délits faisant l'objet d'une expression publique et sur internet, avec les moyens qui sont les siens et sans relais médiatique structuré ; cependant les dispositifs en place ne répondent que de façon très marginale aux victimes d'expressions non publiques du racisme et de la xénophobie.

Les institutions de façon générale peinent à réagir contre la prolifération de nouvelles formes d'expression et de diffusion du discours de haine et de la xénophobie. De surcroît, les initiatives des opérateurs et les dispositifs qui ont été mis en place sont peu connus du public qui ne sait pas s'en saisir.

Les victimes de racisme et de xénophobie sont par conséquent isolées et le plus souvent n'ont ni procédure de recours connue, ni interlocuteur identifié pour recevoir et traiter leurs plaintes ou leur apporter un soutien au regard de la violence morale qu'elles ont subie. Il ne leur reste que le soutien de leur entourage et les doléances qu'elles adressent aux associations, qui restent impuissantes. C'est la raison pour laquelle les associations appellent de leurs vœux une réponse concertée et forte des institutions.

Un appel à mobilisation a ainsi été lancé en octobre 2014 pour « la défense de l'égalité contre le racisme » et a permis de réunir une quarantaine d'acteurs variés parmi lesquels des entreprises (Casino, la SNCF, la Poste, Aéroports de Paris, Google, Twitter, Facebook etc.), des acteurs institutionnels (le CSA, la CNIL etc.), des associations (SOS-Racisme, la LDH, le MRAP, la LICRA etc.), ainsi que des acteurs de la culture (le musée de l'histoire de l'immigration, le camp des Milles etc.).

Il apparaît nécessaire aujourd'hui de proposer une coordination des institutions et de la société civile afin de soutenir la mise en place et faire la promotion de dispositifs pour agir contre les discours de haine et la xénophobie qui menacent le vivre ensemble. Les victimes de tels propos doivent savoir qu'il existe une mobilisation les soutenant et également des recours possibles.

Au cœur de la mobilisation construite tout au long de l'année 2015 ayant réuni plus de cinquante partenaires, la plateforme numérique ww.egalitecontreracisme.fr a été lancée le 15 septembre 2015. À destination du grand public mais aussi des professionnels, le site affiche la volonté de rendre le droit accessible à tous.

La lutte contre le racisme y est abordée aussi bien du point de vue de la protection des droits que de celui de la prévention.

Avec pour objectif de renforcer l'accessibilité d'un droit complexe et de faire reculer le sentiment de fatalité et le non-recours, la plateforme s'adresse aux victimes et témoins confrontés à des actes ou propos racistes en leur offrant les informations juridiques adaptées à leur situation et en indiquant les voies de recours pertinentes et les appuis disponibles. Elle permet également d'agir dans une logique plus collective contre les discriminations en fournissant des ressources à celles et ceux qui souhaiteraient, à titre individuel, dans un cadre associatif, ou dans leur entreprise, engager des actions contre le racisme et les discriminations fondées sur l'origine.

Depuis son lancement, la plateforme a été largement relayée sur les réseaux sociaux et en moins d'un mois, le site répertoriait 10 000 visites, plus de 31 000 pages vues et 820 000 tweets. Par ailleurs, les partenaires sont de plus en plus nombreux à rejoindre la mobilisation et, convaincu de la pertinence de cette action, le Défenseur des droits poursuit son appel à la mobilisation car la plateforme a vocation à continuer à s'enrichir grâce au développement du réseau.

***Colloque 10 ans de lutte contre les discriminations***

À l'occasion du 10e anniversaire de la création de la Haute autorité nationale de lutte contre les discriminations, le Défenseur des droits a coorganisé le 5 octobre 2015 avec le Conseil d'État, la première présidence de la cour de cassation et le Conseil national des barreaux, un colloque accueilli en Grand'chambre de la cour de cassation, intitulé '10 ans de droit de la non-discrimination'.

Les discours introductifs du premier Président de la cour de cassation Bertrand Louvel, du Procureur général Jean-Claude Marin, du Vice-Président du Conseil d'État Jean-Marc Sauvé, ont posé la place centrale qu'a acquis le principe de non-discrimination aux côtés du principe d'égalité, dans la construction républicaine moderne.

Une première table ronde a réuni les juges des cours européennes, le président de la section du contentieux du Conseil d'État et les présidents des chambres sociales et criminelles de la cour de cassation, sous la présidence du professeur Antoine Lyon-Caen. Ils ont présenté les apports jurisprudentiels de leurs juridictions respectives en développant la spécificité de l'apport de chacune de leurs jurisprudences en termes d'évolution de la rhétorique de la preuve, de la place du concept de discrimination indirecte, ou du régime applicable aux justifications recevables en défense.

Après une introduction du président du Conseil national des Barreaux, Pascal Eydoux, et sous la présidence du premier avocat général à la chambre criminelle de la cour de cassation, François Cordier, les avocats qui ont chacun, dans un domaine spécifique, traité des dossiers qui ont contribué au développement de la jurisprudence, ont expliqué leur action sur les contentieux qu'ils ont menés. Revenant sur une période de mise en mouvement du droit des discriminations en France, ils ont présenté, du point de vue du praticien, les enjeux stratégiques de dossiers qu'ils ont traités et qui ont fait avancer le droit, qu'il s'agisse des droits économiques et sociaux en lien avec les discriminations fondées sur l'origine,

de droits LGBT en emploi, de l'émergence du contentieux de l'égalité femme homme et des avancées du régime de la preuve, de l'approche pénale, du contentieux des contrôles d'identité ou de l'avenir du recours collectif.

En conclusion, le Défenseur des droits a présenté les prochains enjeux en soulignant les défis posés par les limites de la casuistique au regard de l'efficacité relative de la répression de la discrimination, qui apparaît particulièrement prégnante en matière de discrimination fondée sur l'origine. Son intervention a été suivie de celle de Laurent Le Mesle, premier avocat général doyen de la cour de cassation, qui est revenu sur l'ampleur des questions que le droit des discriminations pose aux régimes juridiques existants.

***Former les acteurs contre les discriminations***

L'accès aux droits est étroitement lié à la connaissance que les personnes ont de leurs droits, des dispositifs pour les faire valoir et aux moyens mis en œuvre pour en faciliter l'accès.

Le Défenseur des droits s'attache à mener des actions de sensibilisation et de formation tant auprès des auteurs potentiels de discriminations que des relais de l'accès aux droits et des personnes susceptibles d'être victimes de discriminations.

En 2015, ces actions de formation, adaptées aux réalités professionnelles de chacun, ont une nouvelle fois permis de sensibiliser un public varié : policiers, cadres de l'Éducation nationale, magistrats, référents diversité d'entreprises ou d'administrations etc. En vue de démultiplier l'impact de ses actions, l'Institution met dorénavant en œuvre une stratégie de formation de formateurs et prépare un plan de soutien à la formation des acteurs du droit.

L'Institution met également en place des projets d'appui aux acteurs et d'accompagnement de leurs politiques de lutte contre les discriminations. Ainsi dans le cadre d'une convention avec le CGET, elle développe une stratégie d'intervention auprès des acteurs de la politique de la ville et accompagne à titre expérimental quatre sites de la politique de la ville dans la mise en œuvre de plans territoriaux de lutte contre les discriminations, notamment à travers des actions de sensibilisation et de formation. La mise en place cette année d'un partenariat avec le CNFPT[38] a également été l'occasion de contribuer à de nouveaux modules de formation de l'offre nationale, particulièrement sur la question des discriminations, et d'organiser un séminaire national relatif à la lutte contre les discriminations dans les contrats de ville le 26 novembre 2015.

***Des outils pour favoriser l'accès au droit/aux droits***

Un des objectifs des actions de promotion du Défenseur des droits est donc de mieux informer les victimes afin de limiter les phénomènes de non-recours aux droits et de sous-déclaration en cas notamment de discrimination. L'Institution produit de multiples outils d'information souvent communs à tous les critères de discrimination à l'instar du dépliant «*Vous cherchez un logement à louer ? Discriminations, quels sont vos droits ?*». Ce dépliant vise à permettre aux personnes de repérer d'éventuelles discriminations à leur égard dans le

38. Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT).

cadre d'une recherche de logement, à les informer sur leurs droits ainsi que sur l'appui qu'elles peuvent trouver auprès du Défenseur des droits pour les faire respecter le cas échéant.

À côté des dépliants d'information du grand public, le Défenseur des droits élabore des outils plus spécialisés à destination des auteurs potentiels de discrimination et des acteurs de l'accès aux droits. Dans le cadre d'une campagne de lutte contre les discriminations sur le marché de la location de logement, un nouveau guide, « *Louer sans discriminer* », visant les propriétaires particuliers, a été publié fin 2015. D'autres outils ciblent les professionnels de l'emploi.

Face à l'utilisation croissante du numérique dans les procédures de recrutement (réseaux sociaux, internet…), un guide destiné aux professionnels a été élaboré, avec leur appui, pour préciser les risques juridiques et les bonnes pratiques à mettre en place. Ce Guide *Recruter avec des outils numériques sans discriminer* est diffusé depuis fin 2015. Notre institution a également réalisé un guide « Agir pour l'égalité dans l'emploi », présentant les recommandations du Défenseur des droits aux entreprises, à partir des bonnes pratiques qu'elles ont pu mettre en place pour promouvoir l'égalité entre leurs salariés. Ces pratiques professionnelles ont été identifiées grâce à une enquête du Défenseur des droits menée en 2013 auprès des grandes entreprises françaises, à laquelle 70 d'entre elles avaient répondu.

Ces outils opérationnels permettent aux acteurs de sécuriser leurs pratiques dans le respect du principe de non-discrimination. L'ensemble de ces documents sont élaborés dans le cadre d'un dialogue avec les acteurs concernés pour être adaptés aux pratiques réelles, favoriser leur mobilisation et la diffusion des outils une fois finalisés.

L'action du Défenseur des droits en matière de lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie dépasse aujourd'hui la stricte lutte contre les discriminations pour intervenir sur l'accès au droit des victimes de racisme dans le cadre de ses compétences générales au moyen de ses actions de promotion et de la mobilisation autour de la plateforme numérique Égalité contre Racisme. Par ailleurs, la mise en œuvre du dispositif français de lutte contre les discriminations, au sein duquel le Défenseur des droits joue désormais un rôle essentiel, reste l'un des vecteurs privilégiés de la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie.

# Contribution du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA)

La loi du 30 septembre 1986 a confié au Conseil supérieur de l'audiovisuel, autorité publique indépendante, le soin de garantir la liberté de communication audiovisuelle et de veiller au respect, par l'ensemble des services de communication audiovisuelle relevant de sa compétence, des principes définis par la loi. Il est chargé, en particulier, de s'assurer que ceux-ci respectent les principes d'ordre public (article 1er de la loi du 30 septembre 1986), et notamment l'interdiction de diffuser des programmes incitant à la haine ou à la violence pour des raisons de race, de sexe, de mœurs, de religion ou de nationalité (article 15 de la loi du 30 septembre 1986).

Depuis la loi du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances, l'article 3-1 de la loi du 30 septembre 1986 consacre la compétence du Conseil dans la lutte contre les discriminations en précisant que celui-ci *« contribue aux actions en faveur de la cohésion sociale et à la lutte contre les discriminations dans le domaine de la communication audiovisuelle »*.

L'action du Conseil s'exerce sur l'ensemble des services de communication audiovisuelle définis à l'article 2 de la loi du 30 septembre 1986 et établis en France selon les critères prévus à l'article 43-3 de la loi ou relevant de sa compétence en application des critères prévus à l'article 43-4.

Ceux-ci comprennent principalement les services de télévision, de radio et, depuis la loi du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision, les services de médias audiovisuels à la demande (SMAD). Ces derniers sont définis au sixième alinéa de l'article 2 de la loi du 30 septembre 1986 comme *« tout service de communication au public par voie électronique permettant le visionnage de programmes au moment choisi par l'utilisateur et sur sa demande, à partir d'un catalogue de programmes dont la sélection et l'organisation sont contrôlées par l'éditeur de ce service »*. Certains services sont expressément exclus de cette définition par la loi, comme ceux diffusant des contenus créés par des utilisateurs privés à des fins de partage et d'échange. En pratique, les SMAD sont constitués de services de vidéos à la demande, dont des services de télévision de rattrapage, qui permettent de regarder en différé des programmes diffusés sur les services de télévision linéaires.

L'ensemble de ces services relève de la compétence du Conseil quels que soient le support de réception (téléviseur, téléphone mobile, ordinateur, tablette, etc.) et le réseau de communications électroniques emprunté (ADSL, câble, satellite, hertzien terrestre, etc.).

Enfin, la loi du 30 septembre 1986 donne également au Conseil des moyens d'action à l'égard des chaînes extracommunautaires diffusées par satellite et dont les programmes seraient porteurs d'incitation à la haine ou à la violence. La saisine du Conseil d'État pour demander qu'il soit ordonné à l'opérateur de

réseau satellitaire de faire cesser la diffusion d'un service de télévision relevant de la compétence de la France et la mise en demeure de l'opérateur de réseau satellitaire ou de l'éditeur sont les principaux moyens d'action du Conseil supérieur de l'audiovisuel à l'égard des chaînes extracommunautaires aux contenus illégaux. Le Conseil peut également saisir le procureur de la République. Certains de ces moyens peuvent être mis en œuvre conjointement.

**La présente note vise à répondre aux trois questions posées par Commission nationale consultative des droits de l'Homme.**

***Question 1 : Les actions et les interventions du Conseil supérieur de l'audiovisuel en matière de lutte contre le racisme, l'antisémitisme, la xénophobie et les discriminations en 2014-2015 et les perspectives pour 2016.***

## Cadre juridique de l'action du Conseil

Le Conseil veille à ce que les programmes des services de télévision et de radio soient exempts de propos racistes ou antisémites. Les dispositions applicables sont issues de la loi, des recommandations édictées par le Conseil, des conventions des chaînes privées ou des cahiers des missions et des charges des chaînes du service public.

Les interventions du Conseil peuvent être fondées sur la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, les délibérations qu'il édicte et les conventions qu'il signe avec les éditeurs, ainsi que le cahier des charges des sociétés nationales de programme.

### *La loi du 30 septembre 1986 modifiée relative à la liberté de communication*

#### *La lutte contre les discriminations*

L'article 3-1 de la loi du 30 septembre 1986 modifiée consacre la compétence du Conseil dans la lutte contre les discriminations en précisant que celui-ci *« contribue aux actions en faveur de la cohésion sociale et à la lutte contre les discriminations dans le domaine de la communication audiovisuelle »*.

#### *L'incitation à la haine ou à la violence*

Le dernier alinéa de l'article 15 de la loi du 30 septembre 1986 dispose que le Conseil veille également *« à ce que les programmes des services de radiodiffusion sonore et de télévision ne contiennent aucune incitation à la haine ou à la violence pour des raisons de race, de sexe, de mœurs, de religion ou de nationalité »*.

## *Délibérations, dispositions conventionnelles et réglementaires en vigueur en matière de lutte contre le racisme et l'antisémitisme*

Le Conseil a imposé certaines obligations aux éditeurs de services dans la lutte contre le racisme et l'antisémitisme.

Il a, pour ce faire, adopté des recommandations dont notamment sa **délibération du 20 décembre 2011 relative à la protection du jeune public, à la déontologie et à l'accessibilité des programmes sur les SMAD** ou **la recommandation du 20 novembre 2013 relative au traitement des conflits internationaux, des guerres civiles et des actes terroristes par les services de communication audiovisuelle.** Le Conseil a également inclus **des stipulations dans les conventions** conclues avec les éditeurs de services leur imposant de respecter certaines obligations déontologiques en la matière. **Le cahier des charges de la société nationale de programme France Télévisions et le cahier des missions et des charges de Radio France** comportent également des dispositions permettant de lutter contre la diffusion de propos racistes ou antisémites.

### *Délibération du 20 décembre 2011 relative à la protection du jeune public, à la déontologie et à l'accessibilité des programmes sur les SMAD*

Le Conseil rappelle les principes de respect de l'ordre public et de la dignité de la personne humaine, l'interdiction de l'incitation à la haine ou à la violence, des contenus nuisant gravement à l'épanouissement physique, mental ou moral des mineurs. Les principes d'honnêteté des programmes et l'obligation de respecter les droits de la personne sont également prescrits.

### *Recommandation du 20 novembre 2013 relative au traitement des conflits internationaux, des guerres civiles et des actes terroristes par les services de communication audiovisuelle*[39]

La recommandation reprend les dispositions existantes dans les différents textes applicables au sujet : Convention de Genève du 12 août 1949 et ses protocoles additionnels, loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 modifiée relative à la liberté de communication, recommandation du 7 juin 2005 aux éditeurs de services de télévision concernant la signalétique jeunesse et la classification des programmes ainsi que la délibération du 17 avril 2007 relative à l'intervention des mineurs dans le cadre d'émissions de télévision diffusées en métropole et dans les départements d'outre-mer. Elle reprend également les dispositions des recommandations n° 2003-2 du 18 mars 2003 relative au conflit au Moyen-Orient et n° 2004-8 du 7 décembre 2004 relative aux conflits internationaux et à leurs éventuelles répercussions en France qui ont été abrogées.

39. Cette recommandation est le résultat d'une concertation sur le traitement des images de guerre menée, durant l'année 2013, avec les chaînes, les syndicats de journalistes et certaines associations. La présente recommandation abroge les deux recommandations existantes relatives aux conflits internationaux et à leurs répercussions en France (recommandations n° 2003-2 du 18 mars 2003 relative au conflit au Moyen-Orient et n° 2004-8 du 7 décembre 2004 relative aux conflits internationaux et à leurs éventuelles répercussions en France).

Trois axes de rédaction ont été retenus pour l'élaboration de ce texte :
– Dignité de la personne humaine ;
– Ordre public et honnêteté de l'information ;
– Protection des personnes.

La recommandation préconise notamment une attitude responsable des médias dans le traitement de l'actualité liée aux conflits internationaux. Ainsi, lorsque des conflits internationaux sont susceptibles d'alimenter des tensions et des antagonismes au sein de la population ou d'entraîner, envers certaines communautés ou certains pays, des attitudes de rejet ou de xénophobie, **il est demandé aux opérateurs audiovisuels de traiter l'information avec la pondération et la rigueur indispensables.**

***Les conventions conclues avec les éditeurs privés de télévisions ou de radios***

Les conventions avec les éditeurs privés stipulent que *« la société est responsable du contenu des émissions qu'elle programme »* et *« conserve en toutes circonstances la maîtrise de son antenne conformément à son dispositif de contrôle interne ».*

De plus, l'éditeur doit veiller particulièrement *« à respecter les différentes sensibilités politiques, culturelles et religieuses du public ; à ne pas encourager des comportements discriminatoires en raison de la race, du sexe, de la religion, ou de la nationalité ; à promouvoir les valeurs d'intégration et de solidarité qui sont celles de la République […] ».*

***Le cahier des charges de la société nationale de programme France Télévisions***

L'article 36 du cahier des charges prévoit une disposition indiquant que *« la société veille au respect de la personne humaine et de sa dignité.* ***Elle contribue****, à travers ses programmes et son traitement de l'information et des problèmes de société,* ***à la lutte contre les discriminations et les exclusions de toutes sortes ».***

Le cahier des charges met particulièrement en avant la lutte contre les discriminations et lie celle-ci à la nécessité d'une meilleure représentation de la diversité de la société française à l'antenne. France Télévisions affirme *« sa valeur d'exemplarité en ce qui concerne la lutte contre les discriminations et la représentation de la diversité de la société française »* (préambule) et veille à l'intégration des populations étrangères vivant en France, notamment en contribuant *« à la lutte contre les discriminations et les exclusions »* (article 50).

La société doit accorder *« une attention particulière au traitement par les programmes qu'elle offre des différentes composantes de la population »* et, de façon générale, promouvoir *« les valeurs d'une culture et d'un civisme partagés »*, le titre de l'article 37 du cahier des charges renvoie expressément à *« la lutte contre les discriminations et la représentation de la diversité à l'antenne ».*

Le préambule indique également que la société, outre ses nouveaux engagements en matière de diversité à l'antenne et dans ses programmes, notamment grâce à son effort de production, doit être *« un lien fort, puissant, entre tous les*

*citoyens, quel que soit leur origine […]*». Elle doit également favoriser le débat démocratique, l'insertion sociale, la citoyenneté et «*promouvoir les grandes valeurs qui constituent le socle de notre société*».

***Le cahier des missions et des charges de Radio France***

L'article 5-1 du cahier des missions et des charges de Radio France prévoit également une disposition de lutte contre les discriminations raciales : «*La société participe aux actions en faveur de la cohésion sociale et à la lutte contre les discriminations*».

### *Les chaînes extracommunautaires*

Le Conseil veille à ce que les chaînes extracommunautaires relevant de sa compétence, au sens des critères définis par la directive européenne «Services de médias audiovisuels», ne mettent pas à l'antenne des programmes pouvant véhiculer des thèses racistes ou antisémites. Il surveille ces chaînes avec attention, notamment à la suite de plaintes émanant d'associations ou de particuliers relatives au caractère raciste, xénophobe ou antisémite de certains contenus.

Le Conseil a, en application de l'article 42-11 de la loi de 1986, la possibilité de **saisir le procureur de la République** à propos des infractions aux dispositions de la loi de 1986 qui auraient été relevées sur une de ces chaînes.

Le Conseil peut également saisir le Conseil d'État, qui peut statuer en référé, afin d'ordonner à l'éditeur d'un service relevant de la compétence de la France de mettre fin à une irrégularité ou d'en supprimer les effets **(référé audiovisuel).**

**Le Conseil est particulièrement vigilant au respect de ces dispositions.**

## Interventions du Conseil en matière de lutte contre les discriminations et le racisme

Au cours des années 2014 et 2015, le Conseil a été amené à intervenir à plusieurs reprises auprès de stations de radio ainsi qu'auprès de chaînes de télévision, pour manquement aux règles et principes sus-analysés.

### *Au cours de l'année 2014*

***Une mise en demeure***

• À la suite de la diffusion du programme *Le Débarquement 2* sur Canal+ le 20 décembre 2013, le Conseil a mis en demeure la chaîne. Il a considéré que certains propos tenus dans cette séquence portaient atteinte à la dignité de la personne humaine, en dépit du genre humoristique auquel elle entendait être rattachée. Un des personnages, relatant ses démarches pour adopter un enfant rwandais, y indiquait que la famille de ce dernier avait été retrouvée, l'obligeant ainsi à «*en choisir un autre*» et à demander «*à voir la carte du village rasé, pour être sûr que tout le monde y était resté*» : de tels propos ont été considérés en eux-mêmes et quel que soit leur contexte, attentatoires aux personnes frappées par un génocide.

***Trois mises en garde :***

• Lors de l'émission *Le Petit journal* du 11 novembre 2013 diffusée sur Canal+, un spectateur présent dans le public a effectué à plusieurs reprises un geste ambigu qualifié de « quenelle ». Le Conseil a décidé d'adresser une mise en garde à la chaîne sur les fondements de l'article 10 de sa convention relatif à la lutte contre les discriminations tout en lui rappelant son obligation de maîtrise de l'antenne ;

• Le 4 juin 2014, le Conseil a mis fermement en garde RTL à la suite de la diffusion, le 6 mai 2014, d'une chronique d'Éric Zemmour qui a notamment déclaré à l'antenne que « *les grandes invasions d'après la chute de Rome sont désormais remplacées par les bandes de Tchétchènes, de Roms, de Kosovars, de Maghrébins, d'Africains qui dévalisent, violentent ou dépouillent* ». Il a considéré que les propos tenus lors de cette chronique constituaient un manquement caractérisé de la radio à ses obligations déontologiques, dès lors qu'ils étaient de nature à encourager des comportements discriminatoires vis-à-vis des populations expressément désignées, et à inciter à la haine ou à la violence à l'encontre de celles-ci. De plus, la chronique ayant été communiquée préalablement par son auteur aux responsables de la station, le Conseil a estimé que celle-ci avait manqué, en permettant la diffusion de ces propos, à l'obligation de maîtrise de l'antenne mentionnée à l'article 2-10 de sa convention ;

• Le Conseil a constaté que dans l'émission *La nouvelle édition* diffusée sur Canal + le 10 avril 2014, un chroniqueur avait tenu des propos offensants à l'égard de la communauté arménienne, notamment en faisant référence au massacre survenu à Maragah en 1992. Le 4 juin 2014, il a considéré que cette diffusion contrevenait aux obligations conventionnelles de la chaîne qui lui demandent de veiller à ne pas encourager des comportements discriminatoires en raison de la race, du sexe, de la religion ou de la nationalité. Il a décidé de mettre en garde les responsables de la chaîne contre le renouvellement de tels manquements.

***Trois lettres d'observation :***

• Le Conseil a été saisi par le Conseil représentatif des institutions juives de France (CRIF) à propos de la diffusion de la série *Khaïbar* par trois chaînes dénommées Dubaï TV, Algérie 3 et Dream 3. Seules les deux premières chaînes relèvent de la compétence de la France pour leur diffusion en Europe, principalement assurée par un satellite d'Eutelsat. Le Conseil a constaté que cette fiction développait une vision manichéenne et stéréotypée des rapports et des conflits opposant des païens et des juifs aux musulmans. La fin de la série, quant à elle, entendait transposer cette fiction historique dans l'actualité, lui conférant ainsi une charge symbolique susceptible d'attiser les tensions entre les communautés.

Considérant que la diffusion de cette série était susceptible de méconnaître les dispositions des articles 1er et 15 de la loi du 30 septembre 1986 qui imposent aux programmes mis à la disposition du public de ne pas contrevenir à l'ordre public, ni contenir d'incitation à la haine ou à la violence pour des raisons de race, de sexe, de mœurs, de religion ou de nationalité, le Conseil a décidé, le 26 février 2014, en application du III de l'article 33-1 de la loi du 30 septembre 1986, de demander à Eutelsat d'informer Dubaï TV et Algérie 3 des obligations

qui leur incombent, et notamment des dispositions des articles 1er et 15 de la loi du 30 septembre 1986 dont le nécessaire respect doit être assuré ;

• Le Conseil a été saisi de plusieurs plaintes concernant la diffusion sur l'antenne de RMC d'une séquence présentée comme humoristique et intitulée *Le journaldhino*, traitant des équipes participant à la Coupe du monde de Football au Brésil. Au cours de cette séquence, les animateurs ont attribué un certain nombre de sobriquets aux équipes en compétition.
Réuni le 23 juillet 2014, le Conseil a estimé que l'utilisation de certains qualificatifs était susceptible de stigmatiser les personnes originaires des pays visés en les assimilant à des pratiques criminelles. En conséquence, le Conseil a décidé de rappeler fermement aux responsables de la station les dispositions de l'article 2-4 de la convention de RMC qui dispose notamment que « *le titulaire veille dans son programme à ne pas encourager des comportements discriminatoires à l'égard des personnes (…) de leur appartenance ou de leur non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée* » ;

Saisi par le CRAN, le Conseil a examiné, lors de sa séance du 5 mars 2014, des propos tenus par l'humoriste Nicolas Canteloup dans l'une de ses chroniques diffusée sur Europe 1 le 5 février 2014. Celui-ci faisait référence au génocide intervenu en 1994 au Rwanda. Le Conseil a estimé qu'en dépit de la visée humoristique de l'émission – qui avait pour objet de traiter de façon décalée des sujets d'actualité tels, qu'en l'espèce, l'ouverture du procès d'une personne jugée pour son éventuelle responsabilité dans le génocide perpétré au Rwanda – certains propos étaient marqués par une désinvolture outrancière telle qu'elle pouvait être perçue comme complaisante à l'égard d'un génocide. En conséquence, le Conseil a décidé d'alerter très fermement les responsables de la station à l'égard de ces propos.

## *Au cours de l'année 2015*

### *Une mise en demeure*

Le 4 mars 2015, le Conseil a prononcé une mise en demeure à l'égard de BFM TV et RMC sur le fondement des articles 3-1 et 15 de la loi du 30 septembre 1986 sur la communication audiovisuelle ainsi que de l'article 2-3-3 et de l'article 2-4 de leurs conventions respectives qui leur imposent de ne pas encourager des comportements discriminatoires en raison de la race, du sexe, de la religion ou de la nationalité et de promouvoir les valeurs d'intégration et de solidarité qui sont celles de la République.

Le Conseil a observé, lors de l'émission *Bourdin direct* simultanément diffusée sur le service BFM TV et la radio RMC le 16 février 2015 que, dans le cadre de l'interview d'un ancien ministre et ancien président du Conseil constitutionnel venu assurer la promotion de son dernier livre, le journaliste qui animait l'émission, à la suite d'un échange de propos relatif aux prises de position et à l'entourage familial de M. Manuel Valls, a posé à son interlocuteur, à propos du Premier ministre, la question suivante : « *Il est sous influence juive ?* ».

Le Conseil a considéré que la réponse qu'une telle question tendait à provoquer, dans le contexte de cet échange, et la formulation-même de cette question,

relative au Premier ministre, étaient de nature à banaliser et à propager des comportements discriminatoires contraires aux principes dont la garantie est confiée au Conseil par les articles 3-1 et 15 de la loi du 30 septembre 1986, tels que précisés par les stipulations des conventions signées par BFM TV et RMC.

***Quatre lettres d'observations***

• Le Conseil a constaté qu'à la suite d'un reportage, diffusé dans le journal de 20 heures de France 2 le 13 janvier 2015, et consacré aux actes islamophobes commis depuis les attentats terroristes survenus en France au début du mois de janvier, le témoignage d'une personne de confession musulmane qui avait été victime d'un tel acte avait été mis à l'antenne. Le journaliste a lancé le sujet en faisant référence à un « Musulman, marié à une Française ».

Le 4 mars 2015, le Conseil a regretté que l'auteur du témoignage diffusé par la suite, lequel avait justement pour vocation de dénoncer les préjugés et les amalgames, ait été présenté d'une façon qui pouvait sembler dénier sa nationalité française. Il a considéré que cette formulation, utilisée à l'occasion du lancement du sujet, était de nature à nuire aux efforts substantiels déployés par France Télévisions pour combattre les discriminations et promouvoir la cohésion sociale.

En conséquence, le Conseil a demandé aux responsables de France Télévisions de veiller tout particulièrement à la nécessité de ne pas véhiculer de préjugés ou d'amalgames et leur a rappelé l'exemplarité dont ils doivent faire preuve dans la lutte contre les discriminations.

• Le Conseil a constaté que dans plusieurs éditions d'information diffusées sur l'antenne de LCI le 9 février 2015 à partir de 17h04, un journaliste, intervenant en qualité de témoin dans un reportage consacré au scandale concernant la banque HSBC, avait tenu à l'égard des personnes impliquées les propos suivants : « *…à côté d'eux dans cette banque-là, il y avait des trafiquants d'armes internationaux, des trafiquants de drogue. Il y avait des gens qui ont financé Al-Qaïda. Il y a des diamantaires juifs d'Anvers qui avaient des comptes très importants à Genève* ».

Le 4 mars 2015, le Conseil a regretté l'emploi de ces termes afin de qualifier les diamantaires belges qui seraient impliqués dans cette affaire. Si leur utilisation semblait être une maladresse de la part de cet intervenant, faire état de la judéité des personnes mises en cause, dans une énumération faisant référence à des trafiquants d'armes, des trafiquants de drogue et des personnes ayant financé Al-Qaïda, pouvait contribuer à alimenter les amalgames et à encourager les discriminations. En conséquence, le Conseil a demandé aux responsables de LCI de veiller à mieux respecter les dispositions de l'article 2-3-3 de sa convention.

• Le Conseil a été alerté au sujet de propos tenus par M. Robert Ménard sur l'antenne de France 2, le 4 mai 2015, dans l'émission *Mots croisés*. Au cours du débat, le maire de Béziers a fait état de statistiques, collectées au sein des écoles maternelles et primaires de sa ville, reposant sur une distinction – effectuée en fonction des prénoms des enfants – entre les élèves qui seraient ou non de confession musulmane. Il a ajouté « *C'est juste le problème que, Madame, comment vous intégrez ça ? Vous mettriez vos enfants dans une école, chez*

*moi, où il y a 88 % d'enfants musulmans ? Bien sûr que non ! Vos enfants ne sont pas dans des écoles comme ça !* ».

Le 24 juin 2015, le Conseil a considéré qu'aucun manquement de France 2 n'était caractérisé, les propos de M. Ménard ayant, en l'espèce, fait l'objet de réponses et de protestations de la part de ses contradicteurs. Il a toutefois regretté que la journaliste qui menait le débat n'ait pas davantage insisté sur le caractère discriminant des propos de M. Ménard à l'égard des personnes de confession musulmane ainsi que sur l'illégalité des pratiques revendiquées par celui-ci. Il a rappelé aux responsables de France Télévisions l'exemplarité dont le groupe public doit faire preuve dans la lutte contre les discriminations.

• Le Conseil a été saisi par le responsable du Mouvement des jeunes communistes de Bobigny / Drancy, au sujet d'un reportage diffusé sur M6 le 12 avril 2015 dans l'émission *Zone interdite* et intitulé *Quartiers sensibles : le vrai visage des nouveaux ghettos*.

Le 8 juillet 2015, le Conseil a examiné avec attention ce reportage. Il a constaté l'emploi d'une formule malheureuse opposant, dans la séquence consacrée à Roubaix, « *les Français* » aux « *Maghrébins* ». Il a considéré que cette présentation pouvait être regardée comme discriminante dans la mesure où elle semblait nier la qualité de citoyen français à certaines personnes en raison notamment de leurs origines supposées.

Le Conseil a également considéré qu'un certain nombre de situations analysées dans ce reportage auraient mérité une meilleure mise en perspective. Ainsi, il a regretté que, partant de la situation particulière d'un commerçant de Roubaix qui valorisait la discrimination positive fondée sur la religion, l'émission ait pu présenter aux téléspectateurs le repli à caractère communautaire comme l'une des seules solutions face notamment aux problèmes d'emploi.

Le Conseil a demandé aux responsables de la chaîne de veiller à mieux respecter, à l'avenir, les dispositions de l'article 9 de leur convention.

### *Question 2 : Les actions et les interventions du Conseil supérieur de l'audiovisuel en matière de représentation de la diversité française*

L'article 3.1 définit le rôle et les missions du CSA par un alinéa aux termes duquel : « *Le Conseil supérieur de l'audiovisuel contribue aux actions en faveur de la cohésion sociale et à la lutte contre les discriminations dans le domaine de la communication audiovisuelle. Il veille, notamment, auprès des éditeurs de services de radio et de télévision, compte tenu de la nature de leurs programmes, à ce que la programmation reflète la diversité de la société française. Il rend compte dans son rapport annuel de l'action des éditeurs de services dans ce domaine* ».

La loi du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision a renforcé le rôle du Conseil en faveur de la représentation de la diversité de la société française et souligné les attentes du législateur en la matière à l'égard des éditeurs, en particulier de France Télévisions. Le Conseil doit désormais rendre compte chaque année au Parlement des actions des éditeurs de services de télévision en matière de programmation

reflétant la diversité de la société française et proposer les mesures adaptées pour améliorer l'effectivité de cette diversité dans tous les genres de programmes.

Le Conseil a donc inscrit la représentation de la diversité de la société française au cœur de son action de régulation en incitant chaque éditeur, tout en tenant compte de sa situation particulière, à favoriser concrètement l'expression de cette diversité.

Plusieurs initiatives ont été mises en place par le Conseil pour répondre aux nouvelles missions qui lui ont été confiées par la loi.

### *Mise en place d'outils afin de favoriser la représentation de la diversité*

Afin de mener à bien cette mission, le Conseil s'est doté d'outils permettant de suivre les actions en faveur de la diversité mises en œuvre par les éditeurs de services de télévision et de radio :
– **un Observatoire de la diversité dans les médias audiovisuels** a ainsi été créé dans le but de suivre les actions mises en œuvre par les chaînes de télévision et les radios en faveur de la promotion de la diversité de la société française et pour lutter contre les discriminations comme cela est prévu à l'article 3-1 de la loi du 30 septembre 1986 modifiée ;
– le Conseil fait réaliser, chaque année, **un baromètre destiné à évaluer la perception de la diversité à la télévision** selon les critères du sexe, de l'origine, des catégories socioprofessionnelles, du handicap et de l'âge en prenant désormais en compte des critères qualitatifs (rôle positif, négatif ou neutre des personnes intervenant à l'écran ou l'identification des sujets diversité dans les programmes) ;
– Une délibération tendant à favoriser la représentation de la diversité de la société française dans les programmes des chaînes nationales hertziennes gratuites et de Canal + a été adoptée le 10 novembre 2009. L'objectif du Conseil consiste à provoquer, chez les éditeurs, une démarche volontariste fondée sur des engagements formels pris annuellement. Le texte vient d'ailleurs d'être modifié, le 17 septembre 2015, afin de l'ouvrir aux services de radio.

### *Initiative ponctuelle liée à la fête nationale*

Depuis 2013, les chaînes de télévision réalisent un spot pour le 14 juillet afin de promouvoir la diversité des visages, des parcours et des talents autour du slogan « *Nous sommes la France* ». Cette année, les radios se sont associées à cette initiative.

### *L'organisation d'une réunion avec les chaînes de télévision hertziennes*

Les événements dramatiques en janvier dernier et les réactions qu'ils ont provoquées, marquées notamment par une mobilisation républicaine sans précédent le dimanche 11 janvier, ont montré toute l'importance d'œuvrer en faveur de la cohésion sociale. Les médias ont une responsabilité majeure en la matière et leur contribution est essentielle.

C'est pourquoi le Conseil a organisé, en mai 2015, une réunion avec les chaînes de télévision hertziennes afin de réfléchir ensemble au rôle qu'elles peuvent jouer pour contribuer à la promotion de l'égalité et de la diversité au sein de la société française, l'objectif étant que des initiatives concrètes soient mises en œuvre avant l'été, tant à l'antenne que dans la gestion de leurs ressources humaines.

Un pré-rapport sur les conditions d'application de la délibération du 10 novembre 2009 a été présenté par la conseillère Mémona HINTERMANN-AFFEJEE lors de cette réunion qui s'est tenue le 28 mai dernier. Dans ce pré-rapport figurent les préconisations suivantes :
– inscrire les engagements « diversité » déjà pris pour 2015 dans un plan d'action global et pluriannuel ;
– rendre publics ces engagements ;
– prendre des engagements supplémentaires.

### *Organisation du colloque « Audiovisuel : comment mieux représenter la diversité de notre société ?» le 6 octobre 2015*

Le colloque sur la « diversité » s'est tenu le 6 octobre dernier. Quatre tables rondes ont été prévues sous différents thèmes :
– les bonnes pratiques : expériences nationales et internationales ;
– comment mieux représenter la diversité des origines dans les productions françaises ? ;
– le principe d'une juste représentation de la diversité de la société française est-il transposable à la radio ? ;
– la lutte contre les stéréotypes et les amalgames.

#### *Question 3 : L'extension des compétences du Conseil supérieur de l'audiovisuel à des contenus sur internet, et en particulier en matière de lutte contre les contenus racistes, antisémites et xénophobes.*

Plutôt que d'extension des compétences, il s'agit plus largement pour le CSA de savoir quel doit être sur internet**, le rôle des autorités de régulation indépendantes chargées de la garantie des droits et libertés.**

S'agissant en particulier des missions du CSA, sa compétence sur les messages audiovisuels sur internet dépend de la nature du service qui les diffuse. Sur internet, le CSA est le régulateur des services de médias audiovisuels à la demande, au sens de l'article 2 al. 5 de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication (dits SMAD, par exemple vidéo à la demande à l'acte ou à l'abonnement). À l'égard de ces services, comme de tout autre service de communication audiovisuelle, le Conseil fait valoir les exigences essentielles qui lui sont confiées en matière de lutte contre le racisme et les discriminations, conformément aux dispositions de l'article 15 al. 5 de la loi du 30 septembre 1986.

Jusqu'à présent le Conseil n'a jamais eu à intervenir contre un SMAD, en raison d'un programme à caractère raciste, ce qui s'explique pour beaucoup par le caractère professionnel des programmes diffusés par ces services (films, documentaires, fictions audiovisuelles).

Au-delà, le Conseil constate que **les enjeux de lutte contre le racisme et les discriminations, à l'occasion de contenus audiovisuels sur internet sont principalement localisés sur des espaces de communication numérique qu'il n'a pas pour mission de réguler**, comme par exemple les vidéos publiées par des particuliers sur des plateformes de partage de vidéos (contenus dits UGC, acronyme de l'anglais *User Generated Content*).

S'agissant de ces contenus, l'expérience du Conseil en matière de la lutte contre le racisme sur d'autres plateformes de diffusion, ainsi que les réflexions qu'il a développées dans plusieurs documents publiés depuis 2009, le conduisent à privilégier **l'engagement collectif des acteurs** en faveur de la lutte contre le racisme. Il s'agit d'une condition essentielle à l'émergence d'un socle de valeurs communes sur l'espace public que constitue le Net, et un préalable recommandé à **l'intervention publique régulatrice**, c'est-à-dire, en amont de la réponse judiciaire.

Parallèlement à ces réflexions, le Conseil collabore à un programme destiné à identifier et signaler ces contenus illicites.

Le CSA est en effet **un membre actif du comité de pilotage du programme « *Safer Internet France* »** (*Internet plus sûr*). Ce programme de la Commission européenne mobilise 30 pays en faveur d'un internet plus responsable et plus sûr pour les jeunes. En France, ce programme est porté par un consortium de trois partenaires, sous l'égide de la Délégation aux usages d'internet (DUI), dont chacun développe un type d'action répondant aux objectifs définis par la Commission européenne concernant la protection des mineurs sur internet.

Enfin, le Conseil s'est associé au site internet visant à lutter contre le racisme sur internet mis en place par le Défenseur des droits (http://www.egalitecontreracisme.fr/).

# Contribution du Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL)

« *Vous me dites de ne pas baisser les bras mais il n'en est pas question, ce n'est pas parce que je m'appelle Saïd, d'origine maghrébine, que je n'ai pas les mêmes droits que François ou Frédéric* ». Racisme ? Discriminations ? Sentiment d'exclusion ou de persécution ?

À l'image de cet extrait de courrier, un certain nombre de témoignages de discrimination sont adressés au Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL) au regard de sa mission de prévention des atteintes aux droits fondamentaux des personnes privées de liberté. En effet, si celles-ci n'ont plus leur liberté d'aller et venir, elles conservent le bénéfice de la totalité des droits inhérents à la dignité humaine. La Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme (CESDH) le précise dans son article 14 : « *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* ».

Une vigilance particulière doit être portée au respect de ces droits dans des lieux où les risques de discrimination sont accrus ; en effet, les dérogations légitimes au droit commun dans certains lieux comme les lieux d'enfermement peuvent favoriser ou masquer des comportements fautifs car la privation de liberté rend plus vulnérables les personnes qui y sont soumises, cristallise le ressentiment sur les discriminations subies, et renforce, quelquefois à l'excès, la construction identitaire. Le fonctionnement spécifique de ces lieux, par l'organisation disciplinaire qui y est nécessairement mise en place, rend en outre la preuve d'éventuelles discriminations encore plus difficiles à apporter.

Le CGLPL, par ses contrôles à l'intérieur même des lieux de privation de liberté ou les échanges écrits qu'il entretient avec des personnes privées de liberté, leurs proches ou ceux qui interviennent à divers titres dans les établissements où elles sont enfermées, concourt à la lutte contre les discriminations de toute nature. Les phénomènes de racisme, de xénophobie ou d'antisémitisme prennent souvent la forme de brimades lorsqu'ils sont commis par les autres personnes privées de liberté ou de mesures *infra*-disciplinaires quand ils sont le fait du personnel. Dès lors il est souvent difficile de les identifier, de les établir de manière objective et d'en éviter le renouvellement.

Néanmoins, plusieurs travaux du CGLPL permettent d'identifier des discriminations fondées sur la race, la nationalité ou la religion. Ainsi, le CGLPL a traité

de l'exercice du culte dans les lieux de privation de liberté[40], de la situation des personnes étrangères détenues et des conditions de leur prise en charge[41]. Ces questions prennent une acuité nouvelle dans le contexte de radicalisation islamiste que connaît la France, phénomène qui concerne aussi la prison et auquel le CGLPL a consacré un avis[42].

Conformément au principe d'égalité, il ne peut y avoir de discrimination au sein des lieux de privation de liberté en raison de la seule nationalité ou de la seule religion des personnes qui y sont placées. Néanmoins, ce principe d'égalité ne s'oppose pas à ce que des situations particulières soient traitées différemment, dès lors qu'elles le sont au regard de considération d'intérêt général ; des dispositions spécifiques sont alors nécessaires.

Dans l'avis relatif à la situation des personnes étrangères détenues, le Contrôleur général a examiné les modalités de la prise en charge au regard de la vulnérabilité particulière des personnes concernées et les discriminations éventuellement subies en raison de leur nationalité. Il considère en effet que cette prise en charge doit être adaptée y compris, s'il le faut, en prenant des mesures particulières, toujours dans le respect du principe d'égalité. Au regard de ces principes, des discriminations non justifiées ont été identifiées.

L'accès de certains étrangers au travail pénitentiaire peut-être injustement restreint. En effet, certains établissements considèrent qu'en l'absence d'une autorisation administrative permettant à un étranger d'occuper un emploi conformément au droit du travail, la personne concernée doit également être écartée du travail pénitentiaire, alors même que celui-ci ne relève pas du *Code du travail*. D'autres établissements se fondent à tort sur l'impossibilité de faire une déclaration sociale en l'absence d'un numéro de sécurité sociale définitif, alors qu'une immatriculation provisoire suffit à opérer la déclaration annuelle des données sociales requise par la réglementation.

La mauvaise connaissance de la langue française est un frein, parfois insuffisamment pris en compte, à l'expression des besoins et à la compréhension des droits. L'information doit en effet être donnée dans une langue compréhensible, au besoin en faisant appel à un interprète, ce qui, dans la pratique, fait souvent défaut. Le recours à un codétenu est alors courant ; pourtant, cette pratique nuit, parfois gravement, à la confidentialité des demandes et devrait pour cette raison être exceptionnelle.

L'intimité et la vie personnelle des étrangers détenus peuvent être mal protégées. Si des mesures doivent être prises pour leur offrir un accès à la langue française, notamment par des cours de français-langue étrangère, leur langue maternelle doit être respectée (accès à des revues ou magazines dans la langue maternelle, accès aux radios étrangères, etc.).

40. Avis du Contrôleur général des lieux de privation de liberté du 24 mars 2011 relatif à l'exercice du culte dans les lieux de privation de liberté.
41. Avis du Contrôleur général des lieux de privation de liberté du 9 mai 2014 relatif à la situation des personnes étrangères détenues.
42. Avis du Contrôleur général des lieux de privation de liberté du 11 juin 2015 sur la prise en charge de la radicalisation islamiste en milieu carcéral.

S'agissant du maintien des liens familiaux, des mesures spécifiques doivent être prises pour assurer le respect du principe d'égalité ; les pratiques actuelles ne sont pas adaptées à cette population particulièrement isolée. Ainsi, l'accès au téléphone doit être facilité : les formalités administratives, les coûts des communications téléphoniques et les heures d'accès au téléphone doivent être adaptés. L'impossibilité de contrôler une lettre rédigée en langue étrangère ne doit pas conduire à en priver son destinataire. Les nécessaires de correspondance remis à tout détenu arrivant en prison doivent comporter des enveloppes pré timbrées vers l'Europe et l'international lorsque c'est nécessaire.

Des mesures particulières doivent être prises s'agissant de l'organisation des parloirs : réservations des parloirs facilitées, allongement de la durée des parloirs, souplesses en cas de retard ou d'absence.

L'affectation en cellule relève de la seule compétence du chef d'établissement. La surpopulation carcérale actuelle limite toutefois les possibilités dont il dispose en pratique. Dans son avis déjà cité relatif à la situation des personnes étrangères détenues, le Contrôleur général a recommandé que les affectations préviennent l'isolement linguistique, « *en évitant toutefois de constituer des ailes entières de ressortissants d'une même nationalité, ce qui facilite les dérives* ».

L'exercice du culte, qui a fait l'objet d'un avis du CGLPL, peut également être l'occasion d'inégalités ou de discriminations. Le culte doit être accessible aux personnes privées de liberté dans le respect du principe de laïcité. Il appartient à l'administration de satisfaire aux exigences légitimes de la vie religieuse des personnes qui le souhaitent. Ainsi, elles doivent être autorisées à recevoir et conserver les objets nécessaires à l'exercice de leur vie spirituelle, dès lors qu'ils ne sont pas susceptibles de porter atteinte à la sécurité.

Ces objets doivent être respectés, dans une stricte neutralité, par ceux qui sont chargés de la surveillance et de l'encadrement des personnes privées de liberté. Des plaintes relatives à la disparition ou à la dégradation volontaire de tels objets ou à des comportements de mépris affiché ont été adressées au CGLPL, c'est pourquoi ce dernier a rappelé que « *plus généralement, les commentaires tendancieux des personnels, de statut public ou privé, sur les convictions et les pratiques religieuses, quelles qu'elles soient, ne font pas partie des règles applicables aux lieux de privation de liberté : ils sont toujours inutiles et même nuisibles* ».

Toutes les religions, même minoritaires, dès lors qu'elles sont reconnues, sont en droit de faire habiliter des aumôniers qui bénéficient sans discrimination de la possibilité d'intervenir dans les lieux de privation de liberté. Les pratiques collectives de la religion doivent se dérouler dans des lieux conçus et réservés à cet effet aux fins d'assurer les offices réguliers et de célébrer les fêtes religieuses.

Les lieux de privation de liberté, comme l'ensemble de la société, voient coexister des confessions diverses et des personnes sans attache religieuse. Les pratiques religieuses doivent donc se dérouler dans le respect de la liberté de conscience des autres membres de la collectivité. Pourtant, il existe des contraintes ou des menaces inacceptables relatives à l'observance de prescriptions religieuses voire des tentatives d'imposer des principes religieux. Il appartient à l'administration de faire en sorte que les règles qui gouvernent les établissements s'appliquent

en toutes circonstances et pour tous dans les pratiques de la vie quotidienne, par exemple l'usage des douches, les activités offertes, les soins dispensés ou l'enseignement donné, ou encore les occupations mêlant hommes et femmes.

Le regroupement de détenus en raison de leur religion est, de manière générale, déconseillé par le CGLPL, même si la dissémination des fidèles d'une même religion ne doit pas avoir pour conséquence de faire obstacle à la pratique légitime d'un culte ou au respect des convictions.

Depuis octobre 2014, en raison de pressions de nature religieuse exercées par certaines personnes détenues sur les autres, une expérience de regroupement de détenus islamistes radicalisés a été faite afin d'apaiser le climat en détention et de prévenir le prosélytisme. La survenue d'attentats terroristes également liés à l'islamisme radical a conduit le Gouvernement à étendre cette expérience avant même que le bilan en ait été fait. C'est pourquoi le CGLPL a formulé un avis sur la prise en charge de la radicalisation islamiste en milieu carcéral.

Les personnes regroupées, choisies sur le fondement de leur incrimination pour des faits liés au terrorisme et de leur appartenance à la mouvance islamiste, ne sont pas soumises à un isolement défini par la loi, mais à un régime de détention *sui generis* dépourvu de fondement légal. L'effet apaisant escompté ne semble pas établi, en revanche les personnes regroupées nourrissent des craintes quant à leur sécurité et au risque de se voir durablement considérés comme des islamistes radicaux alors même que leur niveau d'implication semble très inégal.

Parallèlement, l'administration pénitentiaire prévoit des programmes dits de « déradicalisation » ; ces mesures sont en cours de mise en œuvre. Le CGLPL s'assurera au fil de leur mise en œuvre que les précautions nécessaires pour éviter les discriminations injustifiées sont prises : la formation du personnel, le respect des liens familiaux et de la liberté de conscience, et plus globalement de l'ensemble des droits fondamentaux protégés par la loi.

# CONTRIBUTIONS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

## Contribution du Conseil français du culte musulman (CFCM)

### Le contexte

**La communauté nationale doit faire face à un contexte très particulier**, au lendemain des événements tragiques de janvier et de novembre 2015, avec les Attentats de Paris.

Les Musulmans de France se sont mobilisés pour dénoncer clairement et fermement ces actes lâches et barbares qui ne peuvent se réclamer d'aucune religion et d'aucune valeur.

En effet, les citoyens français de confession musulmane se sont retrouvés dans la marche du 11 Janvier 2015, d'abord en tant que citoyens français aux côtés de tous leurs compatriotes de toutes confessions et de toutes convictions, pour réaffirmer leur attachement indéfectible au pacte Républicain qui nous unis tous.

**Malheureusement, il s'en est suivi une flambée des actes anti-musulmans qui ont visé les musulmans de France**. Ceci s'est traduit notamment par des attaques de Mosquées et de lieux de culte… parfois par des tirs à balles réelles !

Cette inquiétude des citoyens français de confession musulmane se confirme par les remontées que le CFCM reçoit des mosquées et des fidèles.

**Parmi les défis à relever se trouve l'image de l'Islam et des Musulmans qui est véhiculée dans les Médias.**

Mais comment voulez-vous que cette image ne soit pas dégradée alors qu'il n'y a pas un jour sans qu'il y ait un sujet de polémique visant l'Islam et les Musulmans de France !

Ces polémiques touchent les citoyens français de confession musulmane de tout âge et de toute génération :

- *dans le Primaire* : plusieurs sujets à polémiques ont ressurgi :
  – les Repas de Substitution dans les cantines scolaires,
  – le Fichage des Élèves « musulmans » à partir de leurs prénoms … rappelant de sombres périodes de l'histoire de notre pays
- *dans les Secondaire* : voilà qu'on commence à mesurer la longueur des Jupes des Filles
- *dans l'Enseignement Supérieur* : la question du « Port du Voile à l'Université » est à nouveau mise sur la table.
- … etc.

En plus, plusieurs déclarations d'hommes et de femmes politiques ont entretenu ces polémiques à répétition, évoquant :

- La 3e Guerre Mondiale qui serait déclarée à la « civilisation judéo-chrétienne »,
- Les Musulmans qui représenteraient la « 5e Colonne » dans les caves et dans les quartiers,
- La proposition d'un Maire qui propose tout simplement d'interdire le « culte musulman » en France.

## L'action du CFCM en 2015

**Préambule**

**Le CFCM a défini une « Feuille de Route »** pour le Mandat actuel correspondant à la période de 07/2015 à 06/2017.

Ce Programme d'action représente la synthèse des différentes propositions formulées par les Membres du Bureau du CFCM qui se basent sur l'expérience cumulée depuis la création du CFCM en 2003.

Il tient compte également des différentes remarques formulées sur l'action du CFCM vue de l'extérieur :
– aussi bien au niveau de la communauté musulmane
– qu'au niveau des pouvoirs publics ou des médias

**La méthodologie adoptée** est la suivante :
– définir des objectifs clairs et atteignables, planifiés dans le temps, avec des Indicateurs de bonne réalisation qui soient mesurables.
– définir des actions prioritaires par Trimestre ou Semestre, en ciblant 3 ou 4 actions majeures par période.
– organiser une communication systématique, voire spécifique, pour valoriser l'atteinte de l'objectif.

**La devise qui a été retenue** se traduit par la volonté du CFCM de « *Dire ce qu'on fait et Faire ce qu'on dit* ».

### *Dossiers pratiques du culte musulman*

***Abattage rituel***

L'objectif du CFCM se traduit par la volonté de finaliser une « Charte Halal » en menant les actions suivantes :
– Œuvrer pour dégager un consensus sur la finalisation de la « Charte Halal » dont les travaux étaient déjà bien avancés.
– Partager et généraliser la mise en œuvre de cette « Charte Halal » auprès de tous les Acteurs de la Filière Halal.

Les travaux sur ce Dossier ont enregistré une très bonne avancée des travaux.

***Formation et Habilitation des Imams***

L'action du CFCM dans ce domaine se décline sur trois axes :

– **Harmonisation des « Cursus de Formation Théologique »** : en favorisant la définition d'un « tronc commun » entre les Formations mises en place par les Fédérations musulmanes : GMP (Al Ghazali), UOIF (Château-Chinon et Saint-Denis), RMF (Rennes), CCMTF (Strasbourg), Saint-Denis de La Réunion et Mili Gorüs (Strasbourg et Lyon).

– **Accompagnement des Formations en DU** : en encourageant et en facilitant l'accès aux DUs pour les Imams.

– **Élaboration d'une « Charte de l'Imam »** : comportant des engagements de l'Imam sur le Discours qui sera porté auprès des fidèles : Porteur des valeurs de modération et d'ouverture de l'Islam et respectueux des Valeurs et des Lois de la République.

La signature de cette Charte par l'Imam, renforcée par la garantie que l'Imam a bien suivi le « tronc commun » de la Formation Théologique, permettrait au CFCM de délivrer une « Habilitation » ou une « Recommandation » à l'Imam pour exercer sa mission.

L'objectif est bien de mettre en place une démarche (gagnant/gagnant), basée sur le volontariat à la fois des Imams et des Mosquées, en concertation avec les Fédérations musulmanes.

***Accompagnement des Aumôneries musulmanes***

L'action du CFCM dans ce domaine se décline sur trois axes :

– **Renforcement du Suivi des Aumôneries Musulmanes par le CFCM** : organiser un point régulier (trimestriel) avec les Aumôniers Nationaux (Prisons, Armées, Hôpitaux).

– **Accompagnement de la Formation des Aumôniers** : encourager et faciliter l'accès à la Formation pour les Aumôniers en exercice ou pour ceux qui aspirent à le devenir.

– **Élaborer une « Charte de l'Aumônier »** : la signature de cette Charte par un Aumônier musulman permettrait au CFCM d'appuyer son Habilitation par les Autorités compétentes.

**P*èlerinage***

L'action du CFCM dans ce domaine se décline sur trois axes :

– **Analyser les possibilités de coopération et de partenariat avec la « Coordination des Agences de Voyages »** qui organisent le Pèlerinage à la Mecque.

– **Organiser des rencontres de travail avec l'Ambassade d'Arabie Saoudite** pour l'organisation du Pèlerinage des fidèles en partance de France.

– **Élaborer un « Guide du Pèlerin »** qui intègre :

- **un volet religieux** sur les rites du Pèlerinage
- **un volet sanitaire et administratif** qui reprend le guide élaboré par le ministère de l'Intérieur

***Prévention de la Radicalisation***

L'action du CFCM dans ce domaine se décline sur les axes suivants :

– Continuer l'organisation des **Colloques au niveau National et Régional** sur la question avec les Acteurs concernés

– **Faire participer des Théologiens, des Imams**, des Aumôniers, des Penseurs, des Experts, aux travaux des Colloques

– **Mener un véritable travail de fond *sur le plan théologique*** pour la construction du **« Contre Discours »**

Ce travail de fond passe par la création d'un « Conseil Religieux » à mettre en place par le CFCM en partenariat avec les Fédérations Musulmanes.

***Lutte contre l'Islamophobie***

L'action du CFCM dans ce domaine se décline sur les axes suivants :

– **Renforcer davantage le Suivi des Actes Islamophobes avec les CRCMs** : identification et officialisation des correspondants dans les Régions.

– **Analyser les formes de partenariats ou de collaboration** avec des organismes travaillant dans le domaine exemple : DILCRA, etc.

## *Amélioration de la représentativité et de l'image du CFCM*

L'objectif de cette démarche est de mettre en place des « Instances de Dialogue » et des « Espaces d'échanges » avec les personnalités et les compétences des catégories concernées : Jeunes, Femmes, Convertis, … etc.

Les personnalités sont choisies et désignées par le CFCM et sont invitées à des réunions régulières (trimestrielles, au cas par cas, …) de travail.

***Ouverture envers les Jeunes***

L'Objectif de cette action est le suivant :

– Permettre au CFCM de disposer d'un « espace d'échange » avec des Jeunes, des Leaders d'opinion, actifs sur les réseaux sociaux.

– Recueillir la vision, les impressions et les attentes de la jeunesse musulmane de France sur l'exercice du culte musulman en général et sur l'action du CFCM en particulier.

– Nourrir la réflexion du CFCM sur la manière d'associer cette catégorie dans l'action et les décisions du CFCM.

– Aboutir à l'organisation d'un Colloque National du CFCM dédié aux jeunes.

***Ouverture envers les Femmes***

L'Objectif de cette action est le suivant :

– Permettre au CFCM de disposer d'un « espace d'échange » avec des femmes musulmanes, reconnues au sein de la communauté ou actives au sein de la société civile.

– Recueillir la vision, les impressions et les attentes des femmes musulmanes de France sur l'exercice du culte musulman en général et sur l'action du CFCM en particulier

– Nourrir la réflexion du CFCM sur la manière d'associer cette catégorie dans l'action et les décisions du CFCM.

***Ouverture envers les Convertis***

L'Objectif de cette action est le suivant :

– Permettre au CFCM de disposer d'un « espace d'échange » avec des musulmans convertis.

– Recueillir la vision, les impressions et les attentes des musulmans convertis sur l'exercice du culte musulman en général et sur l'action du CFCM en particulier

– Nourrir la réflexion du CFCM sur la manière d'associer cette catégorie dans l'action et les décisions du CFCM.

## *Structuration de la réflexion et de la vision du CFCM*

***Mise en place d'un Conseil Religieux***

**L'Objectif** de cette action est le suivant :

– Permettre au CFCM de disposer d'un **Conseil sur le plan théologique** sur des questions ou des problématiques liées à l'exercice du culte musulman en France. Exemple : Projet de Loi sur « la fin de vie »

– Engager la réflexion et **l'effort intellectuel (*Ijtihad*) sur la « contextualisation »** de la pratique religieuse en France.

– Élaborer **un argumentaire théologique**, en réponse aux discours qui circulent sur les réseaux sociaux, notamment auprès des jeunes.

**La Méthodologie** adoptée est la suivante :

– Demander à chaque Fédération musulmane de proposer 2 ou 3 Référents au niveau Théologique

– Identifier quelques Référents religieux hors Fédérations

– Mettre en place le « Conseil Religieux » sous l'égide du CFCM, mais avec une relative autonomie de prise de position

***Dialogue avec des intellectuels et des penseurs musulmans :***

**L'Objectif** de cette action est le suivant :

– Permettre au CFCM de mener une **Réflexion pour le renouveau de la « pensée islamique »** sur les questions liées au culte musulman en France.

– Élaborer une **vision prospective sur l'avenir de l'Islam en France** et les moyens de son intégration harmonieuse dans la société française.

La finalité de cette démarche est de définir quel sera l'Islam de France dans 20 ou 25 ans.

## Le bilan des actes anti-musulmans en 2015

Les chiffres publiés conjointement par le ministère de l'Intérieur et l'Observatoire de l'Islamophobie du CFCM indiquent qu'il y a eu **429 actes anti-musulmans sur l'année 2015** contre 133 pour toute l'année 2014.

**Ceci correspond donc à une multiplication par 3 des « actes anti-musulmans » en 2015 par rapport à 2014.**

Il est à noter que ces chiffres sont un peu en dessous de la réalité car certains Responsables du Culte ou de simples citoyens de confession musulmane ne souhaitent pas porter plainte systématiquement.

Le CFCM ne peut que constater et déplorer une progression constante et inquiétante des actes antimusulmans, ainsi que des discriminations permanentes dont sont victimes des Français de confession musulmane.

L'Islamophobie, via la cyber-haine, est également en forte progression à travers les courriels en chaîne à l'origine d'une propagation de menaces envers les musulmans.

Il y a une forte inquiétude devant cette diffusion massive et invisible du slogan de haine et de rejet à l'égard des citoyens français de confession musulmane.

Cette progression des actes antimusulmans a été constatée depuis janvier 2015 suite aux événements tragiques et dramatiques qu'a connus notre pays.

Autre caractéristique d'évolution dans les « actes antimusulmans », c'est l'augmentation de la violence avec laquelle ils sont commis : incendies ou tentatives d'incendie, tirs à balles réels, jets de Cocktails Molotov, agressions, etc.

C'est pour cela que le CFCM avait appelé à maintes reprises à la mise en place d'une « mission d'information parlementaire » sur l'évolution de l'islamophobie en France.

## L'instance de dialogue

### *Objectif*

Comme l'a précisé le ministre de l'Intérieur dans l'Invitation qui avait été adressée aux Participants à la première réunion de l'Instance :

*« Cette Instance concrétise le souhait du Gouvernement d'entretenir avec les représentants du culte musulman un dialogue franc et régulier, afin d'examiner de façon concertée les questions intéressant la pratique du culte musulman, dans le respect du principe de la Laïcité, qui est notre Bien commun et notre Maison commune, et dans le respect des Valeurs et des Lois de la République. »*

Ceci démontre tout l'intérêt que porte le Gouvernement, qui incarne l'État, aux attentes et aux aspirations des citoyens français de confession musulmane … et nous ne pouvons que nous en réjouir … et nous ne pouvons que nous en féliciter !

Par ailleurs, et comme l'a également précisé M. le ministre de l'Intérieur dans son Invitation :

*« Il ne s'agit nullement de créer une organisation nouvelle des Français de confession musulmane, mais bien de réunir un Forum d'Échanges régulier »* entre l'État, à travers tous les ministères et toutes les Administrations concernées, et les principaux acteurs du culte musulman de France.

Il y a donc là une nouvelle page de l'histoire qu'ouvre la France dans sa relation avec le culte musulman par l'installation de cette nouvelle Instance de Dialogue … **en complémentarité** et **non en concurrence** avec les Institutions représentatives du culte musulman que sont le CFCM et les CRCMs.

### *Composition*

L'Instance de Dialogue comporte les composantes suivantes :
– le Bureau du CFCM (Membres ayant une fonction statutaire)
– les Présidents des CRCMs
– des Représentants des Fédérations
– des Représentants et Recteurs des Grandes Mosquées
– des Théologiens, Imams, Aumôniers, …
– des Philosophes, Intellectuels, Penseurs, … musulmans
– des Représentants de la société civile : Associations et ONG Musulmanes, …
– avec une forte incitation à avoir *des Femmes* et *des Jeunes*

*Nombre Total* : **151 personnes**

### *Bilan*

**Le Bilan de la première réunion** de l'Instance de Dialogue se traduit par les éléments suivants :
– bonne impression générale des participants qui étaient très satisfaits du déroulement de la rencontre
– très bon état d'esprit des échanges dans les Ateliers et dans les prises de parole des participants.
– les discours du Premier ministre et du ministre de l'Intérieur ont été très appréciés, notamment par rapport au ton de *profond respect* des musulmans de France exprimé par le ministre de l'Intérieur
– La composition de l'Instance de Dialogue a brassé large et n'a exclu personne.
– Le CFCM et les CRCMs n'ont été ni remis en cause, ni critiqués.
– Plusieurs propositions concrètes ont été formulées dans les Ateliers

**Quelques annonces ont été faites par le Gouvernement** et devront être suivies par la suite pour une concrétisation :
– **Instauration d'une formation obligatoire en DU** sur un an, pour les Aumôniers, les Imams et les Imams détachés
– **Lancement d'une réflexion sur l'Abattage rituel** avec le ministère de l'Agriculture pour la fête de « Aïd al Adha » des Musulmans
– **Création d'une nouvelle Fondation** en partenariat avec l'IMA, pour la promotion de la connaissance de la civilisation et de la culture islamiques

## Le dialogue inter religieux

### Les *Musulmans ont une Obligation : l'Ouverture*

L'Ouverture demandée aux musulmans en général, et à ceux qui vivent en France en particulier, doit les amener à pratiquer et à encourager le dialogue avec l'autre … et le dialogue avec les autres.

Cette ouverture vers l'autre, dans le respect des différences, est à la base même de la relation humaine … telle que Dieu l'a voulue, le Coran dit :

***« Ô hommes ! Nous vous avons créés d'un mâle et d'une femelle, et Nous avons fait de vous des nations et des tribus, pour que vous vous entre-connaissiez. »***

*(Sourate 49 – Les Appartements, Verset 13).*

Ce dialogue et cet échange sont la meilleure façon de mieux se connaître, pour mieux se reconnaître et construire ensemble un avenir meilleur !

### *Attachement du CFCM au Dialogue Inter-Religieux*

Dans les Statuts fondateurs du CFCM, il est indiqué que :

Le CFCM a pour objet « *d'encourager le dialogue entre les religions* ».

Le CFCM incarne des valeurs d'ouverture et de modération qui font de lui un partenaire privilégié et très sollicité dans des démarches d'échange et de dialogue avec les autres Religions de France.

### Le *Conseil des Responsables de Culte en France (CRCF)*

Le CRCF regroupe les principaux Représentants des différents Cultes en France.

Cette Instance a été créée en Novembre 2010.

Le CFCM y est représenté par deux Responsables :
– Président du CFCM,
– Vice-Président du CFCM, Chargé du DIR

La CRCF est devenue une Instance d'échange et de dialogue avec les Pouvoirs Publics.

Elle est régulièrement invitée à des moments forts de la Nation :

- Vœux du Président de la République aux Autorités Religieuses
- Mobilisation des Consciences et des Spiritualités pour la Sauvegarde de la Planète (COP21)
- Concertation sur la crise des Réfugiés
- Information des Cultes sur la mise en œuvre de « l'état d'urgence »

## Les perspectives

**Vers un regard positif et serein sur la place de l'islam dans la République laïque**

Tout le monde s'accorde sur la prédominance de la tradition judéo-chrétienne en France. Mais tout le monde reconnaît également que le principe de la laïcité que pose la loi de 1905 fait de la France une République totalement neutre envers les religions et entièrement indépendante de toute conception théologique.

L'esprit libéral qui a prévalu depuis plus d'un siècle dans l'application de la loi 1905 permet *sans la modifier* d'intégrer l'Islam dans le paysage cultuel français d'une façon harmonieuse.

Plus que jamais, la devise de la République doit rester « Liberté, Égalité, Fraternité » :
– **Liberté** de croyance et de conscience pour tous les citoyens ;
– **Égalité** entre tous les citoyens au-delà de leur origine ou de leur religion ;
– **Fraternité** entre les différentes composantes de la communauté nationale, y compris pour sa composante musulmane.

Les musulmans de France n'aspirent qu'à vivre sereinement et paisiblement leur spiritualité ; certes, en évitant bien sûr *toute provocation* ; mais, également, en refusant *toute stigmatisation*.

Les musulmans sont en droit d'exiger la reconnaissance de leur contribution citoyenne, par leur travail et leurs sacrifices, comme tous les autres citoyens, à la construction et à la prospérité de leur pays.

Ils sont en droit de revendiquer que leur citoyenneté ne puisse être assimilée à une citoyenneté de second plan ou faire l'objet d'une quelconque remise en cause.

**Il faut rester confiant sur les valeurs qui animent les musulmans de France !**

# Contribution du Service de protection de la communauté juive (SPCJ)

## L'antisémitisme en France en 2015 : extrêmement élevé, hyper-violent et endogène

• 808 actes antisémites commis en France en 2015 ayant donné lieu à un dépôt de plainte. Un nombre encore extrêmement élevé.

• En 2015, 29 personnes (hommes, femmes, enfants, bébés) sont prises en otage dans un supermarché cacher le 9 janvier 2015. 4 personnes y sont exécutées.

• Pour la première fois, l'antisémitisme en France atteint un niveau extrêmement élevé indépendamment de tout conflit armé au Proche Orient. Les actes antisémites commis en France en 2015 sont le produit de facteurs endogènes. Les dynamiques franco-françaises de l'antisémitisme se suffisent désormais à elles-mêmes pour atteindre des sommets.

• En 2015, une fois de plus, les Juifs, qui représentent moins de 1 % de la population totale, sont la cible à eux seuls de 40 % des actes racistes commis en France et de 49 % des violences racistes aux personnes.

• En France, en 2015, en moyenne, 2 actes antisémites sont recensés par la police chaque jour.

• En 2015, de très nombreux témoignages de victimes d'actes antisémites évoquent leur réticence à déposer plainte pour des insultes antisémites, des menaces ou des violences légères alors que certains, quelques mois plus tôt, se sont fait exécuter, car Juifs.

• De fait, plus que jamais, en 2015, le nombre réel d'actes antisémites commis en France doit apparaître comme beaucoup plus élevé que le nombre mis en évidence par le recensement des actes ayant donné lieu à une plainte auprès des services de police.

• Le nombre de Juifs qui quittent ou envisagent de quitter la France pour rejoindre d'autres pays ne fait qu'augmenter. Une grande partie des Juifs en France ne comprend plus sa place dans la Nation, se sent incomprise au-delà même de son insécurité physique.
Pour certains autres, c'est le renoncement à une part de leur identité qui se dessine. Comme si être Juif en France était devenu trop difficile. Ces deux phénomènes témoignent d'un mal-être profond et grandissant que vivent les Juifs de France.

Le risque de ne pas regarder en face le phénomène polymorphe de l'antisémitisme en France, de ne pas le qualifier avec justesse ; c'est à nouveau, comme par le passé le laisser se développer sans en maîtriser les conséquences dans le futur ; pour les Juifs de France bien sûr, mais pour la France dans son entièreté.

On tue en France, en 2015 Des Juifs pour ce qu'ils sont Des caricaturistes pour ce qu'ils pensent Des policiers pour ce qu'ils représentent Des Français pour ce qu'ils incarnent.

Les milliers de djihadistes français révélés ces dernières années ont grandi dans un pays où le nombre d'actes antisémites était de l'ordre de 80 par an jusqu'en 1999. Que vont faire et devenir les enfants qui, maintenant et depuis quelques années, grandissent dans une « norme structurelle » à plus de 800 actes antisémites par an ? Combien seront-ils ? Jusqu'où iront-ils ?

## Des menaces très préoccupantes pour les années à venir

L'année 2016 démarre tout juste et déjà une attaque hyper-violente à la machette dont la volonté avouée est de tuer des Juifs. L'auteur des faits est une personne de 15 ans. Cette attaque donnera lieu à un débat surprenant qui traverse la Communauté juive, débat largement relayé par les médias : faut-il se résigner à enlever sa kippa ? à être des Juifs cachés ? en France en 2016.

Double hérésie.

La première : Ce débat a injustement déplacé l'essentiel : on se focalise sur les effets et non sur les causes. Le problème n'est pas les Juifs qui portent (ou non) la kippa. Le vrai problème des Juifs de France, comme de tous les Français, ce sont les terroristes et la propagation des idées destructrices et haineuses.

C'est à ce sujet-là qu'il faut faire toute la place et ne pas lui substituer un débat « en trompe-l'œil » qui ne trouve, de toutes les façons, ses réponses que dans des choix ou arbitrages individuels et privés.

La deuxième : C'est d'inverser les responsabilités. Comme si après le viol d'une femme, on leur demanderait de ne plus porter de jupes trop courtes ! Qui sont les victimes et qui sont les coupables, les fautifs ?

La vraie question qui se pose n'est pas de savoir si les Juifs doivent porter la kippa mais de déterminer s'ils peuvent continuer à être Juifs en France sans risquer de se faire tuer ?

Pour le dire différemment « Peut-on être librement Juif en France ? »

Nous avons entendu la victime de l'attaque à la machette à Marseille déclarer qu'il se sent rassuré avec sa casquette plutôt qu'avec sa kippa. Dans un processus individuel post-traumatique tout signe de retour à la confiance est primordial et à encourager. On ne peut d'ailleurs que souligner et saluer son courage.

Toutefois, dans un contexte plus général, quels sont ces pouvoirs supposés de la casquette ? Que veut-on faire croire aux Juifs en France ? Leur sécurité est-elle au bout de la casquette ? Ce serait de l'inconscience nourrie par une sorte de naïveté, voire de déni. Il ne s'agit plus d'être (faussement) rassuré quand on est Juif en France. Il s'agit de protéger sa vie.

## Une vigilance citoyenne pour tous : apprenons individuellement et collectivement à faire face au terrorisme

Apprendre à repérer un individu suspect dans son environnement routinier, apprendre les bonnes réactions en cas d'attaque, savoir comment donner une alerte audible aux forces de police ou porter secours à une personne attaquée… s'astreindre à ces nouveaux apprentissages devenus nécessaires… c'est se donner les moyens d'être légitimement rassurés. Une démarche individuelle et collective pour apprendre à faire face au danger et s'en prémunir autant que possible s'impose.

Nous sommes, tous, avertis et entraînés à réagir en cas d'incendie… au regard du terrorisme qui secoue la France et des menaces renouvelées contre elle, n'est-il pas temps que tous nous connaissions et maîtrisions les gestes de prévention contre le terrorisme ?

# Contribution d'Amnesty international France (AIF)

Amnesty International (AI) est une ONG à dimension internationale, de défense et de promotion des droits humains, et non pas à proprement parler une organisation de lutte contre le racisme. C'est en combattant les discriminations, où qu'elles existent, et en ce qu'elles constituent une violation des DH, qu'indirectement l'action d'AI tente d'avoir un impact sur le racisme. Cette lutte n'est qu'un aspect de l'action d'AI, qui, pour des raisons de limites de ses capacités, travaille par grands projets qui répondent à des priorités variées sur des durées également variables.

Au sein de la Section française, deux équipes sont dédiées plus particulièrement à la « lutte contre les discriminations ». Elles relaient les campagnes, actions et positions d'AI décidées au niveau international, en servant d'appui à l'activité du niveau national et d'intermédiaire auprès des groupes militants à travers la France :
– l'une, « lutte contre les discriminations » (LCD) s'est consacrée essentiellement aux discriminations subies par les Roms, et, selon les circonstances, à certaines d'entre elles visant des musulmans. Son adresse mail est : « discriminations@amnesty.fr » ;
– l'autre est la commission « Orientation sexuelle et Identité de genre ». Son adresse mail est : « lgbt@amnesty.fr ».

Par ailleurs une commission « Éducation aux Droits humains » (comedh@amnesty.fr) reprend entre autres ces mêmes thèmes pour élaborer des documents spécifiques et accompagner les interventions et animations des militants en milieu scolaire et auprès des jeunes.

D'autres commissions peuvent à l'occasion fournir un appui à cette lutte, comme par exemple, la commission « Droits de l'Enfant » ou la commission « Droits des Femmes ».

Pour l'année 2015, en termes de lutte contre les discriminations, pour ce qui est de l'Europe, et notamment de la France, AIF s'est focalisée sur :
– celles que subissent des populations roms et qui se traduisent, selon les pays, soit par des expulsions forcées entraînant d'autres violations de droits fondamentaux, soit par des politiques de ségrégation scolaire, ou encore par des violences racistes pouvant parfois entraîner la mort, et non sanctionnées comme telles par les pouvoirs publics.
– celles dont sont victimes, dans de nombreux pays, des personnes pour leur orientation sexuelle et/ou leur identité de genre, avec un focus sur les difficultés de changement d'état-civil pour les personnes transgenres en France.

Notre association a poursuivi un travail de campagne sur les questions de liberté d'expression et de veille sur celles relatives à la religion et à la laïcité, en France :

• En mai une prise de position a été publiée sur un projet d'extension du principe de laïcité au secteur privé, suite à la proposition de loi visant à étendre l'obligation de neutralité des structures privées en charge de la petite enfance ;

• Une recherche est en cours (en vue de la publication d'un rapport) sur la pénalisation des abus à la liberté d'expression, notamment dans le contexte anti-terroriste en France ;

• Une campagne a été menée lors des débats sur le projet de loi relative au renseignement, sous le slogan « Stop à la surveillance de masse » ;

• Suite aux attentats du 13 novembre 2015 et dans le cadre des discussions sur la prolongation de l'état d'urgence, Amnesty International a fait état des risques d'atteintes aux droits fondamentaux introduits par des mesures d'exception qui doivent impérativement être indispensables et proportionnées.

## Actions concernant les discriminations envers les Roms en France et en Europe

Pour rappel, un rapport d'Amnesty International publié le 8 avril 2014[43] se penche sur les actes de violence et de harcèlement infligés aux Roms par des représentants de l'État ou de simples citoyens en République tchèque, en France et en Grèce. Pour ce qui est de la France, ce rapport de 2014 relate essentiellement une recherche menée à et autour de Marseille. Il peut être téléchargé sur le site internet www.amnesty.fr.

Les recommandations de ce rapport, qui ciblent entre autres le gouvernement français, figurent dans la contribution d'Amnesty International au rapport annuel de la CNCDH sur le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie de 2015.

La campagne d'action et de plaidoyer qui a été lancée par AI à l'automne 2012 sur le thème des expulsions forcées et des discriminations envers les populations d'origine Rom s'est poursuivie en 2015 dans deux directions :

• Des suivis de situations d'expulsions dans des bidonvilles situés notamment à Ivry, Ris-Orangis, Saint-Denis, La Courneuve, Montreuil, Le Havre, Hellemmes, Lille, Saint-Priest …

• Une mise en lumière d'exemples d'insertions réussies grâce aux volontés conjointes de maires et autres autorités, des intéressés, et de leurs soutiens associatifs (ex : le projet « Permis de vivre » de la Fondation Abbé Pierre mené à Choisy le Roi, la base de vie de Ris Orangis, la Maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS) de Montreuil, le dispositif d'accès au service civique Romcivic, le dispositif d'insertion du Puits Z développé à Gardanne près de Marseille).

### *Actions en direction des médias et du grand public*

Lors de la conférence de presse de lancement du rapport annuel d'Amnesty International, en mars, un accent particulier a été mis sur les Roms et les réfugiés en France.

43. « *Nous réclamons justice. L'Europe doit protéger davantage les Roms contre les violences racistes* » – EUR 01/007/2014 – avril 2014.

Pour la Journée internationale des Roms du 8 avril, AI s'est associée à la mairie de Paris dans le cadre d'une journée consacrée à la lutte contre les discriminations, sous le slogan « Paris s'engage pour la lutte contre les discriminations ».

Diverses communications relatives aux conséquences des expulsions en fin d'année scolaire ont été publiées.

En octobre la presse a été alertée à propos de l'expulsion du terrain de la rue Coignet à Saint Denis.

### *Actions de plaidoyer*

Amnesty International, depuis plusieurs années, n'a cessé d'interpeller les pouvoirs publics, et les institutions nationales et internationales afin que la France mette un terme aux expulsions forcées, tant que tous les habitants des campements/bidonvilles ne disposent pas de toutes les garanties juridiques internationales destinées à les protéger de ce type de mesure. Ces actions se sont poursuivies en 2015 au niveau national et au niveau local :

- Entretien avec les responsables de la DIHAL (Délégation Interministérielle pour l'Hébergement et l'Accès au Logement) en mars 2015 ;
- Rencontre avec le délégué de l'ECRI (Commission Européenne Contre le Racisme et l'Intolérance) en mars 2015 ;
- Contribution au rapport du CERD (Comité pour l'élimination de la discrimination raciale) en avril 2015 ;
- Courriers de rappel des normes du droit international relatives aux expulsions aux préfets de Seine-Saint-Denis / Essonne / Val-de-Marne / Île de France, concernant des opérations de démantèlement de bidonvilles ;
- En septembre, déplacement avec des représentants du Secrétariat International d'Amnesty International à la Courneuve pour rencontrer des familles, sur le terrain de la rue Coignet à Saint-Denis et sur la base de vie de Ris-Orangis ;
- Interpellation du préfet de Seine-Saint-Denis sur le terrain de la rue Coignet à Saint-Denis, en septembre ;
- En septembre et octobre envoi massif de courriers et pétitions aux autorités et élus locaux en soutien aux Roms de La Courneuve ;
- Entretien avec la responsable du pôle juridique auprès du Défenseur des droits ;
- En octobre, Amnesty International France a participé à la conférence régionale sur les campements illicites « roms » à la préfecture d'IDF ;
- En novembre, AIF a participé aux deux groupes de travail « campements » et « insertion ») mis en place par le préfet d'IDF à l'issue de cette conférence.

### *Actions militantes*

Amnesty France avait décidé de soutenir le film « Spartacus et Cassandra » et a participé à de nombreux débats organisés à l'occasion de la projection de ce documentaire entre janvier et juin 2015, en région et à Paris.

Comme il y a deux ans, un événement a été organisé place de la Bastille à l'occasion du 11 avril. Intitulé « Une place pour les Roms », il a permis de mettre

en valeur des exemples de bonnes pratiques mises en œuvre localement par des maires et des parcours d'insertion réussis de personnes roms, avec l'aide d'associations.

AIF a apporté un soutien financier à l'exposition de photos « Les Roms sont des héros » à Lille en septembre.

En septembre, un événement militant et festif a été organisé par des groupes parisiens au cinéma de Pantin autour du thème « un temps pour les Roms », avec la projection du film « Zanetta ».

## Activités de lutte contre les discriminations assurées par la commission « Éducation aux droits humains » d'AIF

L'éducation aux droits humains est un moyen de lutte contre toutes les formes de discrimination, retenu par Amnesty International dès sa création. Complémentaire des actions de plus court terme, elle vise à :
– apporter des connaissances sur les droits humains, par exemple sur les aspects juridiques des discriminations (éduquer **aux** droits humains) ;
– faire connaître les situations de violation de ces droits et les bonnes pratiques, par exemple concernant la discrimination envers les Roms (éduquer **par** les droits humains) ;
– faire évoluer les comportements, de façon à faire agir pour les autres ou pour soi, par exemple en déconstruisant les stéréotypes (éduquer **pour** les droits humains).

Concrètement, des militants d'Amnesty International interviennent en milieu scolaire. En 2015, nombre de leurs interventions ont été consacrées au thème du racisme et des discriminations. Ils bénéficient des outils produits par la commission Éducation aux Droits Humains d'AI :
– outils pédagogiques : documents faisant le point sur un thème (peine de mort, discriminations), une problématique (ex : importance du Traité sur le commerce des armes), une action (10 jours pour signer), le tout avec des pistes pédagogiques et des conseils pour les différents publics ;
– présentations de livres (des albums pour les petits aux livres pour adultes) soutenus par AI France, avec des aides à la diffusion et à l'utilisation ;
– actions de formation et interventions auprès de militants, d'éducateurs, d'enseignants.

# Contribution d'ATD Quart-Monde

Dans « le parlement et les droits de l'homme[44] », Robert Badinter posait cette question : « à quoi bon vaincre les poisons du totalitarisme, du racisme, du sexisme, si nous nous résignons à ce que subsiste dans notre monde ce véritable apartheid social qui accable les plus démunis des êtres humains ? »

Pour le Mouvement ATD Quart Monde, la lutte contre le racisme est liée à sa façon de rejoindre sans relâche les familles les plus pauvres quelle que soit leur origine ethnique ou géographique. Ainsi, il contribue aux efforts de tous ceux qui se battent au quotidien contre le racisme, la xénophobie et toutes formes de discriminations, considérant que l'accès aux droits fondamentaux ne peut être un privilège.

Depuis ses origines, le Mouvement ATD Quart Monde cherche à réunir des personnes victimes de rejet, d'indifférence, de mépris, et d'autres qui refusent le fatalisme, l'abandon et le sentiment d'impuissance qui stigmatisent, discriminent et mettent de côté des millions de familles en France.

Les actions développées par le Mouvement ATD Quart-Monde concourent à la tolérance et à la compréhension entre les différents groupes de population afin qu'ensemble, ils inventent des façons de vivre ensemble.

Elles sont motivées par la conviction que les personnes les plus pauvres, les plus marginalisées sont des partenaires à égalité et à part entière. Leur participation ne peut être un faux-semblant et, de ce fait, leur connaissance et leur expérience doivent être prises en compte.

Ainsi, ces actions auront toujours cet impératif d'associer tous ceux dont les conditions de vie sont insupportables, de n'oublier personne et de réunir au-delà des différences, voire des clivages, pour construire un avenir juste où chacun sera reconnu dans sa dignité.

Voici quelques exemples d'actions menées en 2015 : dans le domaine de l'emploi, de l'éducation, de la jeunesse.

**Des recherches actions pour mettre à mal tout ce qui génère le rejet, à partir d'une approche par les droits.**

**Territoires zéro chômage de longue durée.**

La privation d'emploi rompt le contrat social et laisse la pauvreté et la misère se développer au sein d'une économie riche. Elle constitue une extraordinaire gabegie pour la collectivité et une souffrance individuelle inacceptable.

Des expériences de mise au travail dans des entreprises qui se donnent pour mission d'adapter l'emploi aux personnes, permettent de démontrer que « personne n'est inemployable ».

44. « Le Parlement et les droits de l'homme » Ouvrage publié à l'occasion du 50 e anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme (décembre1998).

Le préambule de la constitution de 1946 nous rappelle que : « Chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi ».

À partir de ces constats ATD Quart-Monde travaille à la mise en place d'un projet « Territoires zéro chômage de longue durée ». S'appuyant sur le vécu de chercheurs d'emploi, il consiste à mener des expériences locales et partenariales pour supprimer le chômage de longue durée. Il s'agit de montrer que l'emploi pour tous, sans exclus, peut devenir un objectif collectif accessible à notre pays.

Le chômage d'exclusion est un non-sens social puisque le contrat qui lie l'individu avec la société est rompu. C'est aussi un non-sens économique puisque la société se prive de la valeur ajoutée supplémentaire potentielle de ces personnes même si celle-ci est en deçà de la norme.

La démarche expérimentale est actuellement proposée dans 5 territoires ruraux, pour s'étendre à quatre ou cinq territoires urbains.

Elle consiste à recenser tous les métiers et/ou compétences des personnes en chômage de longue durée, désireuses de travailler, puis tous les travaux ou services qui seraient utiles à la collectivité, (même les activités réputées «insolvables» ou peu solvables pour peu qu'elles soient utiles) afin que chacun ait un emploi.

Elle réunit tous les partenaires locaux, (employeurs privés, publics, sociaux, associatifs, pôle emploi, syndicats, élus locaux…), volontaires du fait de leur implication dans la vie locale, pour entrer dans la démarche.

Le Financement de cette expérimentation se fera grâce aux économies générées par la remise en activité de ces personnes qui «sortent» du chômage de longue durée. En effet, le coût global du chômage de longue durée pour la collectivité est l'addition de facteurs qui, pris en compte, montre que le coût individuel du «chômage de longue durée» est plus élevé que le coût d'un «emploi formation».

Un groupe de députés a été convaincu de travailler sur ce projet. Plusieurs colloques dont un au sein de l'Assemblée nationale, avec des partenaires de tous horizons, syndicats, Pôle emploi, élus locaux, Cour des comptes, chômeurs, entreprises, etc., ont été programmés. Une proposition de loi d'expérimentation permettant de mener dans ces quelques territoires, pendant une durée suffisante, des expériences locales et partenariales de « zéro chômage de longue durée » est à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale, suite à la consultation du CESE et du Conseil d'État.

**« En associant leurs parents, tous les enfants peuvent réussir »**

L'échec scolaire d'un grand nombre d'enfants et de jeunes issus de milieux populaires et la manière dont sont considérés les parents qui vivent dans la précarité, la pauvreté, sont très préoccupants pour la cohésion sociale.

Le Mouvement ATD Quart-Monde est convaincu que tous les enfants peuvent être mis en capacité de réussir à l'école et refuse la fatalité de l'échec.

Démarrée il y a 8 ans, cette démarche de démocratie participative concrète a eu pour objectif de faire travailler ensemble, familles, écoles et quartiers, avec les parents les plus éloignés de l'École, en vue de progresser vers la réussite de

tous les enfants. Le Mouvement ATD Quart-Monde a proposé ce projet à des associations nationales, avec un ancrage dans des sites précis. La démarche a été lancée par le réseau IRDSU (professionnels du développement social urbain) et le Mouvement ATD Quart-Monde. Puis des réseaux nationaux se sont joints à l'expérimentation : Fédération des Centres Sociaux, Pupilles de l'enseignement public, FCPE, Prisme, ACEPP. Quinze territoires ont été impliqués, et ont cherché les meilleures manières de travailler ensemble, entre parents, professionnels du quartier et de l'École, l'objectif final étant la réussite de tous les enfants.

**Élus, parents, militants et enseignants ont été témoins du bienfait de ces expériences,** dont un gain en libération de la parole et en mise en confiance de chacun, notamment des parents. Des professionnels engagés, avec qui le dialogue est possible, se sont appropriés l'idée qu'il faut associer les parents**.**

**Le projet vise maintenant à essaimer ces actions dans « mille et un territoires » en France.**

**« S'engager et apprendre ensemble »**

De nombreux jeunes de milieux précaires se sont vus refuser l'accès au Service civique. Dans son rapport public de 2014, la Cour des Comptes soulignait que les objectifs d'accessibilité à tous et de mixité sociale du Service civique n'étaient pas atteints.

Or, le Mouvement ATD Quart-Monde reconnaît une volonté de plus en plus forte des jeunes qui, dans leur grande diversité, souhaitent se mobiliser pendant une étape de leur vie au service de l'intérêt collectif au sein de notre société.

Une société ne peut pas se passer de l'énergie de toute cette jeunesse qui, même si elle ne s'exprime pas toujours clairement, souhaite prendre sa place pour mieux vivre ensemble.

De ces constats est né un projet pilote sur l'engagement des jeunes les plus en difficulté dans un service civique afin de garantir l'accès potentiel de tous les jeunes de notre société à ce dispositif.

Dans ce projet pilote, ATD Quart-Monde a travaillé et expérimenté des conditions d'engagement dans un service civique de jeunes de milieux très différents. Tout au long de cette expérience, il a porté une attention particulière aux jeunes ayant le plus de difficulté à intégrer de tels dispositifs. Avec d'autres acteurs du Service Civique et en lien avec le comité stratégique de l'Agence du Service Civique dans lequel ATD Quart-Monde est représenté, ce projet pilote a cherché à identifier et qualifier des conditions favorables à l'engagement de tous les jeunes et ainsi, questionner très concrètement la dimension « accessible à tous » du dispositif Service Civique.

Il a permis de trouver des pistes, pour permettre à ceux qui en étaient très éloignés, de s'engager dans un service civique avec d'autres jeunes, et de pouvoir l'accomplir jusqu'au bout. Il a aussi montré que, quand on donne à ces jeunes la possibilité de contribuer à la société à partir de leur expérience de vie, il y a là une valeur ajoutée au projet qui les accueille.

Ces propositions sont parties du constat que des jeunes ayant connu l'exclusion, éprouvent de grandes difficultés à intégrer un dispositif construit pour le

plus grand nombre, où souvent, ce sont les critères basés sur une moyenne qui donnent le cadre. Il convient de tenir compte de l'histoire particulière de chacun pour rendre plus facile la pleine participation de ces jeunes au projet de tous. Cela entraîne un investissement particulier pour la structure et parfois une remise en question qui peut obliger à changer les manières de faire, bousculer les logiques de pensée, d'action, de participation de ceux qui ont subi la violence de l'exclusion : Investissement en disponibilité, en temps, en formation, en préparation, en capacité d'adaptation à toutes les étapes du processus.

**Une étape nécessaire : l'élargissement du délit de discrimination par l'ajout du critère de précarité sociale.**

Au-delà de ces actions de terrain, le Mouvement ATD Quart-Monde porte depuis 2009 un plaidoyer en faveur de l'ajout à la loi du critère de discrimination en raison de la précarité sociale. L'adoption en première lecture au sénat le 18 juin 2015 de la proposition de loi ajoutant dans le code pénal et dans le code du travail ce nouveau critère est une avancée importante. Cette loi est un pas nécessaire pour comprendre les exclusions touchant les plus vulnérables de la société, les plus pauvres, mais aussi tous ceux dont la misère est un facteur aggravant d'autres discriminations. Elle est une étape pour changer les mentalités afin de lutter efficacement contre les obstacles à la jouissance des droits fondamentaux de ceux qui en sont affectés.

**Des espoirs suscités par le plan gouvernemental d'action contre le racisme et l'antisémitisme.**

Le Mouvement ATD Quart-Monde a lu avec attention le nouveau plan d'action contre le racisme et l'antisémitisme. Il se félicite de la mobilisation de la nation.

Toutefois, dans la mesure où ce plan fait état du recul de la tolérance lié à l'absence de liens sociaux entre les citoyens, le Mouvement ATD Quart-Monde aurait souhaité que soient évoquées des mesures de lutte contre l'absence de mixité sociale à l'École ou dans nombre de quartiers, ou des propositions pour remédier à l'organisation sociale qui crée des « ghettos ».

Le plan prévoit la mise en place d'un parrainage citoyen qui s'adresse aux jeunes « qui ont envie, qui veulent s'engager, qui fournissent les efforts, mais qui butent contre un plafond de verre … ». Fort de l'expérience citée plus haut sur l'accès des jeunes les plus marginalisés au service civique, le Mouvement ATD Quart-Monde regrette que ne soient pas pris en compte explicitement ceux qui sont découragés : ceux dont le sentiment d'inutilité est exacerbé, ceux pour qui les conditions de vie sont extrêmement difficiles, ceux qui ont trop l'expérience de l'exclusion. Pourquoi ne pas ambitionner de proposer ce parrainage en priorité aux jeunes les plus en difficulté, ceux dont on pense trop souvent qu'ils n'ont pas envie ? La question devrait être : comment aller à la rencontre de ces jeunes en grande difficulté ? Comment les soutenir afin qu'ils sachent qu'ils ont leur place dans la société.

Prendre en compte les jeunes les plus en difficulté demande que les « parrains » soient formés à la connaissance de ces publics défavorisés et soutenus pour que l'engagement auprès d'eux se fasse dans la durée et qu'ils ne soient pas

abandonnés en cas d'obstacles. Ne pas les inclure dans un dispositif est un grand risque pour eux et pour l'ensemble de la société.

Réussir des actions qui restaurent la dignité des plus exclus sociologiquement et économiquement en les associant à la construction de la société permet de vaincre les peurs, l'intolérance et la violence qui fondent le racisme, la xénophobie et toutes formes de discriminations, et contribue au « vivre ensemble ».

# Contribution de la Ligue des droits de l'Homme (LDH)

Créée en 1898 pour défendre le capitaine Dreyfus, la Ligue de défense des droits de l'Homme et du citoyen (LDH) est une association généraliste pour qui les droits sont indivisibles et universels. Tout au long de son histoire, elle a été partie prenante de tous les combats pour la justice, les libertés, les droits civiques et politiques, les droits économiques, sociaux et culturels, contre le racisme et l'antisémitisme.

Au niveau international, la LDH est membre de la Fédération internationale des droits de l'Homme (FIDH), de l'Association européenne des droits de l'Homme (AEDH) et du Réseau euro-méditerranéen des droits de l'Homme (REMDH). Elle est aussi en lien et travaille avec des organisations comme le Centre européen des droits des Roms (European Roma Rights Center – ERRC).

La LDH, qui regroupe environ 9000 adhérents, agit aussi bien au niveau national que localement grâce à ses 300 sections. Celles-ci organisent, sur le thème de la lutte contre le racisme et l'antisémitisme, des débats, sensibilisent les citoyens, interpellent les élus et interviennent dans des établissements scolaires.

Lorsque les sections locales de la LDH ont connaissance de propos ou d'actes à caractère raciste, antisémite ou xénophobe, elles saisissent le siège de l'association qui a seule la qualité à ester en justice. Néanmoins, cela ne fait pas obstacle localement à un travail en coordination avec les autres associations et le Parquet dans le cadre de la politique pénale de lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie.

En outre, afin d'approfondir nos réflexions et organiser nos actions, existe un groupe de travail spécifique sur le sujet au niveau national. Il s'articule avec d'autres groupes de travail de la LDH, notamment « Extrêmes droites », « Étrangers, immigrés », « Laïcité », « Sports, droits et libertés » qui, sur certains dossiers, sont aussi concernés.

La LDH participe, par ailleurs, à de nombreux collectifs inter-associatifs, tel que Romeurope, et nous organisons, avec d'autres associations antiracistes, des actions communes. Il est à noter que depuis les attaques contre la Garde des Sceaux au mois d'octobre 2013, ces partenariats se sont accrus avec la LICRA, le MRAP et SOS Racisme. À titre d'exemple, pour cette année 2015, nous avons participé, avec les associations précitées, au 1er Forum annuel du site-mémorial du Camp des Milles qui s'est tenu les 20 et 21 septembre 2015 sur le thème « Démocratie, mémoires et vigilance ». Au cours de ce Forum a été lancé l'appel national des Milles.

La LDH est également partie prenante du site « Égalité contre le racisme » mis en place en 2015 par le Défenseur des droits.

## Les grandes tendances 2015

Le racisme s'épanouit sous des formes multiples. Il atteint toutes les couches de la société. L'autre, que l'on pense différent – le juif, l'arabe, le Rom, l'étranger – est la cible de rejet. Les attentats meurtriers de janvier 2015, avec ses atteintes contre la liberté d'expression et ses attaques antisémites, ont mis en évidence de façon dramatique la crise que traverse notre société.

Les propos, les actions racistes continuent à se multiplier. Depuis quelques années, les discours de certains politiques concourent à légitimer les idées racistes qui se sont développées dans une partie de la population.

### *Les actions en justice*

Pour l'année 2015, les dossiers pénaux dans lesquels la LDH est engagée mettent en lumière, non seulement les actes de racisme au quotidien, mais également la persistance de l'incitation à la haine raciale sur Internet, la persistance de propos injurieux et incitant à la haine de la part d'élus de la République sans compter l'antisémitisme récurrent de certains acteurs d'extrême droite.

Ainsi, les manifestations de racisme, d'antisémitisme et de xénophobie sur Internet demeurent un sujet constant de préoccupation pour l'ensemble des acteurs de la société, qu'ils soient institutionnels ou associatif. Il est par ailleurs patent que le développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication constituent un outil accessible, permettant de véhiculer rapidement des idées racistes et pouvant souvent garantir l'anonymat.

À titre d'exemple, deux dossiers illustrent cette tendance :
– il est porté à notre connaissance une interview de l'auteur d'un ouvrage sur l'éducation. Cette interview est mise en ligne sur un site Web d'hébergement de vidéos. Au-dessous de la vidéo figurent plusieurs commentaires dont un, particulièrement long à tonalité ouvertement antisémite. La LDH a saisi le procureur de la République d'une plainte qui est en cours d'examen.
– sur le site du quotidien régional « le Midi Libre », un internaute commente un article relatif à une décision du tribunal administratif de Montpellier concernant l'évacuation d'un parking. Dans le commentaire, il est possible, entre autres, de lire : « *expulser ! bof, ça vaudra jamais la qualité du boulot de la Division Das Reich* ». La plainte de la LDH est en cours d'examen.

De même, nous sont régulièrement signalés les paroles et visuels de chansons de rappeurs d'extrême droite qui sont accessibles sur ce même site Web d'hébergement de vidéos. Ces signalements font l'objet de plainte de la part de la LDH.

Quant aux acteurs d'extrême droite comme Boris Le Lay, la diffusion de leurs nombreux écrits fait qu'il n'y a pas une année sans que nous saisissions le parquet. 2015 n'a pas échappé à la règle.

En outre, les agressions verbales ou physiques et les pratiques et propos discriminatoires contre les personnes de confession musulmane ne cessent de progresser. C'est l'affirmation, de plus en plus renouvelée d'une supposée incompatibilité entre l'Islam et la République qui est mise en avant en même

temps que les manifestations discriminatoires ou même simplement injurieuses à l'égard des musulmans qui se multiplient.

À Conflans-Sainte-Honorine (Yvelines) des tracts ont été trouvés sur la voie publique par des enfants à proximité de deux écoles élémentaires. Ils contenaient 4 dessins accompagnés de légendes incitant à la haine raciale (« 1500 musulmans meurent piétinés à la Mecque ! Pas assez ! », « Les arabes égorgeront vos enfants », « 800 migrants musulmans noyés en Méditerranée, une chance pour la France »). Là encore, la plainte de la LDH est en cours d'examen.

En même temps se développent dans la sphère institutionnelle des propos qui, sans être proprement dit punissables, accroissent le sentiment de rejet des citoyens musulmans ou de culture arabo musulmane. C'est ainsi que le maire de La Baule, lors de la cérémonie des vœux en janvier 2015, a tenu des propos mêlant la préfiguration d'une guerre en France et la présence d'une population musulmane sur le territoire, en ajoutant la difficulté d'intégration généralisée à l'ensemble de cette même population. Ces propos qui ont eu pour effet de jeter le discrédit sur les personnes de confession musulmane et de susciter des réactions d'hostilité à leur égard ont été signalés au Parquet.

### *La situation particulière des Roms*

La LDH mène une action spécifique pour dénoncer les discriminations subies par les populations roms, ou des personnes désignées comme telles, originaires des pays européens de l'Est. La plupart de ces personnes sont mal accueillies en France, et sont contraintes de survivre dans des bidonvilles souvent insalubres. C'est justement cette extrême précarité de leur situation qui leur est le plus reprochée et qui sert de prétexte à un rejet pratiquement systématisé par les différents organes administratifs nationaux et territoriaux. L'un des exemples les plus caractéristiques est le refus, par un grand nombre de communes, de scolariser les enfants vivant dans ces bidonvilles. Il en va de même du refus de domiciliation de ces personnes, leur interdisant *de facto* l'accès aux droits auxquels elles auraient pu prétendre.

La LDH publie, conjointement avec l'European Roma Rights Center (ERRC), un rapport trimestriel sur le recensement des évacuations forcées de lieux de vie occupés par des Roms en France. Ce document est, à notre connaissance, le seul rapport permettant de connaître le nombre de personnes roms – ou désignées comme telles – évacuées de leur lieux de vie par les autorités françaises.

Au cours de l'année 2015, la LDH a également publié dix communiqués de presse relatifs à la situation des Roms sur le territoire français. Quatre d'entre eux concernaient les recensements des évacuations forcées et six dénonçaient les injustices ou la violation de leurs droits.

En outre, la LDH a mené différentes actions auprès des institutions ou conjointement avec d'autres organisations, comme la participation à la publication du rapport « *Le droit et les faits, Rapport national d'observatoire 2014* » du collectif national Droits de l'Homme Romeurope.

La LDH a participé au comité de pilotage du projet Romcivic mené par l'association « Les enfants du canal », et a été un des membres actifs participant à la formation des stagiaires du projet sur les droits de l'Homme.

À travers ses différentes sections, la LDH a participé à plus d'une dizaine de collectifs de soutien auprès de ces populations vivant en bidonvilles sur tout le territoire. Ces dispositifs partenariaux jouent un rôle très important de médiation pour ces personnes souvent abandonnées et marginalisées.

Enfin, la LDH a participé à un grand nombre de conférences et débats organisés en France sur la situation de la population rom, appelant les autorités françaises à mieux faire respecter leurs droits.

### *La présence de la LDH aux Nations unies*

La LDH intervient auprès des organes de contrôle internationaux depuis 1997. Pour l'année 2015, deux grands rendez-vous attendaient la France.

- En premier lieu, l'examen par le Comité des Nations unies pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD) des vingtième et vingt-et-unième rapports périodiques de la France les 28 et 29 avril 2015. À cette occasion, la LDH a produit un rapport alternatif portant notamment sur les gens du voyage et la situation particulière des Roms ainsi que sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie.
- En second lieu, l'examen par le Comité des droits de l'Homme du cinquième rapport périodique de la France les 9 et 10 juillet 2015.

La LDH a enfin présenté une soumission portant sur les gens du voyage et les Roms, mais également sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie sous le prisme des dispositions du Pacte international pour les droits civils et politiques.

## Le Plan national d'action contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie

La LDH avait pris acte, au mois de février 2012, de la création d'un Délégué Interministériel à la Lutte Contre le Racisme et l'Antisémitisme (DILCRA) et du premier plan d'action (2012-2014). Cependant, force a été de constater que ce plan manquait d'ambition, se limitant à simplement lister et mettre en avant l'existant. De surcroît, le manque de moyens financiers en limitait la portée. Enfin, la LDH ne peut que regretter qu'aucune évaluation sérieuse du premier plan n'ait été faite.

Le nouveau plan (2015-2017) s'avère plus ambitieux et s'appuie sur des moyens financiers. Toutefois, ceux-ci demeurent trop limités pour permettre une véritable politique de lutte contre le racisme et l'antisémitisme.

La LDH n'a pas manqué de souligner que, si les propositions concernant le milieu de l'éducation, du sport et des réseaux sociaux sont positives, il n'en demeure pas moins qu'elles restent centrées sur des positions répressives et peu sur des attitudes pédagogiques.

En outre, il apparaît que ce plan n'aborde pas les questions des rapports entre les forces de l'ordre et la jeunesse. Ce problème mine les rapports sociaux de confiance pour certaines catégories de la population et donne aux autres une image racialisée des personnes susceptibles de délits.

Le plan ignore aussi la dimension particulière de certaines politiques et déclarations publiques à l'encontre de populations stigmatisées.

Mais surtout, la LDH a fait part de sa ferme opposition concernant la proposition de faire basculer les délits d'injure, de diffamation et de provocation à la haine à raison de l'origine, la race, la religion dans le Code pénal. Actuellement régis par la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, celle-ci prévoit certaines précautions afin de garantir la liberté d'expression. Il ne s'agit ni d'un régime d'impunité, ni d'un obstacle insurmontable mais de dispositions de bon sens afin de permettre l'équilibre des libertés (prescription, articulation entre les propos et les délits, etc.). Les seules difficultés sont relatives à un manque de magistrats (délais importants notamment à Paris) et de formation (pour les petites juridictions). Il n'est pas acceptable que nous sacrifions de telles garanties pour des considérations matérielles qui peuvent par ailleurs être résolues par quelques ajustements dans la loi de 1881 ou par l'organisation des juridictions.

La LDH ne peut que regretter que le plan ainsi rendu public ne comporte aucune mesure contre le développement des inégalités, lequel porte une grande responsabilité dans l'exacerbation des frustrations, des colères et des dérives haineuses.

## Focus sur quelques actions de la LDH

Lutter contre le racisme, c'est aussi lutter contre les préjugés. C'est pourquoi, la LDH a produit des clips pour lutter contre les préjugés dont souffrent les populations roms. Il s'agit de trois clips d'animation qui seront diffusés sur nos réseaux et de manière virale mais qui peuvent servir aussi pour lancer des débats avec des jeunes. Ils ont été présentés lors d'une conférence-débat à la Mairie de Paris le 13 novembre 2015 à laquelle participaient des Roms, des représentants de différentes associations et d'institutions.

La LDH en raison de la situation actuelle a choisi comme thème de son Université d'automne des 28 et 29 novembre 2015 « Penser l'antiracisme. Pour une contre-offensive ».

Il nous a semblé en effet indispensable d'avoir une réflexion sur les ressorts des différentes sortes de racisme, de ce qu'est et peut être l'antiracisme qui évolue dans ses formes et ses modalités d'action. Il s'agit là de débattre avec les différents protagonistes et d'explorer de façon partagée des pistes pour répondre aux tendances délétères qui minent la société en France et ailleurs en Europe.

## En guise de conclusion

La LDH mène un combat quotidien contre toutes les formes de racisme et de discrimination. Dans ce cadre, elle s'attache particulièrement à ne pas enfermer cette lutte dans quelque démarche communautaire que ce soit. Si chaque forme de racisme est spécifique, toutes les victimes se valent et la réponse se doit d'être universelle face à un mal universel.

# Contribution de la Ligue internationale contre le racisme et l'antisémitisme (LICRA)

La ligue internationale contre le racisme et l'antisémitisme (LICRA) est une association fondée en 1927 et dotée du statut consultatif auprès des Nations unies et du Conseil de l'Europe. La LICRA, se plaçant en dehors de tous partis politiques et de toutes organisations philosophiques et confessionnelles, a pour objet de combattre le racisme, l'antisémitisme, la xénophobie et les discriminations et défendre leurs victimes individuelles ou collectives ; de promouvoir les droits de la personne humaine et prévenir, par une action éducative et positive, toute atteinte qui pourrait leur être portée ; de combattre la négation et l'apologie des génocides et des crimes contre l'humanité, et défendre l'honneur et la mémoire de leurs victimes.

**Quatre-vingt-sept ans après sa création, la LICRA poursuit ses actions avec la même détermination, notamment aux côtés des victimes.** La LICRA met à leur service ses compétences juridiques et sa force d'action militante représentées par plus de 100 avocats bénévoles. À l'origine de la loi dite « antiraciste » de 1972, la LICRA peut soutenir les victimes et intervenir devant les juridictions pénales et prud'homales. L'association opère également un travail déterminé contre les contenus racistes sur Internet. Sur le terrain législatif, la LICRA représente une véritable force de proposition.

## Évaluation des phénomènes racistes et antisémites en 2015

### *Aide aux victimes*

Le siège de la LICRA dispose d'une permanence juridique gratuite à l'attention des plaignants ou témoins en matière de racisme et d'antisémitisme. Cette permanence permet de contribuer à l'amélioration de l'accès au droit des victimes. Les victimes peuvent contacter le service juridique par plusieurs biais :

– Soit en contactant la permanence téléphonique au 01 45 08 08 08 (gratuite et ouverte tous les jours de 9h30 à 12h30 et de 14h à 17h30) ;

– Soit en remplissant le formulaire présent sur le site de la LICRA intitulé « *vous êtes victime de racisme* » (accessible en suivant ce lien : http://www.licra.org/victimes/?statut=victime).

Le service juridique traite chaque signalement et conseille les victimes au cas par cas.

Entre le 1er janvier et 5 novembre 2015, **près de 1000 signalements** [hors Internet] ont été traités par le service juridique de la LICRA, dont 495 par téléphone et 498 par courriel (ou voie postale).

Par ailleurs, la LICRA accueille et conseille les victimes de racisme et d'antisémitisme partout en France par le biais de ses sections locales. Il existe actuellement

soixante-deux sections réparties sur l'ensemble du territoire national. Les chiffres ci-dessus ne tiennent donc pas compte des victimes qui s'adressent aux sections locales de la LICRA.

### Signalements traités par le service juridique de la LICRA en 2015

| | ANNEE 2015 | Appels | Emails | TOTAL |
|---|---|---|---|---|
| INFRACTIONS | Injures | 222 | 187 | 409 |
| | Discrimination | 78 | 110 | 188 |
| | Diffamation | 7 | 18 | 25 |
| | Provocation | 42 | 34 | 76 |
| | Menaces, Harcèlement | 25 | 15 | 40 |
| | Violences | 34 | 22 | 56 |
| | Négationnisme | 2 | 2 | 4 |
| | Apologie | 6 | 1 | 7 |
| LIEUX | Travail | 116 | 107 | 223 |
| | Internet | 31 | 35 | 66 |
| | Logement | 21 | 14 | 35 |
| | Voisinage | 77 | 46 | 123 |
| | Ecole | 21 | 27 | 48 |
| | Loisirs, sports | 9 | 15 | 24 |
| | Autres | 71 | 80 | 151 |
| TYPES DE RACISME | Antisémitisme (confession) | 131 | 82 | 213 |
| | Anti-musulman (confession) | 29 | 20 | 49 |
| | Anti-blanc | 10 | 12 | 22 |
| | Anti-rom | 6 | 3 | 9 |
| | Origine | 224 | 235 | 459 |
| | Hors sujet | 117 | 145 | 262 |
| | **TOTAL (signalements)** | **495** | **498** | **993** |

Ces signalements émanent de victimes ou de témoins d'infractions à caractère racial. Tous ces signalements ne font pas nécessairement l'objet d'une plainte. En effet, les victimes n'ont pas toujours le réflexe de déposer plainte et sont souvent confrontées aux difficultés liées à l'administration de la preuve ou à l'acquisition de la prescription.

Le constat en termes de répartition est plus ou moins le même qu'en 2014, avec une légère augmentation des actes et propos antisémites (21 % en 2015 contre 14 % en 2014) et une légère baisse des actes et propos antimusulmans (5 % en 2015 contre 6,6 % en 2014).

La LICRA est consciente que ces chiffres ne reflètent pas la réalité du racisme en France. Tous les acteurs de la lutte contre le racisme et l'antisémitisme doivent réfléchir à la mise en place de dispositifs permettant de rendre plus fidèlement compte des faits. Il est d'ailleurs apparu à la LICRA que le système existant au Royaume-Uni pouvait servir de référence, puisque plus de 35 000 « hate crimes » ont été recensés en un an, même si le phénomène n'est peut-être pas comparable (la notion de « hate crime » étant certes plus large). La LICRA projette d'étudier la façon dont les services de police traitent la question au Royaume-Uni et de voir si la méthode pourrait être adaptée à la France.

Conclusion : les actes qui sont signalés au service juridique de la LICRA relèvent surtout de **l'injure** et de la **discrimination** à caractère racial.

Les faits sont principalement observés sur **le lieu de travail**.

Et pour le « type de racisme », il s'agit essentiellement de victimes de racisme en raison de leur « origine », comme par exemple **en raison de la couleur de peau ou de la consonance étrangère d'un nom.**

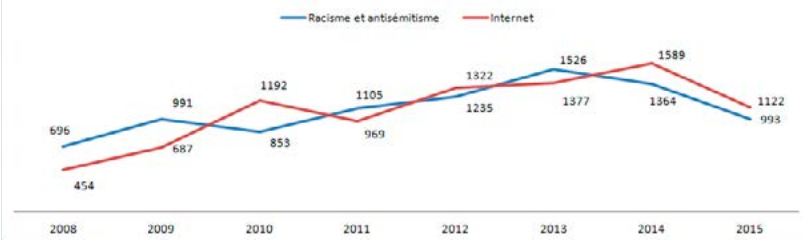
### *Contenus haineux sur Internet*

La LICRA met à la disposition des internautes un formulaire « *signaler un contenu raciste sur Internet* » par lequel ils peuvent informer la LICRA de tout contenu qui leur semble constitutif d'une infraction à caractère racial (formulaire accessible en suivant ce lien : http://www.licra.org/signalement/).

Le service juridique a reçu et traité, entre le 1er janvier et le 5 novembre 2015, **1122 signalements de contenus haineux sur Internet**.

| **Signalements par la LICRA entre le 1er janvier et le 05 novembre 2015** | | | **Nombre de signalements** | **%** |
|---|---|---|---|---|
| **TYPE DE CONTENU** | Réseau Social | Facebook | 183 | 40% |
| | | Twitter | 90 | 19.6% |
| | | Google + | 10 | 2.2% |
| | Site | | 83 | 18.1% |
| | Blog | | 28 | 6.1% |
| | Forum | | 23 | 5% |
| | Jeu | | 2 | 0.5% |
| | Vidéo | | 39 | 8.5% |
| **CRITERES** | Racisme | | 170 | 35.5% |
| | Antisémitisme | | 176 | 36.6% |
| | Anti-musulman | | 134 | 27.9% |
| Contenus signalés à la LICRA qui ont été suivis d'une action (signalements PHAROS, Parquet, Facebook, Twitter…) | | | 458 | 41% |
| Signalements qui n'ont pas été suivis d'une action (non qualifiables, prescrits…) | | | 400 | 35% |
| Autres (déjà signalés, à surveiller, déjà supprimés, communiqué de presse) | | | 264 | 24% |
| **TOTAL** | | | **1122** | **100%** |

### Courbe d'évolution des signalements sur plusieurs années




La « LICRAnet » est une sous-commission de la Commission juridique, composée d'avocats spécialisés en droit de l'Internet et des nouvelles technologies. Elle se réunit deux fois par mois pour analyser les contenus signalés par les internautes au service juridique de la LICRA.

Face aux contenus haineux qui lui sont signalés, deux principales voies d'action (cumulatives) se présentent :

– **Demander la suppression des contenus** : la LICRA sollicite la suppression des contenus auprès des directeurs de publication des sites concernés, ou des hébergeurs des sites. Ces deux types d'acteurs sont en effet juridiquement considérés comme les premiers responsables des contenus publiés sur les sites.

– **Engager des poursuites à l'encontre des responsables** : Cette voie est choisie lorsque l'auteur est identifiable, et en cas de contenu particulièrement violent.

Sur les 1 122 signalements de contenus racistes reçus par le service juridique de la LICRA :
– 41 % ont été suivis d'une action (signalement au parquet, demande de suppression) ;
– 35 % de ces signalements n'ont pas été suivis d'action (car non qualifiables pénalement, prescrits, hébergés à l'étranger, etc.) ;
– 24 % n'ont pas pu être suivis d'une action (car ils étaient déjà signalés ou déjà supprimés) ou ont donné lieu à une réponse « alternative », comme la publication d'un communiqué de presse.

Sur les 458 signalements suivis d'une action :

– Il y a eu 443 demandes de suppression : 105 suppressions obtenues ;

– Il y a eu 31 signalements au Parquet : 12 ouvertures d'enquêtes et 6 classements sans suite à ce jour.

Le constat est le même que les années précédentes : c'est principalement sur les réseaux sociaux (Facebook et Twitter) que les contenus haineux se développent le plus et sont les plus virulents.

**Conclusion :** La toile, notamment par le biais **des réseaux sociaux**, est devenue le nouveau lieu de banalisation des injures à caractère racial. Près de 1 200 signalements de contenus racistes et antisémites sur Internet ont été signalés au service juridique de la LICRA en 2015 (chiffre à peu près stable depuis plusieurs années).

Il existe une plus grande réactivité de la part des hébergeurs, surtout de ceux situés en France, qui suppriment de plus en plus facilement les contenus signalés, même si beaucoup reste à faire.

## Actions en justice

La LICRA dispose d'un réseau de plus de 100 avocats militants et actifs répartis sur l'ensemble du territoire. Ils interviennent à titre bénévole.

La Commission Juridique, qui se réunit une fois par mois, analyse chaque dossier et émet un avis juridique. Si une infraction est constituée et que la décision d'intervenir est prise, le dossier est confié à un avocat de la Commission.

Entre le 1er janvier et le 5 novembre 2015, **plus de soixante-dix procédures ont été ouvertes** [hors Internet] (signalement au parquet, plainte simple ou plainte avec constitution de partie civile, citation directe, etc.).

Si la présence de la LICRA aux côtés du parquet représente une valeur ajoutée, elle n'est parfois pas nécessaire. Par ailleurs, la LICRA ne peut intervenir sans un accord exprès de la victime lorsque celle-ci est identifiée.

## Quatre affaires judiciaires emblématiques en 2015

### *Signalement de la LICRA suite aux propos tenus par Eric Zemmour dans sa chronique sur la radio RTL le 6 mai 2014*

Le 6 mai 2014, Eric Zemmour a tenu les propos suivants : « *Les grandes invasions d'après la chute de Rome sont désormais remplacées par des bandes de Tchétchènes, de Roms, de Kosovars, de Maghrébins, d'Africains, qui dévalisent, violentent ou dépouillent* ».

Le 28 mai 2014, les propos étaient signalés par la LICRA au Procureur de la République de Paris. Éric Zemmour et Christophe Baldelli, directeur de la publication du site RTL, étaient alors cités devant la 17e chambre correctionnelle du tribunal de grande instance de Paris pour les délits de diffamation, provocation à la haine raciale et complicité desdits délits.

Cependant, par un jugement du 22 septembre 2015, la 17e chambre correctionnelle prononça la relaxe des prévenus aux motifs que « *les termes employés par Éric Zemmour ne s'appliquaient en réalité qu'à une partie, qualifiée de « bande », des cinq communautés évoquées* » et que « *le terme de 'bandes' avait nécessairement une portée à la fois péjorative (…) et limitative, ne pouvant s'appliquer qu'à une fraction des communautés visées et non à celles-ci dans leur ensemble* ».

Cette théorie dite « du fractionnement » est régulièrement invoquée pour faire échec à des poursuites en matière d'infraction à caractère racial. Elle est néanmoins contestable lorsqu'il apparaît clairement de l'ensemble des propos que c'est bien la totalité du groupe qui a été visé en raison de la race, l'origine ou la religion, et qu'en tout état de cause, les sentiments de rejet et d'hostilité rejaillissent bien à l'encontre de la totalité du groupe.

Le parquet a interjeté appel de ce jugement et la LICRA soutiendra le Ministère public en cause d'appel.

### *Constitution de la LICRA devant le Conseil constitutionnel à la suite du renvoi d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC)*

Le 27 janvier 2014, la LICRA adressait un signalement au parquet pour un site Internet intitulé « Pour une Histoire Débarrassée des Nombreux Mensonges » dont l'auteur revendiqué était le négationniste multirécidiviste Vincent Reynouard. Ce site contenait de nombreux propos constitutifs de contestation de crimes contre l'humanité.

Dans le cadre d'une instance dans laquelle la LICRA s'est constituée partie civile, Vincent Reynouard a été condamné en première instance, puis en appel, à un an d'emprisonnement ferme. Dans le cadre de son pourvoi en cassation, Vincent Reynouard a formulé une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) relative à l'article 24 bis de la loi de 1881 en alléguant une rupture d'égalité, laquelle a été renvoyée le 6 octobre 2015 au Conseil constitutionnel. La LICRA s'est constituée devant le Conseil constitutionnel.

### *Deux affaires contre le magazine « Valeurs Actuelles »*

En 2015, la LICRA est intervenue dans deux instances contre le magazine « Valeurs Actuelles » et son directeur de la publication Yves de Kerdrel :

• Citation directe de la LICRA contre un numéro intitulé « *Roms, l'overdose* » paru en août 2013. Le 5 mars 2015, la 17e chambre correctionnelle du tribunal de grande instance de Paris déclara le directeur de la publication coupable de provocation à la haine et de diffamation raciale et le condamna à 3 000 € d'amende.

• Constitution de partie civile de la LICRA contre un numéro intitulé « *Naturalisés, l'invasion qu'on cache* » paru en septembre 2013. Le 3 février 2015, le même tribunal déclara le directeur de la publication coupable de provocation à la haine et le condamna à 2 000 € d'amende.

Les deux affaires font actuellement l'objet d'un appel. Les délibérés sont prévus pour décembre 2015.

### *Des condamnations à la suite de propos tenus sur les réseaux sociaux*

La LICRA est très active en matière de lutte contre les contenus haineux sur les réseaux sociaux. De plus en plus d'affaires aboutissent à des condamnations d'internautes suite à des messages postés sur les réseaux sociaux.

Par exemple, le 8 septembre 2015, le tribunal correctionnel d'Épinal a condamné Patrick C., un ex-élu FN, à une peine de deux mois d'emprisonnement avec sursis pour incitation à la haine raciale, après des propos visant les Roumains.

Par ailleurs, le 5 octobre 2015, le tribunal correctionnel de Mulhouse a condamné Mickaël B. à quatre mois d'emprisonnement ferme après avoir posté sur Facebook, le 16 janvier 2015, le message suivant : « *Nous avons le droit de dire en 2015 mort aux juifs. Je le redis encore une fois : mort aux juifs* ».

## Les actions menées par la LICRA en 2015

La LICRA s'attache à maintenir les partenariats et la confiance tissés avec différents ministères, et entreprend de nombreuses actions en coopération avec les pouvoirs publics.

Des conventions annuelles sont signées avec les ministères dans le but de réaliser des actions concertées. Par exemple, dans le cadre de la convention signée avec le ministère de l'Intérieur, la LICRA a poursuivi en 2015 ses relations partenariales avec la Police et la Gendarmerie nationales en lien direct avec la Délégation aux Victimes du ministère de l'Intérieur.

Dans ce cadre, les militants de la LICRA au sein des sections locales se sont engagés dans des partenariats avec les Préfets, Directeurs Départementaux de la Sécurité Publique et Commandants de Région de Gendarmerie concernés pour mieux développer des actions communes contre le racisme et l'antisémitisme.

Par ailleurs, la LICRA s'est engagée dans un partenariat constructif avec le Délégué Interministériel à la lutte contre le racisme et l'antisémitisme, Monsieur le Préfet Gilles Clavreul, sur diverses actions qui requéraient son intervention notamment sur la question du racisme sur Internet ainsi qu'un travail sur la sensibilisation de diverses autorités administratives à la lutte contre les discriminations.

En 2015, la LICRA s'est associée à la création de la plateforme « égalité contre racisme » du Défenseur des droits. Cette plateforme, dont l'objectif est d'agir, d'alerter et d'aider les victimes à se défendre contre le racisme, sous toutes ses formes, a été lancée le 15 septembre 2015 avec une quarantaine de partenaires.

### *La lutte contre la cyber-haine*

#### *Le Symposium « No Hate Speech, No Hate Web » de la LICRA sous le Haut Patronage du Conseil de l'Europe à Strasbourg*

La section de la LICRA Strasbourg et la Conférence des OING du Conseil de l'Europe ont mobilisé les 28, 29 et 30 mai derniers dans les locaux du Conseil de l'Europe à Strasbourg plus de 800 personnes dont 200 collégiens et lycéens, autour du thème « lutter contre les discours de haine sur Internet ».

Le symposium « No Hate Web / No Hate Speech » a accueilli des élèves, des chercheurs et universitaires, des experts d'Internet et des réseaux sociaux, ainsi que des responsables d'organisations internationales et d'OING pour trois jours de conférences, de tables rondes et d'ateliers pratiques. Plus de trente pays étaient représentés pour l'occasion.

Une attention particulière était portée au jeune public, très concerné par cette thématique, dont l'expertise et le travail avec le « No Hate Speech Movement » ont été particulièrement enrichissants.

Les conférences et les ateliers qui ont rythmé ces 3 jours ont porté sur le constat de prolifération des messages de haine en ligne et dans l'espace public, et sur les interrogations autour des réponses pertinentes à y apporter. Le message des cinquante intervenants et experts invités était identique : il ne faut pas abandonner l'espace numérique à ceux qui propagent des propos discriminatoires, violents et injurieux.

Cette action doit être multiforme : promouvoir le dialogue entre internautes ; développer la stratégie du contre-discours pour désamorcer l'influence des contenus haineux ; comprendre les phénomènes de *trolling* ; travailler sur le retrait des contenus ; éduquer les différents publics au numérique ; comprendre l'enjeu de l'anonymat sur Internet et affirmer les partenariats durables avec les grandes entreprises du web.

La riposte passe par la prise de conscience que chacun peut être victime d'un discours de haine et peut contribuer à le susciter, à le propager au travers de messages dont l'accumulation conduit au harcèlement. Le combat passe aussi par une responsabilisation des hébergeurs et des diffuseurs de contenu. Twitter et Facebook, présents au symposium, travaillent notamment avec les associations pour les aider dans la construction d'un Internet plus éthique. L'évaluation d'un contenu haineux est relative et pose la question de la liberté d'expression.

En parallèle à ce colloque, s'est tenu le meeting annuel de l'INACH (International Network Against Cyber-Hate) qui a rassemblé les représentants des vingt OING membres du réseau. Cet événement organisé par la LICRA s'est également tenu dans les locaux du Conseil de l'Europe. Facebook a également participé à cette réunion de travail internationale sur la mise en place de nouveaux outils pour lutter contre les discours de haine sur internet.

### *Lutte contre le racisme dans le sport : la LICRA s'associe aux semaines « FARE » (Football Against Racism in Europe)*

Du 8 au 22 octobre 2015 se sont déroulées en France et dans de nombreux pays européens les semaines d'action *FARE – Football Against Racism in Europe*. Aux côtés de milliers de participants – les Football People – unis en Europe pour combattre les discriminations grâce à la popularité et aux valeurs positives véhiculées par le football, la LICRA a mené des actions pour promouvoir la tolérance et le respect dans les stades.

De l'UEFA aux groupes de supporters, aux joueurs de clubs amateurs de football et de futsal, aux membres d'associations ou encore de sections LICRA, nombreux sont les acteurs du monde du football à s'être mobilisés et à avoir organisé des

actions pour utiliser le football comme outil de la lutte contre le racisme et de promotion de la diversité. Cette année, dans un contexte européen fragilisé, de nombreuses actions ont été menées pour venir en soutien aux réfugiés.

**Quelques chiffres-clés sur les actions FARE menées en France et en Europe :**

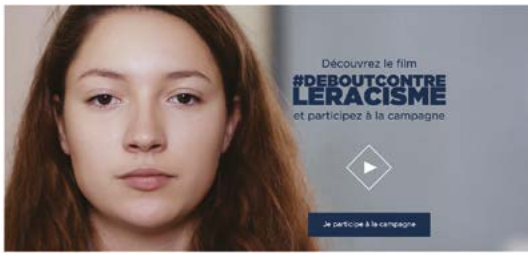
- Près de 200 actions menées durant deux semaines,
- Une dizaine de sections de la LICRA mobilisées dans toute la France
- Des projets de conventions annuelles et des partenariats renouvelés.

### *Grande Cause Nationale #DeboutContreLeRacisme*

Le Premier ministre Manuel Valls a confié aux quatre associations antiracistes, humanistes et laïques le soin de mener une grande campagne de mobilisation contre le racisme et l'antisémitisme. Le 28 novembre 2015, les quatre associations participantes dévoileront les films qui seront diffusés à la télévision, ainsi qu'un dispositif digital et viral.

La campagne de la Grande Cause Nationale, intitulée *#DeboutContreLeRacisme*, intervient dans un climat funeste où la France est la cible des terroristes fanatiques. Depuis les attentats de janvier 2015, la situation n'a eu de cesse de s'aggraver. Des fractures importantes au sein de la société française sont apparues au grand jour. Le racisme et l'antisémitisme s'abreuvent de haine et de rejet de l'autre. C'est pourquoi les associations ont tenu à adresser à tous un message de fraternité.

La campagne présente notamment une série de 12 vidéos directement inspirées de témoignages de victimes. Il s'agit d'un dispositif global qui comprend un film de 60 secondes conçu pour la télévision et le cinéma mais aussi un film de 30 secondes pour Internet, 12 vidéos, un appel à citoyens, un générateur de gifs, etc. Ce dispositif souligne la diversité des racismes d'aujourd'hui et des émotions ressenties par les victimes.



Les associations ont choisi d'inviter chacun à se mettre dans la peau de l'autre dans un élan d'empathie. C'est une campagne qui invite à réapprendre à se mettre à la place de l'autre.

***Un dispositif* ad hoc *sur les réseaux sociaux***

**Appel à contribution des internautes**

Un générateur de gifs permet à chaque internaute de devenir un acteur de la campagne et d'endosser le rôle d'une victime.

À l'aide de la webcam de son ordinateur ou de l'appareil de son smartphone, l'internaute se prend en photo et est mis dans la peau d'une victime de racisme ou d'antisémitisme.

***Un indicateur de la « température » du racisme en ligne***

À chaque « pic de racisme », les antiracistes seront sollicités pour écrire et diffuser des messages positifs afin de contrebalancer la haine sur les réseaux.

***Campagne de diffusion des films sur internet***

Sur Internet, 12 films interpellent également les internautes sur Facebook, Twitter, Youtube et Amnet. Tous les films sont également diffusés sur la plateforme « *DeboutContreLeRacisme. org* ».

## *Universités d'Automne de la LICRA*

Les Universités d'Automne de la LICRA, qui se sont tenues du 9 au 11 octobre 2015, ont permis de rassembler les militants de la LICRA au Havre durant tout un week-end autour de la thématique « *Faites l'humour, pas la haine* ».

« *Humoristes, lâchez-vous* », tel a été le mot d'ordre lancé par le président de la LICRA Alain Jakubowicz pour les 5e Universités d'Automne de la LICRA, qui ont rassemblé plus de 150 personnes. Pendant trois jours, les militants motivés et enthousiastes, les journalistes, les sociologues, les démographes, les écrivains, les humoristes et les philosophes ont pu échanger, débattre et apprendre pour répondre aux haineux qui animent la « fachosphère ».

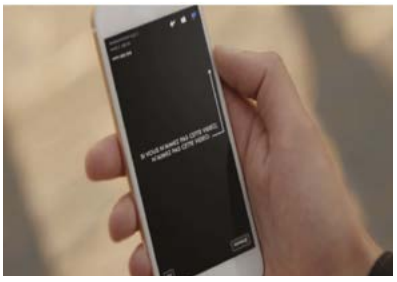
***Focus sur les ateliers pratiques des UA 2015 : le militantisme antiraciste sur les réseaux sociaux***

Ces ateliers ont pris la forme de workshops pratiques et didactiques animés par les représentants des réseaux sociaux (Facebook, Twitter, YouTube) et l'institut d'étude de e-réputation Boléro. Pour permettre la rencontre et l'échange avec ces professionnels, des groupes ont été constitués afin d'informer et de former les militants aux bonnes pratiques sur les réseaux sociaux.

Le compte rendu est disponible ici : http://www.licra.org/compte-rendu-des-universites-dautomne-de-la-licra-ualicra2015/

## *Campagne Facebook #NoLikesForRacism*

***Description de la campagne***



Pour la première fois en France, la LICRA a lancé une campagne vidéo mobile sur Facebook qui a permis de sensibiliser et de mobiliser les jeunes pour lutter contre le racisme ordinaire. Du 22 octobre au 12 novembre 2015, une série de sept vidéos réalisées par DDB Paris a été massivement diffusée *via* le réseau social.

Réalisée pour une diffusion sur Facebook, cette campagne a été conçue par DDB Paris, lauréate du concours créatif « *Hack for Good* » organisé par Facebook et Stratégies en juin 2015. Le film *#NoLikesForRacism* mettait en scène des personnages de tous âges, de toutes origines et de tous milieux exprimant les phrases clichées du racisme ordinaire.

Par cette initiative, la LICRA souhaitait à la fois dénoncer les comportements racistes du « quotidien » et rappeler que chacun peut combattre les préjugés et le racisme. La campagne a été diffusée sur Facebook pendant 3 semaines et a permis une diffusion à plus de sept millions de personnes, comptabilisant plus de 142 000 likes.

# Contribution du Mouvement contre le racisme et pour l'amitié entre les peuples (MRAP)

## Introduction

L'année 2015 a débuté et fini dans l'horreur des attentats en France : ces scènes ont évidemment bouleversé toutes les consciences et brouillé les esprits.

Il est encore trop tôt pour en percevoir tous les effets sur le racisme en France.

Mais ces tragiques violences ne sont pas le seul sujet de préoccupation du MRAP en cette année 2015. Elles ne sont pas non plus le seul motif de la recrudescence des discours de haine, ni du rejet grandissant des migrants.

Tenter d'analyser les attentats et l'escalade des violences en France de début et de fin 2015, à Paris, Montrouge et Saint-Denis, c'est hélas y trouver le reflet des massacres à travers le monde.

La dimension islamiste des premiers attentats de janvier 2015 contre Charlie et l'Hyper Cacher s'inscrivait dans la suite des menaces qui pesaient sur le Journal et son équipe rédactionnelle depuis la publication des premières caricatures de Mahomet. Était visée sa liberté d'expression face aux religions, que certains jugeaient blasphématoire.

L'attaque contre l'Hyper Cacher visait la communauté juive dans son quotidien, comme auparavant d'autres violences devant des écoles juives et des synagogues et d'autres morts, déjà !

L'immense manifestation parisienne du dimanche 11 janvier – et toutes celles de ce week-end partout en France – ont été un grand moment de protestation contre ces intolérables violences et pour la liberté d'expression. Mais a-t-elle été le symbole de profonde cohésion de la société française que d'aucuns ont voulu y voir ? On peut en douter, en raison – à la fois – de l'exigence d'unanimisme « Je suis Charlie » et de la présence aussi au premier rang de certains chefs d'État étrangers, peu soucieux de la liberté d'expression dans leur propre pays.

Il en va tout autrement des attentats du 13 novembre qui ont frappé tous les esprits et la société française, dans sa diversité : les 130 morts, les 350 blessés sont plutôt jeunes et appartiennent à toutes les catégories sociales, toutes les religions ou familles de pensée. Quoi de plus partagé, un vendredi soir, qu'un verre sur une terrasse de café ? un repas entre amis dans un restaurant ? un concert ou encore un match au stade de France ? Les lieux, comme les quartiers visés, voient se mêler chaque jour des populations très diverses. Toute la société s'est donc sentie ciblée dans son quotidien, sa culture, ses valeurs.

La stupéfaction, la réprobation, la douleur ont été unanimes, comme la peur.

**Mais quelles analyses, quelles décisions fortes ont-elles répondu à ce redoutable défi ?**

Malgré les propos de refus de l'amalgame islam/terrorisme, de janvier à novembre, le gouvernement n'a su répondre qu'en termes de laïcité et de sécurité.

Laïcité : s'est-il agi d'une instrumentalisation de la laïcité? Cette seule question pose problème. Elle fait porter à l'école la responsabilité de faire reculer ou de dénoncer la radicalisation. Des enfants, des jeunes ont été interrogés, stigmatisés pour des propos parfois futiles : on a alors affaire non pas à un modèle d'éducation, mais de régression. Les chefs d'établissement et, à travers eux, tout le corps éducatif, sont invités à signaler tout « signe » signifiant : mais signifiant quoi ? du foulard de la mère de famille aux violences. N'y a-t-il pas là amalgame ? Bien plus, *cette injonction de «laïcité» pèse sur tout le corps social : femmes voilées, musulmans sommés de se désolidariser, etc.*

Depuis le 13 novembre, la proclamation de l'état d'urgence, qui pouvait sembler une décision nécessaire, a été utilisée au-delà de la finalité de lutte contre le terrorisme et limite l'exercice des libertés fondamentales de façon très contestable. Le projet de modification de la Constitution, annoncé par le Président de la République et fortement contesté, creuse encore plus le fossé : inscription de l'état d'urgence dans la constitution – assorti d'une durée incertaine – et possibilité de déchéance de la nationalité étendue à tous les «binationaux» : cette mesure, plus que toutes les autres, tire un trait têtu et rageur sur l'héritage des Marches pour l'Égalité et contre le Racisme des années 1983/84/85, vouant les descendants des ex-colonisés au reniement et au rejet… Quel effet, d'ailleurs, aurait sur le terrorisme cette deuxième mesure ? Devrions-nous aussi croire qu'un potentiel «terroriste» déciderait de ne pas passer à l'acte par peur de perdre sa nationalité française ?

Alors que toutes et tous reconnaissent la totale inefficacité d'une telle mesure, de quelle France serait-elle le symbole ? D'une France éclatée et chancelante, reniant autant son passé que son présent, lançant un signal désastreux à tous ceux qui – aujourd'hui déjà – doutent de leur appartenance pleine et entière à la nation. Elle conforte tous ceux qui prétendent que le «vivre tous ensemble» n'est pas possible.

Mais face à ce danger, aucune mesure forte n'a montré :
– que les pouvoirs politiques avaient compris que cette radicalisation de 1 500 jeunes hommes et femmes – parfois même de simples adolescents – partis en Syrie, musulmans d'origine ou convertis, français ou binationaux, pouvait avoir des causes profondes et souvent anciennes ;
– que cette radicalisation se développait chez des jeunes, parfois très jeunes, quelle que soit leur origine, sur un terreau de désillusions, de frustrations, de manque d'espoir dans une société qui ne leur fait aucune place, qui se réclame de valeurs universalistes, mais se révèle incapable de les reconnaître comme ses enfants ;
– que la France pouvait leur proposer une alternative digne de ce nom face à l'utopie effroyable du djihadisme.

Des sociologues, des psychanalystes se sont penchés sur ces parcours : il n'y a pas de profil type, mais toutes et tous sont des désenchantés des valeurs

républicaines – *Liberté, Égalité, Fraternité* – dont ils ont pris conscience *qu'elles ne les concernaient pas dans leurs vies réelles.*

Quelles décisions, quelles évolutions se dessinent pour une société plus libre, plus égalitaire, plus fraternelle ? Rien n'est actuellement donné à voir. Tout semble paralysé par ***une certaine panique***, rétréci au seul sécuritaire, à l'intérieur comme à l'extérieur.

Les répercussions sur le quotidien des citoyens sont lourdes : peurs diffuses, légitimes angoisses des juifs dans leur vie quotidienne, suspicion et harcèlement des musulmans au quotidien de la part des forces de l'ordre et du voisinage, sur les lieux de travail, recrudescence des actes de vandalisme sur des mosquées ou des salles de prière… jusqu'à la « ratonnade » d'un arabe dans une paisible ville du centre Bretagne par des groupuscules identitaires.

Dans le même temps, la crise européenne des migrants **a vu l'arrivée en Europe d'environ un million de réfugiés[45] avec au moins 3 600 morts en Méditerranée. Cette situation particulièrement critique et inquiétante pour les populations civiles fuyant la Syrie par la Turquie et la Grèce mais aussi la Somalie, l'Erythrée et le Soudan par le Sahara et la Lybie vers Lampedusa et l'Italie** a donné lieu – tant au niveau de l'UE qu'à l'échelon national – à des discours sans générosité, ni noblesse : les missions de Frontex[46] ont été réduites à la fermeture des frontières, des murs s'élèvent à l'est de l'Europe, voire entre pays européens. L'accueil des réfugiés au sein de l'UE a fort malheureusement donné lieu à des assauts d'égoïsme, de mesquinerie, d'âpres discussions pour répartir les réfugiés syriens au sein de l'UE, à la fermeture des frontières comme à Vintimille, au marchandage sur les autres migrants, puisque le regroupement familial pourrait se voir restreint.

La situation autour de Calais, que le MRAP dénonce avec force, les expulsions, les « nettoyages » successifs de bidonvilles où s'entassent les Roms, tout témoigne de la volonté grandissante des pouvoirs publics de forcer la normalisation d'une situation humainement désastreuse.

Comment s'étonner, en outre, que des flots de haine se déversent dans les esprits, portés par les médias et les réseaux sociaux ? Les débats ont été envenimés sciemment – à des fins électoralistes – au cours de cette année marquée par deux campagnes électorales.

Jusqu'à la sanction du scrutin régional : 50 % d'abstentions, le Front national 1er parti de France au 1er tour, malgré le résultat en trompe l'œil du 2e tour.

La racialisation des discours – jusqu'aux mots de « race blanche » employés au plus haut niveau de la République – se banalise et la Justice semble en avoir pris son parti : les condamnations sont rarissimes, ce qui indigne beaucoup de citoyens, bien au-delà des militants des Droits de l'Homme. L'amalgame devient

45. Selon le Haut comité aux réfugiés de l'ONU, 972 500 personnes seraient arrivées en traversant la Méditerranée ; selon l'Organisation internationale des migrations, 34 000 personnes seraient passées par la voie terrestre de Turquie en Bulgarie et en Grèce, pour un exode total de 1 006 500 personnes.
46. http://frontex.europa.eu/news/number-of-migrants-arriving-in-greece-dropped-by-half-in-november-clTv3V

courant : jusqu'au journal Le Monde publiant début août 2015 en une, pour illustrer un article sur les kamikazes au Tchad, une photo d'une femme en niqab.

Les protestations des associations de défense des Droits de l'homme sont quasi inaudibles dans cette cacophonie. De plus, comment lutter, faire progresser les valeurs que nous défendons avec des moyens financiers toujours en régression ?

## Activité du MRAP

Le MRAP a réuni son congrès statutaire en octobre 2015 et renouvelé ses instances et sa présidence collégiale désormais composée de Jean-Claude Dulieu, Augustin Grosdoy, Renée Le Mignot.

Son service juridique a été réorganisé et une nouvelle juriste prendra ses fonctions au 1er janvier 2016, avec une nouvelle avocate référente.

Le MRAP a poursuivi sa triple mission : regard vigilant et critique sur la société française et ses institutions, aide et soutien aux personnes, victimes de racisme ou de discriminations et pour l'accès à leurs droits fondamentaux, sensibilisation et éducation aux valeurs fondamentales de respect de l'autre, pas seulement auprès des jeunes, tant sur la société française que pour les autres peuples.

### *Un regard vigilant et critique sur la société française et ses institutions*

Le MRAP s'exprime par des communiqués de presse chaque fois que la situation l'exige : violences racistes, propos racistes dans les médias, décisions politiques contestables, manifestations de rejet de l'Autre… Leur diffusion est rarement sensible dans les médias nationaux.

L'influence des médias et des réseaux sociaux dans la propagation des stéréotypes racistes inquiète le Mouvement et la réflexion doit être approfondie et partagée. Des torrents de haine, jusqu'à l'appel à la violence, se répandent dans les réseaux sociaux, ciblant aussi des militants nommément désignés.

Lutter contre ces dérives nécessiterait des moyens humains qui n'existent pas à l'heure actuelle : même Pharos est submergé. Les militants du MRAP se mobilisent, de nouvelles stratégies sont à l'étude.

Le MRAP porte plainte chaque fois que les propos ou les actes sont passibles d'une incrimination juridique, mais les délais de la Justice, la faiblesse des condamnations, voire les relaxes, entraînent des incompréhensions.

Mais les grands médias, notamment télévisuels, ne sont pas exempts de responsabilités : le MRAP a organisé un colloque La banlieue dans les médias : fabrique de préjugés, regroupant sociologues, journalistes, élus et citoyens, qui, programmé le 14 novembre, rue de Charonne, a dû être reporté au 30 janvier 2016.

Il le prolongera par des actions sur les réseaux sociaux : vigilance, signalement pour retrait des discours de haine ou appelant à la violence, mais aussi traque des discours conspirationnistes et élaboration de contre-discours sont en projet.

Le MRAP a apprécié les courts métrages contre le racisme qui ont été diffusés largement sur les chaînes de télévision à l'initiative de la Délégation interministérielle de lutte contre le racisme et l'antisémitisme (DILCRA) (placée depuis novembre 2014 sous l'autorité du Premier ministre), dans le cadre de la campagne de lutte contre le racisme en tant que Grande cause nationale, qui a réuni les quatre associations antiracistes nationales que sont la LDH, la LICRA, le MRAP et SOS-Racisme. Le MRAP ressent par contre une insatisfaction face aux faibles résultats de la DILCRA, et une inquiétude devant certaines déclarations du Délégué interministériel à la lutte contre le racisme et l'antisémitisme. On peut s'interroger sur les missions qui lui sont confiées, quand on sait que pour son appel à projet clos initialement au 15 novembre 2015, les comités locaux du MRAP n'ont pas été sollicités pour présenter des projets de lutte contre le racisme.

Le MRAP déplore en outre :
– certains retards législatifs inadmissibles, comme pour la loi réformant le statut des gens du voyage qui semble enterrée ;
– la non-parution des décrets d'application sur le CV anonyme, 18 mois après la mise en demeure du Conseil d'État. Depuis lors, il convient pourtant de noter que le projet a été remis en cause puis finalement retiré[47] par le ministre du Travail François Rebsamen ;
– l'incertitude sur le projet d'action de groupe en matière de discrimination,
– l'abandon assumé du droit de vote des résidents étrangers aux élections locales,
– le renoncement à en finir avec les «contrôles au faciès» (alors même que les services du Défenseur des droits s'y sont intéressés).

Tous ces abandons lancent un signal très négatif sur la volonté politique de construire une société inclusive.

### *Aide et soutien aux personnes*

Le MRAP a poursuivi son développement des permanences d'accueil sur le territoire métropolitain en les organisant autour de 2 problématiques : l'accueil des personnes victimes d'actes racistes et l'accompagnement des personnes migrantes pour l'accès aux droits, notamment au séjour. Des permanences sont organisées dans 60 départements pour répondre aux besoins. Le plus souvent, elles sont tenues par des bénévoles avec le soutien de la juriste du siège national pour le secteur racisme et discriminations et des militants référents au siège pour l'accès au séjour et les mineurs isolés étrangers.

Une permanence spécifique d'accueil des femmes victimes de violences est organisée au siège et assurée par une salariée qui a suivi un cycle de formation.

L'accueil et le soutien des victimes de racisme : les dossiers portent sur des injures, des problèmes de voisinage à forte connotation raciste, des problèmes de harcèlement discriminatoire, des discriminations au logement.

Le nombre de plaintes déposées reflète mal cette réalité : les difficultés à réunir preuves ou témoignages limitent les recours à la justice, dissuasive aussi par son

47. http://abonnes.lemonde.fr/economie/article/2015/05/19/la-fin-du-cv-anonyme_4636135_3234.html

coût, ses délais et la mansuétude sur ces dossiers. La protection des témoins pour les dossiers liés à l'emploi est bien illusoire dans les faits.

Les interventions du MRAP en médiation sont donc de plus en plus nombreuses.

Les dossiers nécessitant un suivi juridique sont confiés au service juridique qui les instruit avec l'avocat référent et les avocats qui accompagnent le MRAP dans son action. Beaucoup de dossiers sont suivis avec l'AJ.

– Le MRAP a été sollicité dans plusieurs cas de violences par les forces de l'ordre : cela semble montrer que le fatalisme devant ces dérives recule. Mais on connaît trop l'inégalité entre plaignant et fonctionnaire assermenté.

– Les cas de harcèlement discriminatoire au travail donnent lieu à de plus en plus de plaintes, même si le harcèlement reste une notion assez mal définie juridiquement. Le rôle des médecins du travail et des inspecteurs du travail est essentiel dans ce domaine et l'on ne peut que déplorer leur nombre insuffisant.

– Un cas de double discrimination, identité sexuelle et origine, est suivi par le service juridique, après un jugement en 1re instance assez surprenant, qui ne semble pas exempt de préjugés.

– Plusieurs dossiers ont porté sur le traitement des jeunes, en cas de conflits ou de difficultés spécifiques, par l'institution scolaire : publics ou privés, les écoles, collèges et lycées suscitent souvent chez les familles et les élèves un sentiment de traitement discriminatoire, qui explique l'image assez négative désormais des enseignants dans l'opinion. Simple maladresse, incompréhension ou véritable discrimination ? Il est toujours très difficile de dialoguer sur ces questions avec les équipes éducatives.

– Les premiers effets de la peur de la radicalisation se font sentir, y compris dans des services sociaux d'accompagnement des jeunes.

Le recours au Défenseur des Droits, que le MRAP consulte systématiquement, reste insuffisant car trop peu connu : les délais de traitement des dossiers sont aussi bien longs. On peut espérer que la campagne du Défenseur des Droits initiée contre le racisme, avec les associations, notamment permettra l'accroissement du nombre de dossiers de discriminations liées à l'origine, la nationalité, la religion…

***L'accompagnement des personnes migrantes pour l'accès aux droits***

Les besoins sont criants sur l'ensemble du territoire, encore plus dans les agglomérations où sont implantés les centres de rétention et les préfectures de région qui reçoivent maintenant la totalité des démarches des demandeurs d'asile.

Si l'on constate avec satisfaction une hausse des décisions positives de l'OFPRA ces deux dernières années, elle doit être appréciée avec prudence, en raison de la violence des conflits actuels qui interdisent le renvoi et pas seulement en Syrie.

Les permanences assurées par les militants des comités locaux du MRAP, seuls ou au sein de collectif comme RESF, en partenariat aussi avec la Cimade, sont submergées de demandes : beaucoup accueillent entre 1 000 et 3 000 entretiens dans l'année.

– L'insuffisance des services de l'Office Français de l'Immigration et de l'Intégration et de l'accueil dans les Plate-formes d'accueil pour demandeurs d'asile et les Centres d'accueil pour demandeurs d'asile pèse lourdement sur les associations humanitaires et caritatives qui manquent cruellement de moyens.

– Les pratiques de suspicion, avec des exigences qui vont au-delà des textes réglementaires dans certaines préfectures, s'y ajoutent : tout cela accroît la demande auprès des associations.

– Les cas de rétention de familles avec enfants se sont accrus cette année, pour des séjours courts le plus souvent certes, mais sans réelle nécessité : pourtant, la justice a le plus souvent validé ces pratiques dont certaines préfectures se sont fait une spécificité.

– Malgré les circulaires, le traitement des mineurs isolés étrangers est toujours indigne d'un pays qui a ratifié la Convention internationale des droits de l'enfant : maintien des tests osseux, souvent pratiqués avec « l'accord » forcé des jeunes dans un chantage à l'expulsion immédiate, absence d'hébergement, de prise en compte des besoins spécifiques de ces jeunes qui ont vécu des expériences traumatisantes mais aussi acquis une forme d'autonomie (errances dans les rues…)

Cette enfance est bien abandonnée au danger, dans une certaine indifférence.

– Les insuffisances d'hébergement, les situations inextricables de personnes inexpulsables à qui on refuse la régularisation, donc le droit au travail, génèrent des situations honteuses de bidonvilles où la dignité humaine est gravement compromise et dont l'expulsion est la seule issue, au mieux avec quelques jours d'hébergement, au pis avec un retour immédiat à la rue… jusqu'au prochain bidonville ou squat.

Des citoyens venant en aide à des migrants à la rue, leur portant aide et assistance, sont traduits en justice et même dans un cas récent une personne a été condamnée. Comment ne pas s'indigner ?

***Le traitement des familles Roms***

Cette question mérite une rubrique à part, tant elle cumule les comportements les plus inhumains pour ces personnes, citoyennes de l'Union européenne, qui sont rejetées, humiliées, leurs enfants difficilement admis à la scolarité malgré des pressions obstinées.

Le nombre d'évacuations s'est accru, sans proposition de logement stable, leurs quelques biens sont détruits. Ces déplacements incessants rendent inopérante la scolarisation des enfants et réduisent à néant toute tentative de solidarité et d'insertion.

Ces dossiers – à Paris comme à Lyon, Saint-Denis… – mobilisent les forces des militants des comités locaux, qui luttent au jour le jour contre un tristement regrettable racisme anti-rom des instances politiques, des services de l'État, des médias et de plus en plus de citoyens.

### *La sensibilisation et l'éducation aux valeurs fondamentales de respect de l'autre.*

Le MRAP a signé la Convention avec le Défenseur des Droits pour créer une véritable synergie entre toutes les actions menées au niveau local et national par les différentes forces antiracistes.

Ainsi dans le Grand Ouest, il s'est associé à l'initiative du Défenseur des Droits pour une meilleure lutte contre les discriminations à l'embauche dans une Convention signée par les tribunaux de Bretagne et Loire-Atlantique pour des testings.

Le MRAP participe également au projet mis en place par la LICRA, la LDH, le MRAP et SOS Racisme « Grande cause nationale 2015 : lutte contre le racisme et l'antisémitisme ».

Le MRAP développe ses interventions tant en milieu scolaire qu'auprès de publics plus diversifiés (formation d'adultes, notamment d'animateurs, PJJ, école de formation de la police, etc.) par des partenariats avec d'autres associations, des centres d'animations, des centres sociaux, au plus près des réalités et des besoins de terrain. Il entre ainsi en contact avec plusieurs milliers de personnes.

Il a pu ainsi développer de nouveaux partenariats en présentant en 2015 l'exposition sur l'accès à la nationalité française, réalisée l'an passé, dans une quarantaine de structures à Paris et en Seine St Denis, avant de la faire circuler sur l'ensemble du territoire.

C'est souvent l'occasion de mettre en œuvre de nouveaux projets sur les discriminations, sur l'islamophobie ou plus généralement sur toutes les formes de rejet : qu'il s'agisse de racisme, de sexisme, d'homophobie ou d'handiphobie, les processus d'élaboration et de diffusion des préjugés, des stéréotypes et des exclusions sont les mêmes.

Les colloques organisés par le MRAP, les réunions-débats autour de films, de livres, ses publications – revue, expositions, affiches … – participent de la même volonté d'aborder tous les publics.

Sa réflexion se porte sur la mise en évidence des migrations qui ont construit les villages, les villes, les régions : comment établir des liens et construire le dialogue entre tous les migrants d'hier et d'aujourd'hui, entre ces Normands ou ces Réunionnais établis en Creuse, ces Polonais dans le nord, ces Auvergnats ou ces Bretons à Paris, ces pieds-noirs, ces Italiens répartis sur tout le territoire, ces Arméniens, ces Algériens, ces Portugais et ces Marocains dans les centres industriels et les grandes agglomérations qui sont le peuple de France… entre eux et entre les migrants actuels poussés eux aussi hors de leur foyer à la recherche non de l'Eldorado, mais plus simplement d'une vie décente, libre et sûre ?

### *Les actions du secteur international du MRAP*

Le MRAP a poursuivi ses actions en soutien aux peuples opprimés, pour la liberté et une véritable démocratie à travers le monde. Aussi a-t-il exprimé son émotion et émis les plus fermes protestations contre tous les attentats, où qu'ils se produisent. Il proteste contre toutes les atteintes aux droits de l'homme.

Il a été le maître d'œuvre d'un Colloque international de l'IMADR, émanation de la lutte des Burakumin au Japon, et du MRAP, intitulé «*Discriminés d'hier, discriminés d'aujourd'hui*», qui s'est tenu à Paris le 18 avril 2015 sur les peuples opprimés : la matinée évoquait notamment les discriminations vécues par les Rohingya en Birmanie et l'après-midi était consacrée à la situation des Roms, de leur esclavage ancien dans les principautés danubiennes à la situation actuelle.

Au sein du Collectif National pour une paix juste et durable entre Palestiniens et Israéliens, le MRAP a exprimé son soutien dans de multiples actions pour le droit des Palestiniens à un état indépendant et contre les politiques de colonisation et d'enfermement de Gaza par le gouvernement israélien. Il a fait pression pour l'application des sanctions économiques de l'Union européenne à l'égard d'Israël : l'étiquetage des produits jusqu'alors illégalement introduits sur le marché européen vient d'y être décidé, alors même que des associations ont été condamnées par la justice française pour les actions de boycott contre ces mêmes produits.

Le MRAP continuera à faire pression sur le gouvernement français pour la reconnaissance de l'État palestinien.

La situation au Moyen Orient, mais aussi en Afrique est très inquiétante. Les violences s'y développent, sur fond de conflits ethnico-religieux. Le soutien du MRAP s'exprime pour la défense de toutes les populations civiles qui fuient tant les massacres et les bombardements que la faim qui sévit déjà sur de vastes zones de conflit.

Les répercussions des dérèglements climatiques sur les peuples qui ne trouvent refuge que dans la migration le préoccupe : ainsi a-t-il rejoint la Coalition Climat 21, regroupant des ONGs (comme ATTAC) actives dans les différents domaines du Changement climatique, susceptible de déclencher de nouveaux mouvements migratoires.

Le MRAP a également soutenu la cause des Kurdes en Turquie et dans le reste du Moyen-Orient, ainsi que celle des minorités dans tous les états où elles sont persécutées comme en Mauritanie, en Érythrée, au Sud Soudan.

Le MRAP a poursuivi son combat contre la peine de mort et les pratiques inhumaines et dégradantes dans les prisons du monde, dont la très grave dégradation de santé de Mumia Abu-Jamal, laissé sans soins dans sa prison de Pennsylvanie, est emblématique.

## Conclusion

La racialisation des discours et des lois, la dégradation des rapports sociaux, la banalisation du fait raciste ne reçoivent pas actuellement de la part des pouvoirs publics l'attention et les mesures d'endiguement qu'elles nécessitent de façon urgente.

La politique du «tout sécuritaire» ne peut être la seule réponse à la violence des attaques que subit la société française, ni la plus appropriée pour faire reculer le désespoir des jeunes qui cherchent la réponse à leur mal-vivre dans une radicalisation d'une extrême violence qui traduit une haine de notre société. Cette

situation suscite de nouveaux extrémismes politiques dont on peut craindre qu'ils ne mènent à d'autres violences.

Conscient de la montée des intégrismes et des discriminations, le MRAP entend poursuivre sa lutte contre tous les extrémismes et son combat contre toutes les formes de racisme, pour le respect des Droits de l'Homme dans une société plus juste, plus solidaire, plus égalitaire pour tous les citoyens français ou étrangers qui ne demandent qu'à vivre ici en paix et en sécurité.

# Contribution de l'Organisation internationale des prisons (OIP)

## Présentation de l'association

Créée en 1996, la section française de l'Observatoire international des prisons (OIP-SF) est une organisation non gouvernementale de défense des droits de l'homme en milieu carcéral, qui dispose du statut consultatif auprès des Nations unies. Indépendante des pouvoirs publics, l'OIP-SF défend le respect de la dignité et des droits fondamentaux de toute personne détenue. L'Observatoire promeut la limitation du recours à l'incarcération au bénéfice de mesures de probation tournées vers la réinsertion et la prévention de la récidive. Il défend également un moindre recours au système pénal, au bénéfice de réponses préventives, sanitaires, sociales et éducatives.

L'OIP fonde son action sur l'observation des conditions de détention, dresse un état des lieux du fonctionnement des établissements pénitentiaires et fait connaître le quotidien réservé aux personnes privées de liberté. Il alerte les médias et les pouvoirs publics sur les dysfonctionnements, abus ou traitements inhumains ou dégradants dont les personnes détenues peuvent faire l'objet. Parallèlement, l'OIP informe les prisonniers et leurs proches sur leurs droits et les moyens de les faire valoir. Il agit en outre auprès des autorités politiques et judiciaires en faveur de l'adoption de lois, de la création de jurisprudence ou de toute autre mesure propre à renforcer les droits des personnes détenues et garantir leur respect.

Dans le cadre de ses actions, l'OIP-SF accorde une vigilance particulière aux mesures prises au titre de la lutte contre la radicalisation en prison.

## Introduction

Le Premier ministre n'aura pas attendu plus de quatre jours pour annoncer, suite aux actes terroristes du 7 au 9 janvier 2015, les mesures du Gouvernement pour lutter contre le radicalisme islamiste. La création de cinq unités de regroupement, afin de mettre à l'écart les prisonniers concernés du reste de la détention, a été annoncée dès le 13 janvier. Sans réflexion sur le régime et la prise en charge au sein de ces unités, sans évaluation de l'expérience déjà initiée à Fresnes par le chef d'établissement. Sans précaution aucune sur les éventuels effets pervers et discriminants d'un tel dispositif. Précipitation, politique d'affichage, incohérence des annonces, mépris de la recherche et indifférence aux alertes de praticiens se sont encore renforcés après le 13 novembre 2015. Le tout alimentant un climat de stigmatisation et d'amalgames dont pâtit l'ensemble des musulmans incarcérés. Ces événements tragiques sont aussi l'occasion pour l'administration pénitentiaire d'obtenir enfin les moyens d'un développement des activités pour lutter contre l'oisiveté et la violence en prison, ce qui aurait dû être fait depuis longtemps. Elle développe également des recherches-action et la mise en place

de programmes pour le public très restreint des personnes radicalisées, quand il n'existe aucun dispositif comparable pour les autres détenus, tels les condamnés pour infraction à caractère sexuel, les auteurs de violences conjugales ou encore ceux en prise avec des problématiques de toxicomanie ou d'insertion socio-professionnelles.

## *Détection ou évaluation du « radicalisme islamiste »*

« En France, on ne sait pas encore faire la distinction entre un rigoriste religieux et un extrémiste violent. Il y a une grande confusion vis-à-vis des deux »[48] (Mourad Benchellali, ancien détenu de Guantanamo participant à des actions d'insertion et de lutte contre la radicalisation).

### *Critères inadaptés et amalgames*

Le phénomène de la radicalisation islamiste est devenu une préoccupation de l'administration pénitentiaire après les attentats de Madrid en 2004, puis ceux de Londres en 2005. Depuis lors, l'axe de détection privilégié a été celui du prosélytisme et des comportements ostensibles de rigorisme islamiste. Le bureau du Renseignement de la Direction de l'administration pénitentiaire a ainsi été chargé d'élaborer « un outil de détection des phénomènes de radicalisation » dans l'objectif de « quantifier le phénomène politique et religieux », « identifier les structures les plus affectées » et « instaurer un suivi statistique trimestriel »[49]. Il n'était alors jamais question de prise en charge. Remis aux personnels en 2008, puis renouvelé en 2010, cet outil, prenant la forme d'une grille de 21 items auxquels il s'agit de répondre par « oui », « non » ou « ne sais pas », est, de l'aveu de l'administration pénitentiaire, tourné « vers le fondamentalisme et l'expression de signes visibles »[50]. Une part des items a trait aux modifications « d'habitudes alimentaires ou vestimentaires (refus de manger du porc, se laisser pousser la barbe ou tenter de porter une djellaba en dehors de la cellule) ». D'autres à des comportements, comme le « refus de parler au personnel féminin », « la remise en cause du règlement, le rejet de l'autorité ». D'autres encore aux discours : « critique des autres religions, interprétation orientée des textes religieux », « critique de l'aumônier officiel ». Ou aux formes de pratiques de l'activité religieuse : « appel à la prière dans les lieux collectifs, etc. »[51]

Comme l'ont montré les travaux de Farhad Khosrokhavar, directeur d'études à l'EHESS, cette approche s'avère aujourd'hui totalement inadaptée. Elle cible un profil relevant d'années antérieures où « la plupart des jihadistes affichaient un comportement ostentatoire identique à celui du fondamentalisme »[52]. Or,

48. « La prison : foyer de radicalisation et espace de lutte contre la radicalisation ? Réalités et perspectives » séminaire IRIS-OIP, EHESS, 14 décembre 2015.
49. Ministre de la Justice, réponse à l'avis de la Contrôleure général des lieux de privation de liberté (CGLPL) sur la prise en charge de la radicalisation islamiste en milieu carcéral, *Journal Officiel* du 30 juin 2015.
50. Bruno Clément-Petremann, sous-directeur de l'état-major de sécurité à la direction de l'administration pénitentiaire, 20e conférence du Conseil de l'Europe des directeurs des services pénitentiaires et de probation, Bucarest, 9-10 juin 2015.
51. *Ibid*.
52. Farhad Khosrokhavar, « Nouveau paradigme de radicalisation en prison » in *Le fait religieux en prison*, Actes des journées d'études internationales organisées par la Direction de l'administration pénitentiaire les 28 et 29 octobre 2013.

tel n'est plus le cas depuis plusieurs années. Sans compter que même auparavant, de nombreux musulmans ayant une pratique rigoriste, voire sectaires de l'islam, n'ont jamais adhéré à l'idée du djihad ni appelé à l'action violente. Entre ses deux enquêtes en détention, menées de 2000 à 2003 puis de 2010 à 2013, Farhad Khosrokhavar a en outre constaté chez les radicaux, ceux qui prônent le djihad, un « changement total de comportement » : « au début des années 2000, ils mettaient un point d'honneur à fanfaronner. Aujourd'hui, ils font de la dissimulation la vertu essentielle de leur comportement. Ils ne portent pas de barbe, évitent les interactions avec les autres, y compris avec l'imam, pour ne pas être repérés »[53]. Par ailleurs, il ne s'agit plus des mêmes publics. Dorénavant, les « djihadistes sont souvent des incultes sur le plan religieux. Ils ont une lecture du Coran très sélective » avance-t-il. « Souvent, ils passent de non pratiquant à djihadiste sans passer par la case «religieux radical». (…) La radicalisation précède l'islamisation. »[54]

Cibler les fondamentalistes a de nombreux effets pervers, souligne le chercheur. « Plus ou moins harcelés en raison de leur supposé inclinaison à l'extrémisme islamiste », ceux-ci paient le prix de leur visibilité : sanctions disciplinaires, déplacement dans un autre quartier ou transfert vers une autre prison…. Avec pour effet, dans certains cas, de générer un phénomène bien connu en sciences sociales « la prophétie auto-réalisatrice : le soupçon de radicalisme peut finir par pousser certains fondamentalistes dans cette voie », alors qu'ils n'appelaient aucunement à la violence auparavant. Dans l'étiquette de dangerosité qui leur est attribuée et le traitement dont ils sont l'objet, ils trouvent en effet « la preuve du caractère anti-islamique de la société » et « une raison de déclarer la violence comme seul moyen légitime d'y riposter »[55].

***L'amorce d'une révision des méthodes d'évaluation***

Pour ces raisons, la Direction de l'administration pénitentiaire a lancé un appel d'offres en juin 2014 pour une première recherche-action visant à réactualiser la grille de détection et expérimenter un dispositif de prise en charge. Il sera remporté par l'Association française des victimes du terrorisme (Afvt) et l'association Dialogues citoyens (ADC), composée de chercheurs, sociologues, psychologues. Démarrée en janvier 2015 au sein des maisons d'arrêt d'Osny et Fleury-Mérogis, la recherche a rapidement ajouté un troisième volet à la commande de la DAP : transmettre la méthodologie à l'équipe de professionnels intervenant dans ces établissements. Et c'est précisément une « méthode de détection », plutôt qu'une simple grille, que préconisent Ouisa Kies et Edouardo Valenzuela, les deux sociologues en charge du projet qui devrait s'achever en janvier 2016. Une méthode en plusieurs volets : des grilles d'entretien adaptées à chaque type de professionnels (surveillants, conseillers d'insertion et de probation, enseignants, formateurs, médecins, etc.) et un outil de recueil en commun de leurs observations, favorisant les regards croisés dans le cadre de commissions pluridisciplinaires. Les sociologues ont en effet constaté d'importantes divergences

53. Farhad Khosrokhavar, « Radicalisation : la prison est la pire des solutions » in *Dedans Dehors* n° 88, juillet 2015.
54. « Combien y a-t-il de djihadistes en France et quels sont leurs profils ? », *Challenges*, 20 novembre 2015.
55. Farhad Khosrokhavar, « Nouveau paradigme de radicalisation en prison », *op. cit*.

de vue et d'appréciation d'une même personne détenue par les différents types de professionnels. Au point « qu'une personne considérée comme en voie de radicalisation par certains était perçue comme leader positif par d'autres. Et vice versa »[56]. Pour eux, un outil de détection « ne peut être objectivement valable que dans un tel cadre pluridisciplinaire » et en s'intéressant « aux parcours de vie » des détenus. Notamment leur parcours de violences subies. Ouisa Kiès rappelant que « beaucoup de ceux qui deviennent auteurs de violences ont vécu eux-mêmes de la violence, de la maltraitance, des ruptures familiales, des problèmes affectifs, etc »[57]. L'ADC insiste par ailleurs sur la nécessité de rompre avec l'approche de l'évaluation en vigueur jusqu'ici : « il ne faut pas que la détection ait lieu uniquement dans une perspective sécuritaire, comme c'est le cas aujourd'hui : on demande de détecter pour signaler une dangerosité au Renseignement pénitentiaire. Nous allons défendre qu'il faut évaluer pour traiter le problème »[58]. La détection doit s'accompagner d'une « évaluation des besoins des personnes »[59] et d'actions pour y répondre.

***La confusion des annonces politiques***

Les pouvoirs publics ne vont pas faciliter la tâche en ce sens. À partir de juin 2015, la garde des Sceaux a annoncé que c'est notamment « sur la base de [la grille d'évaluation] réactualisée que seront actées les affectations en unité dédiée ». Ajoutant que « la gestion des détenus les plus dangereux, pour lesquels tout regroupement présenterait des risques pour la sécurité publique, continuera d'obéir aux principes de dispersion et d'isolement »[60]. Les perspectives ainsi données à l'évaluation portent en germe son échec. Un travail d'évaluation nécessite en effet la coopération des auteurs d'infraction, qu'ils acceptent de parler, d'exprimer leurs positions, d'exposer leur parcours personnel. Si la perspective donnée à l'évaluation réside dans le placement en unité dédiée plus ou moins sécurisée ou à l'isolement total, il est à prévoir que les personnes détenues refuseront de se prêter à l'exercice ou tout au moins ne seront pas en position de s'exprimer sincèrement.

***Cumul de professionnels chargés d'évaluer***

À cette confusion des objectifs donnés à l'évaluation s'ajoute la multiplication des professionnels ou services chargés de l'effectuer : service du Renseignement pénitentiaire et ses responsables locaux, unités dédiées à l'évaluation (dont la mise en place est prévue en 2016 dans les centres pénitentiaires de Fresnes et Fleury-Mérogis), nouveaux binômes de psychologue-éducateur en cours de recrutement dans le cadre du Plan de lutte anti-terroriste (PLAT), sans compter la mission d'évaluation des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP).

Le Renseignement pénitentiaire s'est vu largement renforcé en ressources humaines, passant de 72 officiers en 2014 à 159 en 2015. Leur nombre devrait

56. Ouisa Kies, « La prison : foyer de radicalisation et espace de lutte contre la radicalisation ? Réalités et perspectives » séminaire IRIS-OIP, EHESS, 14 décembre 2015.
57. *Ibid*.
58. « Après l'impensé, le pensé », *Dedans Dehors* n° 88, juillet 2015.
59. Séminaire IRIS-OIP, EHESS, 14 décembre 2015.
60. Ministre de la Justice, *Journal Officiel* du 30 juin 2015.

être porté à 185 en 2016. En outre, 14 conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation (CPIP) devraient être affectés au Renseignement en 2016 et participer à la constitution de cellules régionales. Depuis juin 2015, la « surveill [ance] de la radicalisation violente »[61] est formellement devenue l'une de ses missions. Et ces différents professionnels se voient chargés d'une mission d'évaluation : « Nous les faisons travailler sur la détection de signaux faibles »[62], a indiqué la ministre de la Justice au Sénat fin novembre 2015. Le même terme est employé par la ministre pour évoquer la recherche-action menée par ADC, qu'elle qualifie de « recherche sur les signaux faibles »[63]. L'ADC et le Renseignement sont donc amenés à travailler en parallèle.

Concernant les unités dédiées, la ministre a annoncé en juin que deux d'entre elles, celle de Fresnes et une de Fleury-Mérogis, « seront consacrées à l'évaluation des personnes détenues radicalisées ou en voie de radicalisation, afin de repérer celles qui seraient susceptibles d'intégrer un des programmes de prise en charge »[64]. Or, si la direction de l'administration pénitentiaire a plusieurs fois évoqué que les « modalités d'utilisation de ces unités déterminées par les résultats de la première recherche-action »[65] (bien que cela ne fasse pas partie de la commande), la ministre de la Justice a dans le même temps fait état de « méthodes » et « outils d'évaluation » de ces unités « en cours de définition, grâce à l'expertise des équipes pluridisciplinaires du CNE »[66] (centre national d'évaluation de Fresnes).

Autres professionnels chargés de mission d'évaluation et repérage : les 50 « binômes de soutien » (un psychologue, un éducateur) recrutés en 2015 dans le cadre du PLAT. Dans leur fiche de poste, il leur est demandé de participer « à l'amélioration de l'identification des phénomènes de radicalisation et de la prise en charge des personnes sous main de justice en voie de radicalisation ou radicalisées »[67]. Or, ces recrutements de vacataires ont été menés à la hâte, avec le risque d'embauche de personnels peu formés et expérimentés. Anecdote révélatrice confiée à l'OIP : après les attentats de novembre, un binôme a déclaré « ne pas vouloir rencontrer de radicaux ».

Les SPIP ne sont pas en reste non plus. Ils sont sollicités pour transmettre des informations au Renseignement sur les personnes qu'ils suivent. Dans un projet de Recommandation du 5 octobre 2015 sur les interventions pénitentiaires en matière de radicalisation, le Conseil de coopération pénologique du Conseil de l'Europe estime pourtant que « les personnes s'employant à la réadaptation des détenus doivent être capables d'opérer avec suffisamment d'autonomie et d'indépendance par rapport aux acteurs qui se livrent à la collecte de

61. Arrêté du 30 juin 2015 fixant l'organisation en bureaux de la direction de l'administration pénitentiaire.
62. Audition de la ministre de Justice par la commission des lois du Sénat, 24 novembre 2015.
63. Audition de la ministre de Justice par la commission des lois de l'Assemblée nationale, 21 octobre 2015.
64. *Journal Officiel* du 30 juin 2015.
65. Bruno Clément-Petremann, Bucarest, 9-10 juin 2015, op. cit.
66. *Journal Officiel* du 30 juin 2015.
67. DAP, Fiche de poste Éducateur/binôme de soutien.

renseignements sur des extrémistes violents ». Et de souligner que « le succès de la réadaptation dépend de la confiance découlant de cette autonomie »[68].

C'est ainsi qu'une redoutable confusion s'installe sur les attributions des uns et des autres en matière d'évaluation du radicalisme. Non seulement les méthodes de repérage semblent relever de logiques diverses, mais apparaît aussi une organisation chaotique de recueil et d'analyse des informations.

***Formations et poursuite des amalgames***

À partir de janvier 2015, l'administration pénitentiaire a mis en place des formations à destination de ses personnels pour améliorer leurs connaissances de l'islam, de la culture musulmane et des phénomènes de radicalisation. Un film pédagogique a été réalisé, destiné à terme à l'ensemble du personnel pénitentiaire. Il met notamment « en scène une conversion, une réunion autour d'un cas délicat, une galerie de portraits avec un salafiste piétiste, un radicalisé violent, un dissimulateur… »[69]. Pour le directeur de l'École nationale de l'administration pénitentiaire (ENAP), il s'agit de pousser les personnels « *à développer une vigilance tout en conservant une distance critique : qu'est-ce que je vois en entrant dans une cellule ? Ce profil, est-ce un radicalisé violent ou un révolté fragile qui à une autre époque serait entré dans la secte Moon* ? »[70]. Il faut dire que certains personnels pénitentiaires reviennent de loin. Un officier qui encadre des surveillants raconte, au sortir d'un stage à l'ENAP, combien celui-ci lui a ouvert des yeux… jusqu'ici bien fermés : « *Dès qu'on trouvait des livres en arabe, des trucs liés au Coran, on faisait un signalement. J'ai réalisé qu'il fallait faire le tri pour ne pas noyer les renseignements sous des tonnes d'infos inutiles* »[71]. Pour autant, comme l'explique Ouisa Kies, ces « formations ne suffisent pas à prémunir des amalgames »[72]. Il apparaît en effet que les critères de repérage restent, dans nombre de prisons, associés à des idées reçues : le port de la barbe, une pratique un peu orthodoxe de la religion, etc. « *C'est l'observation au quotidien, ça passe par des trucs tout bêtes, comme le* **changement du régime alimentaire,** *le fait que du jour au lendemain, une personne* **refuse de parler au personnel féminin,** *le fait que* **la personne s'isole sur soi-même, qu'elle n'assiste plus à certaines activités** *[…], c'est tous ces petits éléments d'information qu'il faut rassembler pour voir le tableau d'ensemble* », affirme d'ailleurs encore un secrétaire FO-pénitentiaire à la prison de Liancourt[73].

### Effets pervers d'une observation intensive

Alors que tout détenu est déjà soumis à une surveillance de ses moindres faits et gestes, les musulmans incarcérés subissent désormais dans leur ensemble une observation accrue. Comme l'indique Farhad Khosrokhavar, ils perçoivent dès lors les surveillants « comme des espions ». Même ceux qui « n'ont rien à voir

68. Conseil de coopération pénologique, projet de lignes directrices à l'intention des services pénitentiaires et de probation concernant la radicalisation et l'extrémisme violent, Conseil de l'Europe, 5 octobre 2015.
69. « Un "dernier rempart" face à la radicalisation : les leçons de la pénitentiaire », *AFP*, 1er décembre 2015.
70. *Ibid.*
71. *Ibid.*
72. « Après l'impensé, le pensé », *Dedans Dehors* n° 88, juillet 2015.
73. *www.france3-regions.francetvinfo.fr*, 19/11/2015.

avec le radicalisme pensent que les surveillants prennent des notes sur eux, les transmettent aux renseignements généraux… Beaucoup ne se rendent plus à la prière collective. Le sentiment d'être suspecté parce que musulman est partagé par une écrasante majorité, avec le grief constant de n'être pas traité sur le même pied que les autres »[74]. La désertion des prières et activités organisées par les aumôniers s'est fortement accrue depuis janvier 2015. D'autant que de nouveaux recrutements d'aumôniers musulmans ont été annoncés dans le cadre de la lutte contre la radicalisation, les faisant passer pour des indicateurs au service du renseignement. Samia Ben Achouba, qui coordonne les aumôneries musulmanes de la région pénitentiaire de Lille, disait en juillet 2015 que « de nombreux aumôniers reçoivent des courriers de détenus leur disant : "Je ne peux plus venir te voir actuellement, on a peur d'être fichés". Les effectifs à la prière du vendredi baissent considérablement ». Certains détenus évitent même de se déclarer musulmans pour éviter la stigmatisation ; avec en retour des soupçons accrus lorsque l'administration s'aperçoit de la « dissimulation ». D'autant que souligne Ouisa Kies, l'ambiance actuelle est « anxiogène » et « tout le monde voit des radicaux partout comme dans la société »[75].

« En dédiant des professionnels et des outils au suivi de la radicalisation sans le définir avec précision, cette politique contribue à nourrir un phénomène de panique morale à la faveur de laquelle tout musulman un peu trop observant finit par devenir un terroriste en puissance », alertent en ce sens les auteurs d'une recherche sur la religion en prison[76].

## *Isolement, unités dédiées et programmes de prise en charge*

« La radicalisation, c'est comme si c'était la maladie d'Ebola, une maladie toxique qu'on attraperait à proximité de personnes contaminées. Et donc on la traite par l'isolement, on met les personnes qu'on estime touchées entre elles et on perd toute approche humaine de la question. On ne combat pas des idées par la répression » (Mourad Benchellali, ancien détenu à Guantanamo)[77].

### *Regrouper et isoler*

Pour le Gouvernement, la réponse à la radicalisation lorsque les personnes détenues sont dans une forte opposition reste l'isolement, les rotations de sécurité et le disciplinaire. Dans une infographie de novembre 2015 sur la lutte contre la radicalisation en prison, il annonce que « les personnes radicalisées violentes et refusant l'échange sont placées en quartier d'isolement ou disciplinaire si besoin »[78]. Elles sont aussi l'objet de « transferts fréquents » d'un établissement pénitentiaire à un autre[79]. Une pratique décriée par le Comité européen pour la prévention de la torture (CPT), l'instance du Conseil de l'Europe soulignant que « dans le cas de transferts fréquents, les conditions minimales pour l'existence

74. *Dedans Dehors,* n° 88, juillet 2015*, op. cit*.
75. Séminaire IRIS-OIP, EHESS, 14 décembre 2015.
76. « Des hommes et des dieux », Entretien avec Céline Béraud, Claire de Galembert et Corinne Rostaing, *Lettre d'information Mission de recherche Droit et Justice*, décembre 2013.
77. Séminaire IRIS-OIP, EHESS, 14 décembre 2015.
78. « La lutte contre la radicalisation en prison », *Gouvernement.fr*, 12 novembre 2015.
79. Audition de la ministre de Justice par la commission des lois du Sénat, 24 novembre 2015.

d'un milieu de vie cohérent et suivi ne sont plus assurées »[80]. Le Conseil de coopération pénologique du Conseil de l'Europe met également en garde contre un usage disproportionné de « mesures punitives » ou de « moyens de contrainte ». Il indique notamment que « les transfèrements réguliers de détenus condamnés pour des infractions liées au terrorisme peuvent avoir des conséquences négatives sur leurs perspectives de réintégration ». Ces pratiques devraient donc être proportionnées « aux menaces graves et directes de perturbation du bon ordre et de la sécurité dans une prison donnée afin de préserver, dans la mesure du possible, des relations de confiance et de soutien en contribuant à la réintégration du délinquant ».

D'après les annonces gouvernementales, les autres personnes détenues considérées comme radicalisées ou en voie de radicalisation devraient être regroupées dans cinq unités dédiées appelées à ouvrir en 2016 : deux unités d'évaluation dans les centres pénitentiaires de Fleury-Mérogis et Fresnes et trois unités de « prise en charge » dans les centres pénitentiaires de Fleury et Annœullin et la maison d'arrêt d'Osny. Basée sur l'encellulement individuel, chaque unité devrait accueillir entre vingt et trente personnes détenues.

Pour les détenus « accessibles à une remise en question », la garde des Sceaux indique qu'ils pourraient être affectés dans les unités dédiées d'Osny ou de Fleury-Mérogis, tandis que « les plus opposants à toute prise en charge » pourraient être envoyés au centre pénitentiaire d'Annœullin, dans « une structure autonome sécurisée (ancien Quartier maison centrale) permettant d'éviter qu'[ils] ne tentent de radicaliser d'autres personnes ». Elle argue que « l'intérêt de cette hypothèse est d'offrir une alternative à une affectation de ces détenus dans les quartiers d'isolement de la région parisienne ». Et précise que ces décisions d'affectation « constituent des mesures d'ordre intérieur »[81], donc non susceptibles de recours devant les juridictions administratives, à la différence des mesures d'isolement. Apparaît ici le risque d'un régime de détention *ad hoc*, dont il est pourtant évident qu'il porterait grief aux personnes concernées. Le sénateur Hugues Portelli estime d'ailleurs « indispensable de préciser, au sein de la loi pénitentiaire, le cadre juridique de cette modalité spécifique de détention. […] Un texte règlementaire ne saurait, sur un tel sujet […], constituer un cadre juridique satisfaisant »[82].

Pour l'OIP, le principe même des unités de regroupement est à interroger. S'il s'agit, comme à Annœullin, de regrouper des détenus « récalcitrants » à une prise en charge, le risque est grand de générer entre eux un effet de surenchère, faute d'accompagnement et de fréquentation de personnes ne partageant pas les mêmes points de vue. Pour ceux qui, au contraire, apparaissent « accessibles à une remise en question » et qui seraient, selon la ministre, « affectées dans les unités dédiées de la MA d'Osny ou de Fleury-Mérogis sur la base du volontariat »[83], l'on comprend mal la nécessité d'un regroupement. Puisqu'il s'agirait pour eux de participer volontairement à un programme, il est permis de penser

80. CPT, Rapport au Gouvernement de la République française, décembre 2007.
81. *Journal Officiel* du 30 juin 2015.
82. Hugues Portelli, Avis fait au nom de la commission des lois sur le PLF 2016 – pénitentiaire, Sénat, 19 novembre 2015.
83. *Journal Officiel* du 30 juin 2015.

qu'ils pourraient être maintenus en détention ordinaire au sein de l'un de ces deux établissements, ce qui serait moins stigmatisant. Certains praticiens et usagers soulignent à cet égard les bienfaits de la confrontation à la différence, tel Mourad Benchellali. Pendant son incarcération d'une durée de deux ans à Fleury-Mérogis à son retour de Guantanamo, « ce qui [lui] a permis d'en sortir a été d'être incarcéré avec des détenus n'ayant rien à voir avec le radicalisme islamiste et d'échanger avec eux en cour de promenade »[84]. Dans le même esprit, les sociologues de l'ADC ont tenu dans le cadre de leur recherche-action à « travailler avec des groupes hétérogènes » composés de « retours de Syrie, de personnes condamnées ou en attente de jugement pour des faits liés au terrorisme mais pas forcément en lien avec la filière syrienne, de détenus susceptibles de s'être radicalisés en prison selon l'administration pénitentiaire et aussi de quelques détenus dit leaders positifs qui n'ont rien à avoir avec la mouvance radicale ». Et affirment qu'il s'agit d'une condition indispensable pour « créer une vraie dynamique de groupe »[85].

***Une généralisation basée sur un non-modèle***

Fin 2015, une seule des cinq unités annoncées en janvier était en fonctionnement. Celle de Fresnes, ouverte à l'initiative du directeur avant les attentats de Charlie Hebdo et de l'Hyper Cacher. Selon le rapport du sénateur Portelli sur le budget pénitentiaire 2016, elle continuait en octobre 2015 « à fonctionner selon les principes définis à la fin de l'année 2014 (regroupement de détenus radicalisés), sans mise en œuvre d'un programme de prise en charge spécifique, les détenus affectés à cette unité faisant néanmoins l'objet d'un suivi particulier par le personnel de surveillance et les conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation »[86]. Le fonctionnement de cette unité a pourtant été sévèrement critiqué dans un rapport de l'Inspection des services pénitentiaires, résultant d'une visite des 14 et 21 janvier. Alors que le Premier ministre venait d'annoncer la création de cinq unités dédiées… « sur la base de l'expérimentation menée à Fresnes ». Les inspecteurs avaient notamment souligné qu'à « la logique d'éparpillement qui était la règle jusque-là, s'est substituée une logique de regroupement, sans qu'une analyse particulière de type avantages/inconvénients/bénéfices attendus/faisabilité n'ait été réellement menée et justifie cette nouvelle approche ». Ils signalaient aussi un critère d'affectation inopérant (uniquement la nature des faits reprochés), ayant par exemple mené au placement d'un détenu manifestant son « opposition ferme » à adopter les règles de vie des membres du groupe. Déclarant vouloir fumer, « regarder tous les programmes de télévision y compris ceux présentant des images de corps dénudés, écouter tout type de musique », il avait dû être changé de cellule à plusieurs reprises. Le rapport de l'ISP regrettait aussi qu'aucun « mécanisme de sortie » de l'unité n'ait été prévu, même « en cas d'erreur manifeste » ou d'évolution du comportement. Et les inspecteurs de conclure que l'expérimentation de Fresnes ne constitue

84. Séminaire IRIS-OIP, EHESS, 14 décembre 2015.
85. *Ibid*.
86. Avis sur le PLF 2016 – pénitentiaire, Sénat, novembre 2015, *op. cit*.

« pas un modèle à suivre » et qu'il faudrait en tout état de cause procéder à une évaluation rigoureuse de ses effets « sur le climat en détention »[87].

L'ouverture des unités d'Osny et Annœullin est prévue pour le début d'année 2016. À cette heure, la méthode d'évaluation préalable à l'affectation de détenus dans ces unités est pourtant loin d'être précisée. Fin septembre 2015, un document « relativement peu étoffé » sur leur doctrine d'emploi était présenté aux syndicats par la DAP. Le SNEPAP-FSU le décrit comme « un document qui ne rentre pas dans le détail et soulève davantage de questions qu'il n'apporte de réponses ». Ajoutant que « la Directrice en a convenu d'elle-même, indiquant qu'il n'y avait pas lieu de soumettre au vote un document aussi peu abouti »[88]. Quant aux deux dernières unités, qui seront implantées à Fleury-Mérogis, leur ouverture serait retardée.

***Programmes de prises en charge : des annonces politiques décalées***

Bien qu'il puisse être considéré que la question de la prise en charge soit la plus importante à investir en réponse au phénomène de radicalisation violente, les mesures effectives depuis janvier à cet égard apparaissent positives, mais pour le moment résiduelles et bien en deçà de ce qui est annoncé par le pouvoir exécutif. Outre la recherche-action initiée avant les attentats de janvier, la ministre de la Justice a annoncé en juin 2015 que la Direction de l'administration pénitentiaire avait « lancé deux autres recherches-action en milieu fermé ». L'une portant « sur la prise en charge des personnes radicalisées prévenues et condamnées à des peines inférieures ou égales à deux ans » serait « axée essentiellement sur la préparation à la sortie et éventuellement le passage de relais avec les structures du milieu ouvert ». L'autre aurait « pour objectif la prise en charge des personnes radicalisées condamnées à une peine supérieure ou égale à dix ans, détenues en maison centrale ou quartier maison centrale, la prise en charge ne concernant les personnes détenues que sur une très courte partie de leur temps d'incarcération ». La ministre ajoutant que « les conclusions des différentes recherches-actions menées en milieu fermé permettront de déterminer les modalités adaptées de prise en charge des publics affectés en unité dédiée »[89]. Dans la présentation du budget pénitentiaire 2016, ce sont cette fois non pas trois, mais cinq recherches-action qui sont évoquées par la Chancellerie, « dont deux sur le milieu fermé, une sur le milieu ouvert, une sur les mineurs et une sur les éléments les plus radicalisés ». La ministre assurant alors que « les résultats de ces recherches servent de base à la mise en place de programmes de déradicalisation ».

En réalité, seule la recherche-action réalisée par l'ADC a effectivement été menée jusqu'à présent. Fin décembre 2015, celle sur les longues peines n'avait toujours pas trouvé preneur, en dépit de deux appels d'offres. Celle sur les courtes peines axées sur la préparation à la sortie et celle pour le milieu ouvert venaient tout juste d'être attribuées. Aucune information n'est disponible sur

87. Inspection des services pénitentiaires, *Rapport relatif à l'expérimentation du regroupement de personnes détenues poursuivies pour des infractions de terrorisme en lien avec la pratique d'un islam radical*, 27 janvier 2015.
88. SNEPAP-FSU, communiqué du 23 septembre 2015.
89. *Journal Officiel* du 30 juin 2015.

celle concernant les mineurs. Les unités dédiées sont donc en passe d'ouvrir sans bilan des recherches-action ni définition précise du contenu des programmes, contrairement à ce qui est annoncé. À l'exception de la maison d'arrêt d'Osny, où le programme « Engagement citoyen », qui a été expérimenté par l'ADC avec deux groupes de personnes détenues dans cet établissement, devrait être transposé dans l'unité dédiée. Pourtant, l'ADC qui a conçu le programme a déjà mis en garde contre le fait de le lier au placement en unité dédiée. D'une part, sa réussite résulte notamment de l'intégration de profils hétérogènes. Or les unités dédiées sont chacune annoncées comme réservées à un public homogène. D'autre part, les personnes détenues sont légitimes à redouter l'effet d'étiquetage et de stigmatisation associé à l'affectation en unité dédiée. La seule participation au programme leur a déjà fait craindre une inscription au fichier S, des mesures de surveillance accrue, ainsi que la perte des chances d'accéder aux mesures d'aménagement de peine, et plus largement à toute possibilité de réhabilitation. Les mises en garde ne manquent pas sur l'effet boomerang de politiques stigmatisantes. « À force d'être décrit comme quelqu'un de dangereux ou en tout cas susceptible de l'être, on finit par s'identifier à la façon dont on vous décrit. Cela fabrique des mécanismes qui favorisent la radicalisation »[90], explique Mourad Benchellali.

***Le programme « Engagement citoyen »***

Inspiré des stages de citoyenneté conçus et mis en œuvre depuis 2006 en milieu ouvert par l'ADC, le programme développé à Osny et Fleury-Mérogis ne vise pas à produire un contre-discours religieux. « Cela ne marche pas »[91], explique Eduardo Valenzuela. Le programme comporte trois phases. Une première de dé-stigmatisation et mise en confiance. Car souligne Ouisa Kies, « on ne peut pas travailler avec des personnes détenues s'il n'y a pas ce lien qui se crée ».[92] Cette phase comprend un atelier théâtre pour créer une dynamique de groupe, apprendre à se connaître, se mettre à l'aise, puis un temps d'échanges avec des militants associatifs (Bondyblog, Rokhaya Diallo, etc.). Ils viennent présenter leur parcours, parler de leur engagement, ce qui permet de montrer des manières non-violentes de lutter contre les discriminations, et de discuter avec les participants.

La deuxième phase porte sur les représentations qu'ont les détenus du monde, de la société, des institutions… Sont alors invités des experts en géopolitique, des victimes de terrorisme, etc. « Tous les sujets peuvent être abordés, de Daesh au fait religieux en France, du mariage gay à la solitude sexuelle, du complotisme à la liberté d'expression, du conflit israélo-palestinien au prétendu « pouvoir juif » »[93]. Il s'agit de confronter ses visions, d'apprendre à contredire son voisin sans violence, à respecter son opinion. « On ne définit rien à leur place. Revient souvent cette impression d'être méprisé parce que musulman, ou provenant des banlieues. Notre optique n'est pas de remettre en cause leur révolte (souvent

90. Séminaire IRIS-OIP, EHESS, 14 décembre 2015.
91. « Après l'impensé, le pensé », *Dedans Dehors,* n° 88, juillet 2015.
92. Séminaire IRIS-OIP, EHESS, 14 décembre 2015.
93. « Déradicalisation : en prison, le dialogue malgré tout », *L'Express*, 25 novembre 2015.

légitime) mais de trouver avec eux comment s'engager, agir de manière non violente »[94], explique Ouisa Kies.

La troisième phase consiste en un « retour sur soi », il s'agit de travailler avec chaque participant sur son parcours et projet personnels, comment il peut « envisager l'avenir après la prison, malgré les drames familiaux, l'exclusion voire les troubles psychologiques ». Plus qu'un projet professionnel, il s'agit de trouver une première réponse aux questions sur sa place sociale, « l'utilité de sa vie ». Parce que leur problème est « avant tout celui-là : un manque de reconnaissance, d'estime de soi et de perspectives »[95]. À ce stade, interviennent des anciens détenus, ou tout au moins des personnes ayant eu un parcours comparable à celui des participants. Tels Mourad Benchellali, qui « évoque son expérience au camp d'entraînement d'Al-Qaeda de Kandahar (Afghanistan), ses quarante mois de détention à Guantanamo, puis Fleury-Mérogis » et son action aujourd'hui en matière d'insertion et de réponses au radicalisme violent. Ou encore Karim Mokthari, qui « raconte comment il a mordu à l'hameçon d'un gourou salafiste simplement parce que celui-ci lui offrait la nourriture et les vêtements dont il manquait à la prison d'Amiens »[96]. Il œuvre lui aussi désormais à la réinsertion des anciens détenus.

Le programme expérimenté à Osny et Fleury dure environ sept semaines, à raison de deux demi-journées de séances collectives hebdomadaires, pour un groupe de 12-15 personnes détenues. Une autre demi-journée est consacrée à des entretiens individuels. Une intervention très courte, comparée aux programmes de « déradicalisation » de six-sept mois mis en place dans d'autres pays européens. Il faut dire que l'administration pénitentiaire a cantonné la recherche-action à une durée d'un an non reconductible. Les deux chercheurs de l'ADC expliquent aussi qu'une durée plus longue n'était pas possible en France, en raison d'un grand *turn over* des détenus en maison d'arrêt. Le groupe « doit nécessairement être le même du début à la fin et nous n'entendons pas nous substituer aux structures de la prison ». Ils appréhendent leur programme comme une interface, un « déclencheur d'ouverture »[97], avant que les acteurs usuels de la prison prennent le relais pour un suivi régulier. Dans les faits, un tel relais semble désormais assuré à la maison d'arrêt d'Osny. Les deux groupes constitués ont continué à se rencontrer après la fin des programmes, cette fois sous l'égide du SPIP. Les conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation (CPIP) se sont fortement impliqués dans la poursuite du projet, et travaillent avec les détenus sur la question de la violence. Ils suscitent également des interventions extérieures. Ouisa Kies y est retournée en qualité d'intervenante, notamment après les attentats de novembre pour un debriefing. À Fleury-Mérogis en revanche, le relais n'a pas été assuré et le groupe n'a plus été réuni après la fin du programme. La principale explication apportée est celle du *turn-over* des CPIP, ceux qui avaient suivi le programme n'exerçant plus dans cet établissement.

94. *Dedans Dehors* n° 88, juillet 2015.
95. *Ibid*.
96. *L'Express*, 25 novembre 2015.
97. *Dedans Dehors* n° 88, juillet 2015.

Par ailleurs, la phase de préparation et de constitution du groupe de détenus a mieux fonctionné à Osny. Elle s'est étalée sur cinq mois, pour faire comprendre la démarche aux différents corps de professionnels et sélectionner les participants. Les professionnels se sont impliqués, notamment en indiquant les détenus auxquels faire la proposition. Les chercheurs ont alors pris le temps de s'entretenir avec chacun d'eux. « Nous sommes arrivés à en convaincre certains, qui n'auraient jamais postulé sans nous avoir rencontré et compris notre démarche. Parmi lesquels un jeune ''introverti'', qu'il a fallu aller chercher en cellule »[98], raconte Ouisa Kies. À Fleury, les détenus ont été informés par voie d'affichage. Parmi les candidats, ADC en a sélectionné 15, après une réunion pluridisciplinaire avec des professionnels de l'établissement. *A posteriori*, la voie d'affichage n'apparaît pas adaptée, ne permettant pas d'aller au-devant des personnes.

Pour participer à ce programme, le principe du volontariat est incontournable selon les chercheurs. Farhad Khosrokhavar estime lui aussi qu'en « démocratie, on ne peut prendre en charge les djihadistes que s'ils y consentent. On ne peut pas inscrire une personne contre son gré dans un programme de déradicalisation »[99]. Au-delà de ce principe éthique, il convient de souligner qu'aucune prise en charge ne peut véritablement fonctionner sans la participation et la coopération de la personne.

***Renforcement des activités, enfin !***

Outre les unités dédiées et les programmes spécialisés, la Chancellerie a annoncé la mise en place en 2016 d'« un programme pour [l'ensemble des] nouveaux arrivants, visant à remobiliser les personnes détenues et à identifier [celles] susceptibles d'être radicalisées ». Des crédits ont été prévus pour le même type d'actions en cours d'exécution de la peine, animées par « les équipes pluridisciplinaires (direction, SPIP, agent, intervenants extérieurs) »[100]. Il s'agirait d'« interventions collectives tant sur le cadre d'exécution de la loi (principe des stages citoyenneté en milieu ouvert) que sur la mobilisation des ressources nécessaires pour préparer sur un plan socio-économique un aménagement de peine ou un parcours d'exécution de peine. Ces stages permettront également d'identifier les personnes détenues réfractaires aux principes républicains et susceptibles de se radicaliser ou en voie de l'être »[101]. Là encore, les deux vocations attribuées à la même action – à la fois de l'accompagnement et de la détection de la radicalisation – apparaissent difficilement compatibles, dans la mesure où l'évaluation peut en l'espèce avoir des conséquences négatives pour la personne (surveillance accrue, placement en unité fermée, etc.).

Le déploiement d'importants moyens dans le cadre du PLAT fournit également l'occasion à l'administration pénitentiaire de développer les activités pour l'ensemble de la population carcérale. Alors qu'elle avait prévu de passer de 1h30 en moyenne à 3 heures d'activités quotidiennes par personne détenue en 2015, elle vise désormais un objectif de 4 heures d'activités par jour. Des crédits du

98. *Dedans Dehors* n° 88, juillet 2015.
99. *Ibid*.
100. *Présentation stratégique du PLF 2016*, Administration pénitentiaire, octobre 2015.
101. *Journal Officiel* du 30 juin 2015.

PLAT ont en effet été alloués pour doubler ce poste de dépenses (10,6 millions d'euros contre 5,1 en 2015). Aucune information n'est donnée dans les documents officiels sur la nature des activités visées. Selon la DAP, il s'agirait notamment d'interventions sur la citoyenneté et la laïcité, de programmes d'insertion ou de prévention des violences.

La lutte contre le terrorisme est également l'occasion pour les pouvoirs publics de renforcer la présence d'aumôniers musulmans en détention, jusque-là en grave sous-effectif. Dans l'avis du Sénat sur le projet de loi de finances 2016, il est indiqué que le budget de l'aumônerie musulmane est passé de 630000 euros en 2014 à 920000 euros en 2015. Est annoncé un budget de 1,23 million d'euros en 2016 (ce qui représenterait 41% des dépenses totales d'aumônerie). Concernant les recrutements, 60 nouveaux postes d'aumôniers vacataires indemnisés ont été annoncés en janvier 2015 pour les deux ans à venir. Au 1er août 2015, seuls cinq de ces recrutements avaient été effectués, faisant passer leur nombre de 170 (au 1er janvier) à 175[102]. La garde des Sceaux ne fait pour sa part aucune distinction entre les recrutements annoncés et leur effectivité, indiquant au Sénat : « Nous avons recruté des aumôniers supplémentaires, en particulier musulmans : […] 30 en 2015 »[103]. Outre les problèmes statutaires et financiers toujours en cours de négociation, la difficulté à trouver des volontaires s'accentue avec leur instrumentalisation dans le cadre de la lutte contre le radicalisme. L'aumônier national Hassan El Aloui Talibi déclare ainsi qu'« il ne faut pas donner à l'aumônier une casquette de policier, ni de pompier, son rôle est l'accompagnement spirituel. Nous ne sommes pas des contrôleurs de conscience, ce serait enlever le dernier espace de liberté qui subsiste aux prisonniers, celui de penser par eux-mêmes »[104].

***Des moyens exceptionnels pour une politique publique menée par à-coups***

Dans le cadre du plan de lutte contre le terrorisme, l'administration pénitentiaire a bénéficié en 2015 d'une ouverture de 31 millions d'euros pour les dépenses hors masse salariale, et de la création de 381 emplois. Le dégagement de moyens supplémentaires se prolonge pour 2016, avec une ouverture complémentaire de 26 millions d'euros de crédits hors masse salariale et 172 emplois. Le nombre officiel de personnes détenues directement concernées est pourtant limité. Dans le cadre de l'examen du budget 2016, l'administration pénitentiaire a en effet indiqué que « 350 personnes détenues pour différents chefs d'infractions sont suivies au motif de leur radicalisation islamiste. »[105] Parmi elles, 213 sont en détention provisoire ou condamnées incarcérées pour des faits de terrorisme en lien avec l'islamisme. Les autres sont incarcérées pour des faits de droit commun. Par ailleurs, 16 personnes poursuivies pour des faits de terrorisme font l'objet d'un suivi en milieu ouvert par un SPIP.

102. Avis sur le PLF 2016 – pénitentiaire, Sénat, novembre 2015, *op. cit* ; Chiffres-clés de l'administration pénitentiaire au 1er janvier 2015.
103. Audition par la commission des lois du Sénat, 24 novembre 2015.
104. « On interpelle les musulmans comme des mauvais élèves », *Dedans Dehors,* n° 88, juillet 2015.
105. Guillaume Larrivé, « Avis fait au nom de la commission des lois sur le PLF 2016 – pénitentiaire », Assemblée nationale, 8 octobre 2015.

Si le potentiel de radicalisation peut être supposé plus important, il convient néanmoins de soulever que les moyens dégagés pour la seule administration pénitentiaire et pour la prise en charge d'un public de 350 personnes, peuvent sembler disproportionnés. Certes, une partie des fonds dégagés concerne l'ensemble des personnes détenues, essentiellement pour ce qui concerne l'augmentation du taux horaire d'activités. Le problème de l'oisiveté et du manque d'activités en détention (en particulier dans les maisons d'arrêt) est dénoncé depuis des années, avec son cortège de conséquences : confinement des détenus en cellule 20 à 22 heures sur 24, effet d'accroissement des tensions et violences, non-sens de la peine, manque de préparation de la sortie et d'un projet de réinsertion, manque d'accompagnement sur les problématiques individuelles et la prévention de la récidive… Il est dès lors regrettable que le pouvoir exécutif ait attendu deux séries d'attentats sanglants pour convenir, avec l'administration pénitentiaire, de la nécessité d'un développement des activités en prison. De la même manière, le lancement de cinq recherches-action, avec pour but la conception de programmes spécialisés, ne trouve aucun équivalent dans l'histoire de l'administration pénitentiaire française. Il n'existe pas de programme comparable de prise en charge pour les personnes détenues pour des infractions à caractère sexuel (7 249 au 1er janvier 2015) ; ni d'équivalent pour celles détenues pour des faits de violences (15 824 au 1er janvier 2015) ; ou encore celles en proie à une problématique d'addiction qui représenteraient « près d'un tiers des entrants »[106] en prison.

Pour l'OIP, ce sont d'ailleurs l'ensemble des conditions de détention qui devraient être interrogées comme facteur aggravant des exclusions sociales et des phénomènes de violence en général. Car, ainsi que le souligne Farhad Khosrokhavar, « le contrôle exercé par les autorités, la succession des humiliations et des frustrations, alimentées par l'incompréhension dont les autorités font preuve à l'égard des demandes légitimes des détenus – accès aux loisirs, au sport, vie décente dans une cellule à deux maximum, conditions moins draconiennes de visites familiales au parloir, etc. » alimentent un sentiment d'injustice supplémentaire et de frustration sociale pour des individus qui ont déjà « un rapport souvent tendu avec la société ». Une politique de lutte contre le radicalisme en milieu carcéral devrait aujourd'hui garantir des conditions dignes de détention, intégrer des mesures plus globales visant à assurer un programme d'activités individualisé pour l'ensemble des détenus et mettre à disposition des programmes de prise en charge pour l'ensemble des problématiques qu'ils peuvent connaître (désocialisation, addictions, violence, etc.). Aucune concession ne doit être concédée au respect de la légalité et des droits fondamentaux, y compris en milieu carcéral.

106. Ministère de la Santé, *Plan d'actions stratégiques 2010-2014 pour la prise en charge sanitaire des personnes détenues*.

# Contribution de la Confédération française démocratique du travail (CFDT)

**La CFDT a poursuivi en 2015 son activité dans le domaine de la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie. Nous nous limiterons ici à souligner quelques points saillants de notre réflexion et de notre action durant cette période en insistant sur un certain nombre de questions d'actualité. Nous présenterons en particulier le contexte particulier de l'engagement syndical après le 11 janvier 2015 qui a servi de toile de fond à une mobilisation renforcée de notre part contre le racisme sous toutes ses formes, ainsi qu'à la relance d'une action ciblée en direction des entreprises et des administrations autour de cette thématique.**

## L'engagement syndical après le 11 janvier 2015

**2015 a été marquée par une série d'événements à commencer par l'attentat contre Charlie Hebdo au début de l'année et la mobilisation qui s'en est suivie. La CFDT, comme beaucoup d'acteurs de la société civile, non seulement s'est mobilisée mais s'est questionnée à cette occasion sur la démocratie et le vivre ensemble. Elle a partagé sa réflexion avec les autres organisations syndicales et a aussi appelé à en débattre dans ses propres rangs. C'est dans ce contexte que la question du racisme et de l'exclusion de l'autre a été constamment présente dans ses préoccupations au cours de l'année écoulée.**

**Dans un écrit daté de mars 2015 nous exprimions notre volonté de « faire vivre l'esprit du 11 janvier » et nous évoquions à ce propos l'élan populaire sans précédent dans notre pays tant par son intensité émotionnelle, sa force mobilisée que par son rayonnement international. Comme c'était prévisible, les analyses et enseignements que les uns et les autres tiraient de ces événements ont été nombreux et contradictoires, et n'ont pas manqué d'alimenter des polémiques. La CFDT pour sa part a fait son propre travail d'analyse au cours de différents débats, par exemple au cours de son Conseil national confédéral du 11 février. Mais nous sommes syndicalistes et à ce titre avons vocation à être plus acteurs que spectateurs. Dès le 7 janvier, jour des premiers crimes, nous étions présents dans les rassemblements citoyens. Le lendemain, un communiqué commun signé par sept organisations démontrait que le mouvement syndical se hissait à la hauteur des enjeux en mettant de côté ses divisions, un peu dérisoires dans de telles circonstances. Ensemble nous appelions aux rassemblements des 10 et 11 janvier. Quelques jours plus tard, les dirigeants de ces sept organisations, dont Laurent Berger, se retrouvaient au siège de la CFDT pour tenter de comprendre ce qui s'était passé et déterminaient de quelle manière ces événements ne pouvaient rester sans lendemain.**

**Le 5 juin, les leaders de sept syndicats (CFDT, CGT, CFTC, CFE-CGC, UNSA, FSU et Solidaires) se sont réunis pour rendre public un texte commun intitulé *« Après le 11 janvier 2015 : Vivre ensemble, travailler ensemble »*. Les observateurs ont noté que cette démarche inédite constituait un événement qu'on pouvait qualifier d'historique. Dans ce texte, « cette contribution ne prétend pas effacer les sensibilités différentes qui s'expriment dans chacune des organisations à partir de leur histoire, de leurs orientations et de leurs positionnements revendicatifs. Le mouvement syndical, riche de cette diversité, est constitutif d'une société démocratique. Il se retrouve sur les valeurs essentielles que sont l'égalité, la fraternité, la solidarité, le respect des droits de l'Homme et les libertés. *Son action est inconciliable avec toute logique discriminatoire, sexiste, raciste ou antisémite ». Et le texte poursuit : « Parce qu'elles partagent des principes républicains et des valeurs démocratiques communes, les organisations syndicales s'engagent à agir, ensemble, au-delà de leurs différences, afin que le « vivre ensemble » ait un sens pour chaque concitoyen(ne) ».***

## Une mobilisation renforcée contre le racisme sous toutes ses formes

**La CFDT se doit d'agir et de réagir face au racisme et aux populismes**. Ainsi les événements du début de l'année 2015 n'ont pu que l'encourager à une mobilisation renforcée de notre part contre le racisme sous toutes ses formes. **Du populisme et ses idées simples au rejet de l'autre et au racisme, le pas est vite franchi**. Les valeurs républicaines sont en jeu. Le courage de réagir et de mener le débat s'impose. Le monde syndical français n'a pas attendu aujourd'hui pour prendre parti à ce propos. Ainsi, à titre d'exemple, en novembre 2014 on pouvait déjà lire dans un appel syndical commun la phrase suivante : « Attachées à une société démocratique où les valeurs de liberté, d'égalité et de fraternité ont un sens ; attachées à les faire vivre au quotidien dans les entreprises et les services publics », les organisations syndicales CFDT, CFTC, CGT, FSU, Solidaires, UNSA ont chacune signé l'appel à manifester le 30 novembre 2014. Pour elles**, « le racisme, sous quelque forme qu'il s'exprime, est intolérable »**. Ceci est toujours vrai aujourd'hui.

**Le racisme menace la démocratie.** L'actualité récente est là pour nous le rappeler. Mais il faut aussi relativiser cette tendance. « En 30 ans, notre pays est devenu beaucoup plus tolérant », comme le précise Vincent Tiberj qui a conduit plusieurs recherches à partir d'enquêtes d'opinion. L'histoire des démocraties nous rappelle cependant les dangers d'un retour en arrière lors des crises économiques et sociales. Notre organisation s'est exprimée à l'occasion de la journée internationale contre le racisme (21 mars 2015) d'une façon qui reflète bien notre état d'esprit à ce sujet : « Les événements tragiques de janvier 2015 donnent un sens particulier à cette journée. La CFDT réaffirme la nécessité d'un **combat déterminé et quotidien contre le racisme et l'antisémitisme** qui sont générateurs d'injustices, de divisions, parfois de barbaries. La CFDT rejette fermement tous les discours qui flattent les instincts racistes et xénophobes. **Elle refuse toute forme de stigmatisation** et s'engage à tout mettre en œuvre pour **favoriser dans les entreprises et les administrations le « vivre ensemble » et le « travailler**

**ensemble ».** La CFDT est déterminée à **combattre toute instrumentalisation des difficultés économiques et sociales** par les extrémismes qui prônent des idées contraires aux valeurs républicaines d'égalité et de solidarité ».

**La CFDT lors de son dernier congrès** qui s'est tenu à Marseille en juin 2014 a caractérisé la crise sociétale que nous traversons constatant que « quand les inégalités croissent, quand la montée de l'individualisme menace la cohésion sociale, quand le sens des réformes n'est pas expliqué et que s'installe l'inquiétude, la peur de l'autre et du lendemain **se traduisent par la montée de l'extrémisme**. En France, la montée en puissance du Front national est inquiétante et impose des responsabilités à notre organisation syndicale. La CFDT poursuivra son travail de déconstruction du prétendu programme social de ce parti dont les valeurs sont incompatibles avec les siennes. **Elle agira pour faire reculer les idées xénophobes au sein du salariat et de l'ensemble de la société**. »

À l'occasion d'une rencontre entre le CRIF et la CFDT, en mai 2015, Laurent Berger, secrétaire général de la CFDT, a dit sa conviction de la nécessité de « recréer du lien au sein de la société en organisant le « vivre ensemble ». **Il a redit la volonté de la CFDT de lutter contre tous les racismes et contre l'antisémitisme** : « C'est par le dialogue, la tolérance et le progrès social que les fractures et les tensions au sein de notre société se résoudront ». Dans cet esprit, une action intersyndicale qui va aboutir prochainement (*voir l'appel du 5 juin 2015)* a été déclenchée. **«** Le dialogue, remarque-t-il, est difficile aussi dans les entreprises ». Il s'inquiète, affirmant que nous sommes à la croisée des chemins et met l'accent sur la responsabilité de chacun dans la construction d'une société plus apaisée. Les dirigeants de la CFDT ont tenu à faire remarquer que **leur syndicat est bien le reflet, par la diversité de ses membres, de notre société.**

**L'année 2015 a été marquée également par la « crise migratoire » qui a réveillé des réactions racistes et xénophobes exploitées par l'extrême droite et même une partie de la droite.** La situation des migrants qui fuient les conflits est toujours au cœur de l'actualité internationale. Une organisation comme la nôtre se doit d'apporter un éclairage et des positionnements conformes à nos valeurs face aux considérations politiciennes qui alimentent les pires populismes. Des années de difficultés économiques, de chômage massif ont profondément miné la société française. Elles ont alimenté les discours et attitudes de rejet, de peur, de renoncement, pour tout une partie de la population, aux valeurs universalistes et humanistes. Elles sont aussi instrumentalisées par l'extrême-droite et un large pan de la droite. On a même le sentiment qu'une large frange de la classe politique française refuse d'affronter cette question de peur de la réaction de l'opinion publique. Pour la CFDT, dans le cadre de notre légitimité, de nos compétences, avec les associations et les pouvoirs publics, nous devons contribuer à **démontrer à nos concitoyens que nous n'affrontons en aucune façon une menace** pour notre économie et notre culture.

**Indépendamment de la « crise migratoire », certains courants politiques ont continué à diffuser des propos de haine et des discours à connotation raciste et xénophobe faisant appel à des ressorts populistes**. Ici nous parlons du Front national mais pas seulement, car les idées propagées par ce parti

dépassent ce cadre. **La CFDT a comme ligne de dénoncer la propagation de telles idées, elle l'a fait notamment auprès des salariés**. Pour combattre l'influence de ces idées, certes il faut les dénoncer, montrer leur inexactitude et leur caractère nuisible et intolérable, mais cela ne suffit pas : il faut aussi libérer la parole, ouvrir des discussions, parler aux citoyens et aux salariés de tous ces sujets aussi sensibles soient-ils. C'est ce que nous avons fait dans nos propres rangs en appelant les équipes syndicales à susciter des débats et des expressions pour faire ressortir la défense des valeurs et des fondamentaux qui sont les nôtres et qui font notre identité. Nous avons lancé une dynamique de discussion sur le thème « démocratie et vivre ensemble ». Au centre de tout cela, il y a évidemment le refus du racisme, etc. Voir l'appel intersyndical « Vivre ensemble, travailler ensemble » et ses suites. La CFDT a fourni à ses militants des outils : édition de documents, texte de l'appel intersyndical, Vrai/faux sur le FN, brochures sur le fait religieux dans l'entreprise, le détachement des salariés dans l'Union européenne, etc.

**Parmi les axes de travail que la CFDT a mis en avant et fait partager par les autres organisations syndicales, et qui ont abouti à l'appel du 5 juin, nous trouvons :**
– la lutte contre les discriminations dans l'emploi et la question du dialogue social
– travailler ensemble, les espaces de solidarité et d'intégration ;
– vivre ensemble aujourd'hui ;
– les parcours de la citoyenneté de l'école à l'emploi ;
– la lutte contre les populismes et l'intolérance ;
– un travail spécifique sera également engagé sur la question des pratiques religieuses au travail.

Les organisations syndicales, au-delà de leurs sensibilités et approches différentes des questions sociales ou sociétales, ont décidé de s'engager, sur la base des valeurs qu'elles partagent, ainsi à poursuivre leurs réflexions et actions communes afin de contribuer, notamment dans le monde du travail, à la défense des libertés, de la solidarité, de la laïcité et de la démocratie. Tout ce travail en commun a débouché sur une **Déclaration intersyndicale commune rendue publique le 6 juin 2015**.

Ce texte intitulé **« Vivre ensemble, travailler ensemble »** est structuré en cinq chapitres qui chacun aborde un aspect de ce positionnement collectif. 1. L'emploi et le travail : « Des facteurs essentiels d'émancipation et d'intégration sociale. 2. Agir contre les discriminations à l'embauche et au travail : « Des préjugés au racisme et à l'exclusion, les chemins de l'inacceptable ». 3. Agir dans les cités, les quartiers, les villes et les villages : « Vivre ensemble dans le respect et le bien-être ». 4. Éducation, école : « Les parcours de la citoyenneté : On ne naît pas citoyen, on le devient ». 5. Laïcité au travail : « La liberté dans le respect mutuel ».

**La CFDT par ailleurs a décidé de relancer un partenariat avec plusieurs organisations de la société civile qui partagent avec elle un certain nombre de fondamentaux dont le refus du racisme et de l'intolérance sous toutes**

**leurs formes ; elle a pris l'initiative d'un Pacte social relancé et destiné à être étendu dans les mois à venir.**

## Une action ciblée en direction des entreprises et des administrations

Dans le monde du travail, là où elles puisent leur légitimité, les organisations syndicales veulent continuer à tisser le lien social, à refonder des solidarités nouvelles, à redonner confiance et espoir à ceux qui travaillent, parfois durement, et craignent pour leur avenir. **C'est dans cet esprit que la CFDT a développé depuis de longues années une action assidue et concrète en faveur de l'égalité et contre les discriminations.** Que ce soit dans les entreprises privées ou dans le secteur public, la problématique des discriminations à l'embauche et en cours de carrière est la même. La CFDT a décidé de faire de la lutte contre les discriminations une de ses priorités. S'il s'agit de tenir un discours global et d'agir contre toutes les discriminations dans toutes les sphères de la société, **un accent particulier sera mis sur les discriminations liées aux origines dans la sphère du travail** (sans pour autant exclure les autres formes de discriminations). L'arme syndicale que nous privilégions c'est le dialogue social au niveau collectif et la libération de la parole de chacun pour en débattre collectivement. Ce qui passe par lutter contre les préjugés et les représentations.

***À ce propos, alors que le plan national de lutte contre le racisme et l'antisémitisme 2015- 2017 adopté par les pouvoirs publics commence à se déployer, avec des orientations et des priorités que le mouvement syndical peut partager pour l'essentiel, nous ne pouvons que déplorer la place nettement insuffisante qu'y ont les syndicats et le monde du travail en général. Malheureusement, comme nous l'avons déjà noté, le racisme sévit aussi sur les lieux de travail et les syndicats sont les premiers à avoir conscience de l'importance de poursuivre leur action dans les entreprises et les administrations à ce sujet.***

Certes il y a à dénoncer et à poursuivre judiciairement **les cas de racisme avéré et manifeste en milieu professionnel**. Certes des employeurs peuvent avoir des propos ou des agissements racistes tombant sous le coup de la loi. Il peut aussi s'agir de collègues ou de supérieurs hiérarchiques qui dans l'entreprise dépassent le stade de la moquerie ou de l'allusion à connotation raciste qui sont aussi à combattre et à dénoncer. Les cas relevant de cette problématique sont variés mais bien réels dans le quotidien de la vie professionnelle. Les employeurs ouvertement racistes existent malheureusement quand bien même leur nombre est limité même si évidemment certains cas rendus publics frappent l'opinion. Le plus souvent ce dont il s'agit ce sont des **actes ou de comportements volontairement discriminatoires ou ayant objectivement un tel effet** et qui ont une nature raciste ou liée à la religion ou à l'origine réelle ou supposée. Quoi qu'il en soit, on est alors clairement dans la sphère de la discrimination au travail. Concernant ce type de discrimination, plusieurs volets doivent être abordés.

**Le volet de l'embauche**, où il s'agira de :
– favoriser le développement des accords d'entreprise concernant la question des embauches ;

– insuffler, dans l'entreprise, des idées innovantes dans les pratiques RH, qui allient innovations numériques (arbres de connaissance, algorithmes appliqués à l'emploi, aux compétences, etc.) à une meilleure reconnaissance de l'individu ;
– généraliser des pratiques CFDT qui ont fait leurs preuves dans plusieurs organisations, tels les forums pour l'emploi ;
– aider au développement de nouvelles pratiques au travers d'expérimentations locales (on pense notamment ici à des expérimentations autour du parrainage par des militants de jeunes demandeurs d'emploi).
– travailler avec la formation initiale sur la question de la discrimination dans les stages.

**Le volet du parcours de vie au travail**, où il s'agira de :
– renforcer les pratiques d'accords sur les discriminations dans l'entreprise et dans le parcours salarié en général : promotions, rémunérations, accès à la formation, licenciements, etc.
– donner aux équipes des outils pour agir juridiquement.

Il s'agira enfin de créer des outils : guides, formation à la veille et au diagnostic des discriminations indirectes et collectives, enquêtes flash personnalisables pour aller à la rencontre des salariés, etc.

Pour ce faire, nous invitons nos structures à participer à des débats consacrées à la question de la discrimination liée aux origines et aux questions du « vivre ensemble ».

Les organisations syndicales sont mobilisées pour traiter de ce problème et proposent d'ores et déjà des mesures qu'elles porteront devant tous les décideurs. Les militantes et militants syndicaux agissent :
– **pour une révision de l'ANI Diversité de 2006** telle que prévue par l'agenda social adopté le 23 février 2015 et vers une nouvelle dynamique de mise en œuvre dans les branches et entreprises ;
– **pour des dispositifs améliorés en matière de Label diversité** et une approche ciblée des diverses formes de discrimination ;
– pour la mise en place dans le privé comme dans le public de « référents diversité » ;
– **pour la mise en place d'indicateurs** précis en matière de recrutement et de ses modalités ainsi que sur les politiques de promotion et d'évolution de carrière ;
– **pour la mise en place de voies de recours** juridiques aisées, efficaces et rapides en cas de situation avérée de discrimination de tout type ;
– **pour un partage des informations** détenues par les employeurs respectant la confidentialité des personnes.

**Les actions prévues pour 2016 par la CFDT :**

– La continuation de la mise en œuvre des orientations contenues dans La Déclaration intersyndicale du 6 juin 2015 : en particulier dans le chapitre intitulé : « Agir contre les discriminations à l'embauche et au travail. *« Des préjugés au racisme et à l'exclusion, les chemins de l'inacceptable ».*

– La concrétisation de l'initiative de relancer du Pacte social début 2016 à partir d'un texte proposé à la signature de grandes organisations de la société civile (au-delà de la configuration du Pacte social actuel), en vue de montrer la force

de la société civile, son rôle de diffusion de connaissance, sa capacité à changer le quotidien des gens par son action de proximité ;

– L'intervention dans le cadre de la future campagne présidentielle 2017 (notamment dans la suite de l'initiative Pacte social) : fidèle à son positionnement « Ni neutre, ni partisan », rappeler nos revendications et nos fondamentaux, incompatibilité de nos positions avec des idéologies d'exclusion et de haine, etc.

– La poursuite par les organisations de la CFDT de la réalisation de notre plan d'action syndicale pour l'égalité et contre les discriminations : en particulier la dénonciation et la sensibilisation visant au refus de toute attitude raciste, antisémite ou xénophobe en général et en particulier dans le monde du travail ; *une campagne contre les discriminations à l'embauche et au travail fondées sur l'origine, la race, l'appartenance religieuse…*

# Contribution de la Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC)

« Sachons à tout moment, en tous lieux incarner cette spécificité qui est la nôtre. Celle d'un syndicat se référant à une spiritualité ouverte à tous, une spiritualité qui place au sommet de ses principes, de son action le respect de la personne humaine »

Philippe Louis, Président de la CFTC Novembre 2015

Ces lignes prennent forme alors que notre pays est en « état d'urgence » suite à une vague d'attentats d'une rare violence, qui touchent le territoire national. Au-delà de l'effroi, de l'incompréhension et du choc, ce sont des interrogations, de la peur et de la méfiance qui naissent. D'autant que ce climat anxiogène n'est pas sans rappeler les meurtres commis à *Charlie Hebdo*, les prises d'otages de Paris et de Dammartin-en-Goële de début janvier 2015. Au-delà du risque immédiat d'être confronté à de nouvelles actions terroristes, c'est celui d'une certaine amplification d'une impression de délitement du tissu national qui peut advenir. Ce risque est d'autant plus prégnant dans certains secteurs, comme celui du médico-social, où la baisse des dotations publiques et la consigne de faire plus avec moins créent de fortes tensions dans les missions d'accompagnement des personnes fragilisés. Pour autant, la CFTC, fidèle à ses valeurs qui placent la personne humaine au cœur de la société, ne baisse pas les bras. Elle sait trouver l'élan pour s'unir avec les autres syndicats pour non seulement dénoncer le terrorisme et, ce qui est tout aussi essentiel, appeler à l'unité des corps intermédiaires devant l'horreur et l'ignominie. Cette action pour plus de fraternité en luttant contre tout ce qui discrimine et blesse la dignité de l'homme passe aussi par la formation continue de ses militants et militantes. Enfin, dans l'entreprise, au cœur même de la vie économique, nos sections sont appelées à non seulement faire preuve de vigilance mais aussi à agir contre toutes formes de discrimination.

## Vivre ensemble

Suite aux attaques contre Charlie Hebdo et l'Hyper Casher, la CFTC a rappelé avec vigueur le caractère sacré de la vie humaine en condamnant ces meurtres. Elle a dénoncé ces atteintes inacceptables contre la liberté de penser et les fondements de la République. Elle a également dénoncé les idéologies qui manipulent les consciences et tentent de déchirer ainsi le vivre ensemble. C'est à un appel à l'action et au réveil des consciences pour la CFTC.

L'image du syndicalisme est parfois réduite à des représentations caricaturales. Pour autant devant le drame des attentats du 7 janvier 2015, la CFTC accompagnée de 6 syndicats (CGT, CFDT, CFE-CGC, UNSA, FSU et Solidaires) a choisi de présenter un manifeste intitulé : « Vivre ensemble, travailler ensemble… ». Ce texte

n'a pas pour objet d'être exhaustif mais de dire avec conviction l'engagement de ces syndicats dans la construction d'une société où l'indifférence n'ait plus sa place et considère le « vivre ensemble » comme un objectif prioritaire. Il veut aussi signifier qu'au-delà de ce qui peut différencier les syndicats du fait de leur histoire, engagement, positionnement, il y a un socle commun de valeurs et de principes qui sont ceux de la République. Ce manifeste n'est pas un texte mort qui rejoindrait le panthéon des belles déclarations mais un texte qui engage les adhérents des syndicats signataires. Pour la CFTC, l'entreprise et l'école sont deux lieux majeurs qui aident à construire une société plus juste et plus fraternelle, fondée sur cet « *insaisissable vivre ensemble* ». Tout récemment, en réponse aux attaques criminelles du Bataclan et des rues adjacentes, la CFTC et les autres signataires de la charte évoquée ci-dessus ont dénoncé une nouvelle fois, avec émotion, ces tentatives de division de la société. Le Président confédéral, Philippe Louis, à l'ouverture du Congrès de la CFTC qui s'est tenu fin novembre à Vichy a alerté tous les militants à ne pas tomber dans « *le piège des amalgames en tous genres, le piège des stigmatisations qui naissent de ces amalgames. Ce piège ne vise qu'à une chose : nous dresser les uns contre les autres* ».

Une autre actualité, tout aussi tragique mais d'une tout autre manière est cette « crise » des migrants. Au-delà de l'agitation médiatique, la CFTC a appelé à ne pas rester indifférent à ceux qui étaient contraints de quitter leur terre afin de fuir la guerre. Là aussi, la CFTC a assumé son devoir de vigilance afin de ne pas tomber dans la caricature. Cet appel au soutien de ces migrants, à travers notamment tous ceux et toutes celles qui œuvrent au sein d'associations caritatives est lié aux valeurs que prône la CFTC : solidarité, humanité et fraternité. Ces valeurs sont incarnées par ses adhérents qui luttent de toutes leurs forces pour que des conditions d'accueils dignes soient réservées à ces personnes à travers un engagement associatif ou salarié. Cette vigilance concerne là aussi les amalgames et les invitations d'aucuns à opposer entre eux les plus fragiles que notre pays a pour devoir d'accueillir et de secourir. La CFTC présente au Conseil National des politiques de Lutte contre la pauvreté et l'Exclusion sociale (CNLE) a contribué à la rédaction de son appel du 17 septembre 2015 : « L'accueil des réfugiés et des migrants, une exigence morale et humaine ». Elle a insisté pour que dans ce texte figure un appel au discernement afin que ne soient pas mis dos à dos les migrants et les personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale et pour que toutes actions soient menées avec bienveillance, vigilance et respect des droits fondamentaux de chaque personne accueillie, quelle que soit sa situation.

## Formation syndicale

La CFTC a une réelle exigence quant à la formation de ses adhérents et militants. Elle part du principe que c'est un service à rendre à ceux qui choisissent de la rejoindre. C'est aussi un moyen d'être le plus utile à la communauté de travail. Cela contribue inévitablement à la construction du bien commun, domaine où la CFTC est particulièrement vigilante. Il y en a une, parmi ces formations, particulièrement essentielle, la Formation Initiale des Mandatés et Élus (FIME). Elle pose les bases de l'action militante CFTC. Cette formation est l'occasion de revisiter et d'interroger les valeurs que porte la CFTC dans son article 1er. Il permet de saisir que notre action se situe bien dans le champ sociétal, plus

spécifiquement dans le monde de l'entreprise, mais dans une stricte prise de distance avec les partis politiques, les autres groupements philosophiques et religieux. C'est penser que le syndicalisme a un rôle à jouer à part entière dans la société. Cette pluralité d'acteurs a été particulièrement importante à faire comprendre en cette année 2015 où les valeurs socles de la société ont été malmenées. Cette indépendance permet une éducation au respect et à la différence en donnant à comprendre au militant CFTC qu'en être membre signifie porter sur l'autre un regard de tolérance et un engagement prioritaire au service des plus petits et des plus fragiles.

Les stagiaires de la FIME sont amenés à interroger les valeurs au travers de cas concrets. Ils se sont interrogés cette année sur la manière dont il était possible de répondre à des agressions verbales ou à des discriminations dans l'entreprise du fait de la différence de l'autre. C'est malheureusement fréquent mais, cette année, il y a eu de forts risques de tentative de suspicion de l'autre. La CFTC a essayé de montrer que ces différences étaient plutôt favorables à une meilleure intégration et à une meilleure compréhension. Elle a essayé à travers des cas pratiques imaginés, à partir de la réalité partagée par les adhérents de les aider à désamorcer les éventuels conflits liés à la spécificité ontologique de l'autre. C'est là aussi une invitation à l'ouverture, à comprendre que l'autre est une chance.

## Dans l'entreprise

En janvier 2015, la CFTC a mis en évidence une carence dans le suivi de la concertation nationale sur la discrimination dans l'accès à l'emploi et en situation de travail. En effet, elle constate non seulement que l'Accord National Interprofessionnel de 2006 n'est pas ou peu appliqué mais surtout que la commission paritaire de suivi n'est toujours pas installée. Difficile dans ce cas d'en tirer, ne serait-ce qu'un premier bilan. Pourtant, la CFTC, pour qui ce dossier est d'une importance majeure, a des pistes d'actions à fournir au gouvernement. Parmi elles, la nécessité de mettre en place des outils d'évaluation au sein de l'entreprise. Élargir les données contenues dans le fichier du personnel pourrait par exemple constituer une base valable pour s'assurer du caractère non discriminatoire du recrutement, tout comme de l'égalité de traitement entre les femmes et les hommes. En cas de non-respect, la CFTC recommande une approche pédagogique, par l'information et la formation des RH avant d'en venir à une sanction financière lourde.

Au lendemain des attentats franciliens de novembre 2015, un comité de suivi sur les conséquences des attentats et de l'état d'urgence a été instauré par le gouvernement. Il a pour but notamment d'œuvrer dans la détection de la radicalisation au sein des entreprises. Il s'agit là d'une mission délicate. La CFTC considère qu'en ce domaine l'Inspection du Travail a un véritable rôle à jouer. La CFTC est naturellement consciente que la diversité des acteurs de l'entreprise peut conduire à ce que tels ou tels aient des profils dangereux pour la société mais en même temps elle demeure très attachée au respect de la vie privée et à la liberté de circulation des personnes. Elle peut comprendre qu'il y ait une intensification du contrôle et du filtrage des entreprises pour protéger salariés et consommateurs. Cependant, il ne faudrait pas que l'état d'urgence et la crainte de récidives conduisent à réduire les droits fondamentaux des personnes.

# Contribution de la Confédération générale du travail (CGT)

## Paix et Démocratie, maintenant !

« *Les attentats du 13 novembre, perpétrés sur des lieux de culture et de vie nous frappent et concerne chacune et chacun d'entre nous, toutes les populations de toutes les religions, origines ou nationalités et particulièrement la jeunesse* » [107].

Nous n'oublions pas que de tels attentats touchent les populations partout dans le monde, à Beyrouth, à Bamako, en Tunisie, en Turquie où par l'explosion d'un avion civil russe pour ne parler que des actes barbares qui se situent à la même période que ceux de Paris – St Denis.

Le mouvement syndical, tout comme il s'était rassemblé après les attentats de janvier 2015 a exprimé « ensemble son émotion mais assure aussi que rien ne saurait remettre en cause sa détermination à lutter contre toutes les atteintes à la démocratie, à la paix et aux libertés » [108].

Pour la CGT, l'État d'urgence qui tendrait à devenir permanent pour conforter un discours guerrier n'est pas la solution. À l'heure où des fanatiques s'attaquent à la démocratie, il faut répondre par plus de démocratie.

Pas plus que l'État espagnol n'a pris de mesures exceptionnelles après les attentats de Madrid de 2004, dont le décompte macabre est aussi lourd que ceux de Paris, il n'y a de raison de maintenir dans la durée un état d'urgence qui ne se cantonne pas et loin de là aux seules enquêtes liées à des actes terroristes.

Alors que le maintien de l'ordre, en démocratie, a pour objet de garantir la liberté d'expression et de manifestation, ces libertés sont fortement remises en cause. Le mouvement social se voit entravé chaque jour par des Préfets qui utilisent leur pouvoir pour bâillonner les salariés en lutte.

Le mouvement social n'oublie pas qu'il est aujourd'hui victime de prise d'empreintes génétiques alors que le fichier (FNAEG) avait été vendu à l'origine pour la surveillance des seuls délinquants sexuels… Nous refusons que demain la lutte contre le terrorisme ne se transforme en chasse aux militants syndicaux et aux droits d'expressions des salariés.

Les garanties qu'offre l'État de Droit doivent s'appliquer maintenant ! Nous ne rejetons nullement des moyens supplémentaires pour les forces de police et de gendarmerie qui vont dans le sens de reconstructions des moyens mis à mal par la Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP) ou la Modernisation de l'Action Publique (MAP).

107. Déclaration du Comité Confédéral National de la CGT du 18 novembre 2015.
108. Communiqué intersyndical CGT– CFDT – CFE CGC – CFTC – UNSA – Solidaires – FSU du 15 novembre 2015.

« Nous voulons que ces dramatiques événements soient l'occasion de construire un autre chemin que celui qui nous est proposé. Un chemin qui refuse de désigner des boucs émissaires et qui refuse que la France soit en guerre contre elle-même. Un chemin qui donne à la paix et à l'égalité des droits toute leur place et qui s'engage en faveur d'une France solidaire, ouverte à l'autre, accueillante, libre et fraternelle »[109].

Cela passe par le refus des amalgames entre des réfugiés, demandeurs d'asile et le terrorisme. De nombreux réfugiés frappent aux portes de l'Union Européenne. Ils doivent être accueillis dignement par chaque État européen, sans tergiverser, sans considération de nationalité ou d'éventuelle appartenance religieuse. C'est l'application de la Convention de Genève, des Traités européens, de notre Constitution. L'asile est un droit !

Accueillir dignement nécessite la révision du Règlement de Dublin, qui bloque le demandeur d'asile dans le premier pays de l'Union Européenne où il a réussi à arriver, et nécessite au moins l'application de la directive sur les « flux massifs », même si elle est bien insuffisante au regard de l'ampleur de la situation.

La France, qui se veut le pays des droits de l'Homme, doit prendre toute sa place dans cet accueil. Les 24 000 places prévues en deux ans par le gouvernement Français sont bien en dessous des possibilités de notre pays et surtout des nécessités de la situation. Il faut partout développer la solidarité, comme notre peuple a toujours su le faire dans son Histoire.

Mais le drame que vivent tous ces enfants, femmes et hommes ne tombe pas du ciel. Il est le résultat du chaos provoqué sur tout le pourtour méditerranéen par les guerres en Irak et en Syrie, par la destruction de l'État libyen, par le développement de la dictature en Érythrée. Les États européens, et la France en particulier, ne sont pas pour rien dans ce chaos. Et ce ne sont pas de nouveaux bombardements, en Syrie ou ailleurs, qui régleront quoi que ce soit. Si les bombes tombent, de nouvelles nombreuses familles fuiront pour garder la vie sauve ! La seule solution ne peut être que politique. Pour cela, il est temps de dialoguer avec tous ceux qui peuvent y contribuer.

L'attention portée aujourd'hui à juste titre sur les réfugiés pourrait faire penser qu'ils seraient de « bons » migrants, dignes d'être accueillis, tandis que les autres, qui ne fuient « que » la misère et l'absence de perspectives chez eux, devraient être refoulés. Il n'en est rien.

Chacun sait qu'aucun mur, aussi haut soit-il, aucune loi, aussi restrictive soit-elle, n'empêcheront jamais un migrant de tenter sa chance ailleurs s'il n'a aucune perspective d'avenir pour lui et sa famille chez lui.

Et là, il y a une double responsabilité des gouvernements successifs et des grands groupes français, pour s'en tenir à notre pays. Tant que les Bouygues, Bolloré, Orange, Areva et les autres continueront de surexploiter les pays subsahariens pour ne prendre qu'eux, sans se soucier le moins du monde de construire du progrès social, tant que les relents de la Françafrique ne seront pas extirpés, nul ne peut s'étonner que de nombreux jeunes Africains, y compris diplômés,

109. « Nous ne céderons pas », appel de 79 associations et 15 syndicats – 28 novembre 2015.

viennent tenter leur chance en France. D'autant plus que depuis 1974, l'immigration professionnelle reste fondamentalement impossible légalement. Ici, ces travailleurs migrants « sans-papiers » ne prennent le travail de personne. Ils font le travail que personne ne peut accomplir dans les conditions d'ultra-disponibilité, d'absence de droits, de salaires au rabais et de semaines à rallonge qui leur sont imposées !

Quand ces salariés se battent collectivement, pour la reconnaissance de leur travail, pour leurs droits de salariés, ils se libèrent tout en contribuant à diminuer la concurrence entre les salariés organisée par le Patronat. C'est bon pour eux et pour tous les salariés !

La loi Cazeneuve est loin de répondre aux préoccupations. Au contraire. Si elle introduit enfin la possibilité d'une immigration professionnelle légale, il la limite aux travailleurs très qualifiés, que s'arrachent les pays développés d'une façon telle qu'ils organisent en réalité un « pillage des cerveaux » propre à fragiliser encore le développement des pays d'origine.

Et s'il introduit enfin la carte de séjour pluriannuelle, qui est une des revendications de la CGT, ce projet oblige les étrangers salariés, primo-arrivant ou en renouvellement de leurs titres de séjour, à être munis d'un contrat de travail à durée indéterminée ! Que deviennent les nombreux salariés intérimaires ? Ou les salariés en contrat à durée déterminée, comme les enseignants étrangers ? Il est inacceptable que cette loi en l'état revienne sur ce qui a été arraché par des années de lutte des travailleurs migrants !

Quand la CGT demande que soit instauré au moins un « forfait social » pour les employeurs d'ici qui emploient des travailleurs « détachés », c'est pour diminuer l'effet d'aubaine pour le donneur d'ordres d'ici, qui profite des différences de cotisations sociales entre pays.

C'est, par exemple, le combat que nous avons mené sur le chantier de l'EPR de Flamanville qui s'est soldé par un jugement du tribunal de Cherbourg le 7 juillet 2015.

De 2008 à 2011, le grand chantier EPR de Flamanville a été le théâtre de pratiques inadmissibles à l'égard de 460 salariés intérimaires polonais et roumains : Délit de travail dissimulé, délit de marchandage, délit de prêt illicite de main-d'œuvre et d'emploi de salariés étrangers sans titre… Derrière la qualification de ces délits, il y a des individus et des familles spoliés de leurs droits sociaux élémentaires !

Le groupe Bouygues, les entreprises Quille, Welbond Armatures portent une écrasante responsabilité, leurs « sergents recruteurs de main-d'œuvre » en l'occurrence les sociétés d'intérim Atlanco et Elco ont sciemment contourné le code du travail et les règles de détachement de salariés.

Le tribunal reconnaît le chef d'accusation de travail dissimulé à l'encontre des entreprises. La CGT souhaite que cette décision ouvre les yeux aux donneurs d'ordre, tel qu'EDF, maître d'ouvrage, mais grand absent du procès, sur sa responsabilité quant à confier des chantiers « marchés publics » à des entreprises telles que Bouygues.

Reste une 2e phase concernant le recouvrement des cotisations sociales, pour 12 millions d'euros. Car c'est bien l'un des nœuds du détachement des travailleurs qui, s'ils bénéficient des salaires et des conditions d'emploi du pays d'accueil, les charges sociales sont celles du pays d'origine. Et encore, ces principes sont-ils régulièrement bafoués par des retenues sur salaires sans commune mesure avec leurs conditions d'hébergement ou le non-paiement des heures supplémentaires.

Le ministère du travail reconnaissait en 2012, 170 000 travailleurs détachés (dont 18 000 Français qui travaillent en France mais via des entreprises de travail temporaires luxembourgeoises), mais l'expérience de terrain montre qu'ils sont sans doute plus du double en raison des non-déclarations de détachement. Faut-il rappeler que 100 000 salariés déclarés au niveau du SMIC rapporteraient 285 millions d'euros aux comptes sociaux ? Si les entreprises de bâtiment ne recrutent plus en France, c'est qu'elles embauchent des travailleurs détachés.

Cette situation partagée par tous les pays européens, puisque si en France les travailleurs viennent d'Europe de l'Est ou du Sud en Lituanie par exemple les entreprises embauchent des chauffeurs poids lourds biélorusses, ouzbeks ou géorgiens qui travaillent pour des entreprises danoises ou norvégiennes et sillonnent les routes de toute l'Europe pour un salaire fixe de 300 ou 400 euros…

Cela amène les organisations syndicales à construire des réseaux pour enrayer le dumping social, créer une base sur le travail détaché et formuler des recommandations (*Equality in mobility Responsible movement of workers in the UE*) projet conjoint de la CGT, le l'OPZZ -Pologne, de Cartel Alpha-Roumanie, de CSIT-Espagne, LSPK-Lituanie et LCA-Lettonie.

Le secteur du bâtiment et des travaux publics s'inscrit dans un réseau européen « pour un détachement équitable et responsable » pour renforcer l'effectivité des Droits garantis aux salariés détachés et rassemble la CSC-BIE de Belgique, la FILLEAL– CGIL d'Italie, la FECOMA-CCOO d'Espagne, la CGTP-IN du Portugal, la CITUB de Bulgarie et la FNACBA-CGT en France. L'objectif commun est l'organisation de points de contact et d'information en lien avec les inspections du travail pour répondre aux salariés dans leur langue maternelle. Les points de contact s'appuieront sur l'expérience allemande de 6 centres d'information de l'expérience « *Faire Mobilitaet* ». Il s'agira donc de former des militants syndicaux aux questions du détachement en prenant en compte l'expérience de situations rencontrées et de recueillir les plaintes des travailleurs détachés pour collecter les informations sur les pratiques illégales ou frauduleuses et le contournement des règles issues de la directive d'exécution de la directive détachement.

Cependant, cette lutte pour le respect des droits de travailleurs détachés n'est qu'un volet de notre combat « on bosse ici aux conditions d'ici ». Alors que l'OIT vient d'alerter sur le fait que la moitié des salariés n'ont pas de contrat de travail et qu'ils seront 70 % dans 10 ans si rien ne change, le règne du dumping social amène aussi aux délocalisations et au travail au noir.

Le développement des travailleurs sans droits donc flexibles et sur-exploitables, satisfait pleinement certains employeurs mais pas seulement ! Le gouvernement ne se presse guère pour aider ces salariés.

Comme nous l'indiquions plus haut, 100 000 salariés déclarés au niveau du SMIC apporteraient 285 millions d'euros aux comptes sociaux. Mais les exonérations de cotisations sociales patronales « coûteraient » 453 millions d'euros au budget de l'État !

Nous comprenons alors mieux pourquoi un responsable préfectoral, après avoir refusé « pour l'instant » la régularisation administrative d'un salarié que l'employeur avait fini par déclarer, ajoute : « l'important pour lui, c'est qu'il travaille ». Dans cette logique absurde pourquoi faudrait-il effectivement se battre contre le travail au noir ? Les employeurs qui y recourent vont simplement jusqu'au bout de la logique libérale : ils ne paient déjà plus de cotisations !

### *Un point d'étape de notre campagne contre les idées d'extrême droite*

Depuis près de deux ans notre organisation a mis en place un collectif confédéral en charge de mener une nouvelle campagne contre l'extrême droite.

Ce nouvel épisode de lutte dans notre confédération contre cette idéologie dangereuse se déroule dans un contexte économique, social et politique particulier qui se traduit, notamment par des électeurs désorientés et par un recul des idées progressistes mais aussi un constat d'abandon au sein de la population et du salariat.

Depuis le lancement de notre campagne unitaire avec la FSU, SOLIDAIRES et trois organisations de jeunesse en décembre 2013 et le rassemblement de plusieurs centaines de militants le 29 janvier 2014 à la bourse du travail de Paris, suivis du meeting en soirée, les initiatives dans les départements sous forme de journées d'étude, débats s'élargissent. Elles se tiennent au fur et à mesure de la possibilité de prise en compte par nos organisations territoriales.

À noter aussi, que depuis la prise d'une vingtaine de municipalités en mars 2014 par des majorités d'extrême droite, un observatoire intersyndical est mis en place dans le cadre de notre campagne. D'ores et déjà deux initiatives, cette année en mai sur Béziers dans l'Hérault et octobre à côté d'Hayange en Moselle, ont réuni à chaque fois une centaine de salariés subissant les politiques municipales et permis de partir du réel pour démontrer l'imposture sociale. Des actes de ces rencontres ont été diffusé.

La publication le 5 juin du texte commun et engagements partagés de sept syndicats : « Après le 11 janvier vivre ensemble et travailler ensemble » est à mettre en valeur dans la période au vu de son contenu progressiste.

Dans notre organisation, à titre d'exemples, un débat a eu lieu avec les instances de l'Union Confédérale des Retraités CGT ; les 35 syndicats THALES lors de leur AG annuelle réunissant 130 camarades de 19 régions différentes ont organisé une journée d'étude débat sur notre campagne.

Plusieurs fédérations ont à l'occasion de leurs congrès soit mis à leur ordre du jour cette bataille (par exemple la fédération des transports) ou bien organisé un débat en soirée (comme pour la fédération Commerce, services et distribution).

Des publications, tracts ou communiqués ont été élaborés par de nombreuses fédérations. Le collectif pense qu'un travail de fond de chaque fédération sur son champ permettrait de gagner en précision sur l'analyse du discours et propositions du FN mais aussi complémentarité pour encore mieux argumenter au niveau général.

De plus face à la nécessité d'outiller nos organisations et de leur permettre dès 2016 de tenir des journées d'étude à destination des secrétaires de syndicats, pour aller à la bataille des idées dans les entreprises voir leur propre syndicat, une journée d'étude confédérale a été construite avec le pôle formation syndicale. Les expérimentations faites depuis mai dans le Finistère, le Doubs, le Rhône et en Lorraine et celle prévue début décembre dans le Pas-de-Calais permettent de mettre à disposition ce module en janvier 2016.

***Seule la Justice sociale est porteuse d'une paix durable***, c'est déjà ce que disait l'OIT en 1944[110] avant même la fin de la Seconde Guerre mondiale.

Nous réaffirmons aujourd'hui que la guerre ne règle rien au contraire. Les lieux de tension et de conflits se multiplient avec les multiples interventions militaires (en Afghanistan, en Irak, en Libye, en Syrie, dans les pays du Sahel, etc…) loin d'instaurer ou de restaurer la démocratie ont généré l'appauvrissement des populations avec des centaines de milliers de victimes est une impasse économique et sociale. C'est le terreau sur lequel le terrorisme se développe poussant les populations sur le chemin de l'exil où elles se heurtent à des murs de béton, de barbelés ou d'indifférence…

Une paix durable est la condition préalable à l'exercice de tous les droits de l'être humain. La misère, le désespoir, le chômage, le développement des inégalités économiques et sociales alimentent les conflits et la violence. La CGT s'inquiète depuis plus de vingt ans de voir le droit international bafoué, les organisations multilatérales de maintien de la paix court-circuitées ou paralysées tandis que les conflits continuent de réduire des populations à la misère, à la haine et au fanatisme, alimentés trop souvent par des interventions déstabilisatrices des grandes puissances.

• La CGT a toujours estimé que l'éradication de la misère, la pauvreté, l'injustice et des inégalités est une des conditions de la paix ;

• Elle continuera à exiger la recherche, dans toutes les situations de conflits, de solutions non-violentes et diplomatiques, passant prioritairement par un système des Nations unies profondément renouvelé pour assurer une meilleure représentation des États du Sud et en développement ;

• Elle continuera à dénoncer les pratiques des grandes puissances ou des structures du type de l'OTAN qui s'érigent en gendarmes du monde et font basculer des régions entières du globe dans des guerres dévastatrices pour les populations civiles ;

• Elle continuera enfin, comme elle le fait déjà, à placer sous surveillance les firmes multinationales françaises qui par leurs pratiques contribuent à la violation des Conventions de Genève, du droit international et des droits de l'homme.

110. 26e session de l'OIT, Philadelphie, 10 mai 1944.

# Contribution du Mouvement des entreprises de France (MEDEF)

## Organisation interne de l'organisation patronale

Le Medef est la 1re organisation patronale de France. Il rassemble 140 Medef Territoriaux et 80 Fédérations professionnelles et compte près de 750 000 adhérents.

Sa mission première est de défendre les intérêts des chefs d'entreprise et de les accompagner en créant les conditions nécessaires à leur croissance. À ce titre, il intervient dans plusieurs domaines : droit du travail, fiscalité, formation, environnement, économie, innovation etc.

Le Medef ne traite pas spécifiquement les questions de racisme, antisémitisme et xénophobie ; en revanche il est engagé de longue date sur les thématiques de lutte contre les discriminations et d'égalité des chances. Un comité permanent « Égalité des chances et diversité » est en charge de l'action patronale sur ces questions. Si les discriminations sont inacceptables d'un point de vue éthique, elles sont aussi, d'un point de vue économique, insoutenables car elles empêchent la mobilisation des meilleurs talents et pèsent sur l'engagement des salariés.

C'est la raison pour laquelle le Medef :
– est engagé depuis 2008 dans plusieurs dispositifs de promotion des diversités tels que la charte de la diversité ou l'association Nos quartiers ont des talents ;
– promeut le développement économique des quartiers en partenariat avec l'association AGPR ;
– participe aux réflexions qui sont menées tant au niveau de la société française (groupe de travail interministériel sur la lutte contre les discriminations en 2015) qu'aux réflexions menées au sein des instances patronales européennes (Groupes de travail « diversity » organisés par Business Europ).

## Racisme, antisémitisme et xénophobie : grandes tendances pour l'année 2015

Le Medef ne dispose pas d'indicateurs permettant de mesurer le nombre d'actes racistes. Il est en revanche à l'initiative d'un outil permettant de mesurer la perception du climat d'égalité des chances en entreprise (*cf.* détail 3° ).

S'il ne permet pas le recensement des actes racistes, antisémites ou xénophobes, cet outil permet néanmoins de mesurer la sensibilité des salariés français du privé aux inégalités perçues liées à l'origine, l'ethnie, la religion, son évolution dans le temps et d'identifier leurs attentes vis-à-vis de leur entreprise sur ces mêmes thèmes (*cf.* résultats complets et synthèse disponibles sur le site www.medef-rh.fr).

Ainsi, comme par le passé, la question religieuse en entreprise ne semble pas poser problème, en apparence :
– seule une très faible proportion des salariés français craignant d'être discriminés pense l'être du fait de ses convictions religieuses (7 % en 2015) ;
– la lutte contre les discriminations liées aux convictions religieuses n'apparaît prioritaire que pour 8 % des exprimés (soit au 16e rang des 18 chantiers proposés) ;
– par ailleurs, il semble plus facile que par le passé d'aborder ses convictions religieuses en entreprise (pour 61 % des salariés en 2015 contre 54 en 2014).

Pourtant, selon les salariés français du privé, l'affichage des convictions religieuses en entreprise est fortement discriminant :
– 43 % des salariés interrogés considèrent qu'il est peu probable qu'une personne portant un signe religieux visible soit recrutée dans leur entreprise ;
– un salarié sur deux affirme même que son accès à un poste à responsabilité est compromis ;
– enfin, l'indice de facilité de carrière d'une personne portant un signe religieux visible est le plus bas de tous les profils testés (femmes, personne noire, de plus de 50 ans…) à égalité avec celui d'une personne présentant un état de santé altéré durablement.

Tous secteurs et toutes tailles confondues, c'est dans le secteur des services aux entreprises et aux particuliers, que le port de signes religieux visibles semble le plus discriminant aux yeux des Français. Si l'on considère la taille de l'entreprise cette fois, il semble plus difficile aux salariés français de tenir un poste en front office lorsque l'on travaille dans une petite entreprise, d'être recruté et promu à un poste à responsabilité lorsqu'on travaille dans une grande structure, pour les personnes affichant un signe religieux visible.

De ces résultats, le Medef a tiré plusieurs conclusions :

– Plus que les convictions religieuses, c'est la pratique et le port de signes religieux visibles qui semblent poser problème : aborder ses convictions religieuses au travail est facile pour 6 salariés sur 10, mais 13 % d'entre eux déclarent que le port de signes religieux très visibles perturbe l'ambiance de travail, ce qui en fait le second sujet le plus perturbant après le management défaillant.

– L'importance que revêt l'affichage visible de sa religion dans le secteur des services, mais aussi dans les TPE-PME, pour l'occupation d'un poste en front office, témoigne quant à elle de la problématique commerciale qui se pose à l'entreprise et au poids, réel ou supposé, de la demande du donneur d'ordre dans les choix du sous traitant. Face à la menace de perdre un marché, les salariés français présument que les entreprises feront le choix de la neutralité religieuse.

– En synthèse : des salariés français sont favorables à une pratique discrète de la religion en entreprise et en même temps conscients des problèmes qui se posent pour l'entreprise en la matière.

Ces éléments invitent à réfléchir aux règles à établir pour le bien-vivre ensemble en entreprise mais également aux conditions de sécurisation juridique des employeurs qui ne peuvent aller à l'encontre de la loi mais doivent malgré tout agir dans l'intérêt de l'image de leur entreprise et de ses objectifs commerciaux.

## Cœur de l'organisation patronale

Le Comité Diversité et Égalité des chances du Medef a été mis en place en 2011, il est aujourd'hui présidé par Laurent Depond, Directeur de la Diversité du groupe Orange. Il a pour objectif de favoriser l'égalité des chances en entreprise, puisqu'elle est facteur de performance :
– en permettant aux entreprises de s'engager en matière de diversité, selon des modalités adaptées à leur mode de fonctionnement, à leur organisation, à leur problématique territoriale, à leur stratégie de développement via le Pacte Diversité.
– en faisant la preuve de l'engagement des entreprises et de son efficacité grâce à la mise en œuvre d'un baromètre de perception de l'égalité des chances en entreprise.
– en accompagnant les dirigeants dans la mise en œuvre de pratiques managériales favorables à l'égalité des chances.

Concrètement, le Medef est à l'initiative d'un outil : le Baromètre National de perception de l'égalité des chances. Mené tous les ans auprès d'un échantillon représentatif de 1000 salariés du privé, cet outil a pour objectif de mesurer :
– leur perception en matière d'égalité des chances au sein des entreprises
– leurs attentes en matière de diversité
– l'effet des politiques et actions mises en œuvre par les entreprises

Il se démarque des autres outils existants, et notamment du Baromètre de perception des discriminations mené par le Défenseur des droits :
– par son ambition qui consiste à tester la capacité d'inclusion des organisations et non à mesurer les discriminations ;
– par un questionnement original dans sa formulation (mises en situation, par ex.) qui permet de ne pas introduire de biais dans les réponses fournies ;
– par son indice synthétique de la perception de l'égalité des chances, croisé chaque année avec la confiance des salariés en entreprise ;
– par sa méthodologie originale en deux étapes :

• Une étude menée au niveau national auprès d'un échantillon représentatif d'actifs de tous secteurs et tailles d'entreprises confondus.

• Des études spécifiques menées auprès d'échantillons de salariés d'entreprises partenaires du Comité Diversité du Medef, qui disposent ainsi de leur étude propre sur la base du même questionnaire que l'enquête de base, et peuvent ainsi se positionner par rapport à la moyenne nationale et travailler à la mise en œuvre de leur propre plan d'action.

## Nouveautés de la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie

– Les résultats 2014 du Baromètre National de perception de l'égalité des chances ont donné lieu à la réalisation et à la diffusion d'une fiche pratique sur la gestion du fait religieux en entreprise mise à disposition des adhérents du Medef à l'adresse suivante :
http ://www. medef-rh.fr/Convictions-religieuses-en-entreprise_a371.html

– Le prochain lancement d'une campagne de testing des entreprises de plus de 1 000 salariés annoncé par le Premier ministre Manuel Valls en octobre dernier est à l'origine d'une fiche pratique sur les règles d'or du recrutement non discriminant (à paraître).

## Perspectives

Le Medef s'est fixé comme objectif pour 2016, notamment, de poursuivre ses travaux sur le fait religieux en entreprise et de lutter contre toutes les formes de discriminations :

1. Réunir le comité de suivi de l'ANI Diversité en 2016 et promouvoir la charte de la diversité ;

2. Promouvoir les outils à disposition de nos adhérents pour les informer, accompagner et donner des outils sur ce sujet :

a) Un site **Medef-RH** pour retrouver l'ensemble des bonnes pratiques et outils disponibles (www. medef-rh. com) ;

b) Un **baromètre** pour mesurer une fois / an le climat d'égalité des chances en entreprises et donc adapter les stratégies des entreprises sur les sujets de diversité et discriminations (*cf.* détails ci-dessus) ;

c) Un guide pratique « **Convictions religieuses en entreprises** » à l'usage des dirigeants et de leurs managers pour les aider à appréhender les situations les plus fréquentes ;

d) Une fiche pratique « **Prévenir les discriminations lors du recrutement** » (à venir) ;

e) Une fiche décryptage sur les « **Test de discrimination à l'embauche** » (à venir) ;

f) L'organisation le 1er juillet dernier d'un séminaire sur le fait religieux en entreprise avec 50 dirigeants d'entreprises de toutes tailles et tous secteurs pour nourrir le débat public d'une réflexion entrepreneuriale.

3. En complément de ces actions et outils, et dans la continuité du séminaire du 1er juillet, le Medef creuse de nouvelles pistes de travail visant à :

a) **Développer les compétences et d'accompagner les dirigeants** sur ce thème au quotidien ; Exemple de pistes : création d'une Hotline dédiée et gérée par le Medef (dispositif à calibrer) ; sensibilisation des dirigeants de TPE-PME par l'identification des 10 questions les plus courantes traitées sous format vidéo, création d'un MOOC …

b) Apporter une solution collective par une **réflexion sur le bien-vivre ensemble** ;

c) Compléter les outils du manager par un **outil de régulation des relations dans l'entreprise type charte** ;

d) Engager un échange avec les pouvoirs publics sur **l'extension des critères de restrictions** (intérêts commerciaux, image de l'entreprise…) **afin de sécuriser juridiquement les pratiques managériales du terrain**.

# Contribution de Force ouvrière (FO)

L'année 2015 demeurera comme une année terrible, faisant résonner l'essence de la lutte pour les droits de l'homme et contre le racisme et la xénophobie.

Les attentats contre Charlie Hebdo et l'Hypermarché casher, la crise des réfugiés et les milliers de morts en Méditerranée et plus récemment le basculement dans l'horreur et la barbarie avec les attentats du 13 novembre 2015 nous obligent plus encore à prêter attention et à agir pour la promotion et le respect effectif des droits de l'homme, et des valeurs républicaines de liberté, égalité, fraternité et laïcité ainsi que celles de l'unité et de l'indivisibilité de la République.

Lors de son Congrès de TOURS qui s'est tenu en février 2015 et a rassemblé toutes les instances de notre organisation et près de 3000 délégués, la Confédération FORCE OUVRIÈRE a débattu et adopté sa résolution générale qui réaffirme notamment sous le chapitre « **Combattre toutes les discriminations, lutter pour l'égalité** » : « le congrès rappelle que la lutte contre toutes les formes de discriminations dont sont victimes les salariés, les chômeurs et les retraités et la lutte pour l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes font partie intégrante de l'action syndicale. L'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes est un des aspects essentiels de cette lutte pour l'égalité. Le congrès réaffirme le combat permanent de toutes les structures de FO contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme, le sexisme, l'homophobie, le sectarisme et, de manière générale, contre toutes formes de discrimination. »

Dans un éditorial du magazine hebdomadaire FO HEBDO et du site internet de la confédération www.force-ouvriere.fr, le secrétaire général, à la veille du premier tour des élections régionales a cru bon au nom de FO de rappeler que depuis « plusieurs années que nous expliquons que les logiques d'austérité et la politique économique libérale qui les accompagne, en provoquant le chômage, la précarité, la paupérisation, l'accroissement des inégalités, la faiblesse de la croissance économique ou le tassement des salaires sont un terrain sur lequel se développe la montée des mouvements de rejet de l'autre », qu'il en est « de même pour les atteintes au service public, sa désertification en zone rurale et les tensions sur la protection sociale collective. » FO appelle ainsi à ce que « fondamentalement, les valeurs républicaines et démocratiques […s'imposent] à la politique économique et non l'inverse » afin que « la République ne [se dissolve] dans le marché. »

A l'occasion de son discours d'ouverture du congrès de la CES (Confédération européenne des syndicats), qui se tenait à Paris du 29 septembre au 2 octobre, Jean Claude Mailly, Secrétaire général de FO, exprimait devant le Président de la République, le Président de la Commission européenne ainsi que les délégués des 90 organisations syndicales de 39 pays, membres de la CES qu'il fallait « changer l'Europe car les politiques qu'elle mène renforcent la montée des mouvements de rejet de l'autre » et rappelait la formule plusieurs fois utilisée par FO que « l'austérité est triplement suicidaire, économiquement, socialement et démocratiquement. »

Ce qui a été appelé la crise des réfugiés au cours de cette année 2015 a mis à nouveau à l'ordre du jour les discours publics relatifs aux politiques migratoires nationales et européennes.

FO s'est investie dans ce débat.

Ainsi, Yves VEYRIER, président du groupe FO au CESE (Conseil économique, social et environnemental) a milité pour que cette assemblée se saisisse de cette question. En conclusion de l'assemblée plénière qui a adopté l'avis « migrations internationales : un enjeu planétaire », pour lequel il a conduit les débats au sein de la section des affaires européennes et internationales, il rappelait que « de façon récurrente cette question revient dans le débat politique, mais très souvent uniquement agitée, dans un sens ou l'autre, lors des périodes de campagne électorale ou bien comme fonds de commerce de certaines organisations éloignées du principe universel des droits de l'homme. »

L'avis adopté à l'unanimité du CESE, mentionne à ce sujet la convention 97 de l'OIT qui oblige les états qui, comme la France, l'ont ratifiée à « prendre toutes les mesures appropriées contre la propagande trompeuse concernant l'émigration et l'immigration. »

En lien avec l'actualité sur les questions migratoires, FORCE OUVRIÈRE, membre de la Confédération Européenne des Syndicats, a voté lors du Congrès de Paris en Octobre 2015, la motion d'urgence sur la crise des réfugiés.

Cette motion soutient les valeurs européennes fondamentales de respect de la vie et de la dignité humaine et s'oppose aux comportements populistes et xénophobes.

Pour notre organisation, la question de l'immigration doit être considérée avant tout sous l'angle des droits de l'homme et des droits des travailleurs tels qu'ils figurent en préambule de la Constitution française, et dans le cadre des conventions internationales de l'ONU et de l'OIT.

### *Lutter contre le germe du racisme*

En période de crise économique et sociale, l'étranger est utilisé comme « bouc émissaire » évitant de poser et proposer de véritables alternatives aux politiques économiques défaillantes.

Aussi FO milite donc à la fois contre les discours simplistes et la résignation aux politiques de rigueur ou d'austérité, présentée comme seule perspective.

### *Préserver l'indépendance syndicale*

L'indépendance syndicale vis-à-vis de toute influence extérieure est aussi essentielle pour combattre toute tentative d'instrumentalisation et préserver les salariés des amalgames faits entre immigration, délinquance, insécurité, chômage, et crise économique.

### *L'action de la Confédération FO*

Les secteurs droits de l'homme, Europe et international, immigration, égalité professionnelle sont plus particulièrement impliqués dans la définition et la mise en œuvre des positionnements et actions de la Confédération contre le racisme.

### *Au niveau national : Sensibiliser, former, assister*

Dans le monde du travail, notamment l'un des principaux enjeux est le changement des représentations afin de faire évoluer durablement les mentalités.

Notre organisation développe ainsi depuis plusieurs années des modules de formations de nos militants sur les thèmes de la discrimination, de la diversité ou encore sur les questions de racisme et d'immigration dans le cadre de formations dispensées par les Institut du Travail de Strasbourg ou de Sceaux.

Il s'agit de formations destinées à nos militants dont les mandats de représentations (permanents syndicaux, conseillers du salarié, juges prud'homaux, …) les amènent à traiter de ces thématiques.

Les programmes de ces formations ont été construits conjointement par nos responsables syndicaux, des chercheurs et des universitaires afin d'aborder les aspects juridiques, économiques et syndicaux de ces questions et de proposer des réflexions et des axes d'action au niveau national et international.

Ces semaines de formations ont lieu tout au long de l'année et sont pour certaines déclinées en modules de plusieurs niveaux afin de donner une formation compète à nos militants.

Fournir aux militants syndicaux des connaissances plus précises, pour leur donner les moyens dans leur entreprise, d'agir sur ces thématiques et de répandre autour d'eux une "culture" fondamentalement antiraciste nous paraît essentiel pour une évolution durable des mentalités.

Nous avons notamment développé depuis plusieurs années un nouveau module de formation qui englobe les questions de migrations internationales, d'immigration et d'intégration mais aussi les questions liées à la mondialisation et aux nouveaux enjeux géopolitiques.

Ce module extrêmement riche d'enseignement et de pistes d'action nous a permis de mettre en place un groupe de travail au niveau confédéral qui regroupe des représentants de nos unions Départementales et Fédérations chargé d'établir des propositions d'action syndicales sur ces thématiques.

### *Aide et assistance sur des dossiers individuels*

Nous apportons également aide et assistance sur des dossiers individuels.

La législation des étrangers, les questions liées au droit du travail des travailleurs ou bien encore les dispositifs légaux de lutte contre les discriminations font l'objet de nombreuses questions qui arrivent dans nos instances.

Le caractère complexe et confus de toute cette législation et la multitude de dispositifs en place rendent particulièrement difficile pour tout un chacun, et

encore plus pour des travailleurs dont la langue maternelle n'est pas forcément le français, la compréhension des droits et des obligations qui s'imposent de part et d'autre.

Beaucoup de nos camarades se sont tournés vers notre organisation syndicale pour faire défendre leurs droits et nous soumettre des dossiers individuels.

Dans le cadre des débats parlementaires ou des discussions préparatoires notamment sur l'immigration professionnelle ou le projet de loi relatif au droit des étrangers, notre organisation rappelle systématiquement son attachement à l'égalité de traitement entre tous les travailleurs et la lutte contre les formes de dumping social qui passe nécessairement par la mise en place d'une législation respectueuse et sécurisante pour les migrants.

Nous considérons en effet que la façon d'organiser l'immigration, notamment professionnelle, a des conséquences en termes de racisme de xénophobie et de discrimination, car c'est bien en amont de la chaîne que naissent et se nourrissent les idéologies racistes.

Exprimer publiquement sa position notamment en matière d'immigration s'inscrit dans la lutte contre le racisme et la xénophobie.

### *Les discriminations et la diversité*

Notre organisation est impliquée depuis de nombreuses années sur la question des discriminations et de la diversité.

La diversité doit s'entendre par la suppression de toutes les formes de discriminations directes et indirectes, conscientes ou non.

Tous les ans, FORCE OUVRIERE organise des stages de formation pour les militants dédiés aux questions de diversité et de lutte contre toutes les formes de discriminations.

Parallèlement, nous participons aux bureaux et commissions du label diversité au sein desquels les dossiers d'entreprises sont présentés afin d'évaluer en quoi leur processus RH permet de lutter efficacement contre les discriminations (dans l'embauche, dans l'emploi…)

Notre confédération organise également des journées sur les thématiques des discriminations liées au handicap et mène une action de sensibilisation sur ces questions.

### *Nos actions au niveau européen et international*

Au niveau international, nous siégeons au sein de la Confédération Européenne des Syndicats, de la Confédération Syndicale Internationale, des comités de travail de la Commission européenne et de l'Organisation Internationale du Travail.

Notre organisation est très impliquée dans les actions menées au sein de la Confédération Européenne des Syndicats, notamment en ce qui concerne la question des migrants.

Notre confédération a activement participé au programme européen « Action for Intégration » conjointement organisé par la Confédération Européenne des Syndicats et l'Organisation Internationale du Travail visant à mettre en place un réseau syndical européen d'aide et d'assistance aux migrants, afin notamment d'aider à la mobilité intra-UE des migrants, d'améliorer la compréhension de la législation européenne et les caractéristiques communes de la politique européenne d'immigration.

Au cours de l'année 2015, nous avons également continué notre action pour la promotion des droits des migrants dans les pays du bassin européen et participé à plusieurs réunions et conférences européennes afin de définir la réponse syndicale à apporter à cette migration internationale.

En 2015, nous avons poursuivi nos actions de coopération avec des organisations syndicales de pays dits « d'émigration », ainsi un projet avec l'UGTT (Union Générale Tunisienne du Travail) est en cours, qui se poursuivra l'année prochaine et nous avons également initié une collaboration avec la FETAFE (Fédération des travailleurs Africains en France et en Europe).

Enfin par nos actions et positions prises dans le cadre des discussions sur les directives européennes, détachement, détachement intra groupe, libre circulation, saisonniers ou regroupement familial, nous contribuons aussi indirectement, à lutter contre le racisme en France et en Europe.

# Contribution de l'Union nationale des syndicats autonomes (UNSA)

L'UNSA, organisation syndicale créée en 1993 a fondé son engagement sur des valeurs, retrouvées notamment dans sa charte des valeurs dont le préambule stipule que l'UNSA se donne pour mission de développer en France, en Europe et dans le monde un mouvement syndical réformiste, fort et uni, dans le respect des grands principes suivants : attachement à la laïcité de la République, à la démocratie, aux libertés, à la justice sociale, à la solidarité, à la défense du service public, au droit à l'emploi, à la fraternité et la tolérance, dans la fidélité au principe de l'indépendance syndicale.

L'UNSA fait de la lutte contre les discriminations l'un de ses principes fondateurs. L'UNSA refuse toute forme de discrimination telle que définie par l'article L1132-1 du Code du Travail, conformément aux lois 2001-1066 du 16 novembre 2001 et 2008-496 du 27 mai 2010.

Nul ne peut se prévaloir d'une appartenance à l'UNSA s'il ne partage pas ces principes librement consentis.

2015 restera l'année des attentats de Charlie Hebdo et de la grande mobilisation citoyenne du 11 janvier à laquelle l'UNSA a participé. Dès le lendemain de ces événements, les organisations syndicales se sont réunies et ont, collectivement, rédigé un texte appelé « après le 11 janvier, vivre ensemble, travailler ensemble… ». L'UNSA a pris toute sa part dans la rédaction de ce document, en collaboration avec la CGT, la CFDT, la CFTC, la CFE-CGC, FSU et Solidaires, dans lequel les organisations syndicales déclarent partager des principes et des valeurs communes et avoir décidé de travailler ensemble pour s'opposer à la fois à la montée du populisme, de l'extrême-droite et de ses idées, de la xénophobie, du sectarisme et du fondamentalisme.

Suite à la rédaction de ce texte, l'UNSA a participé, en septembre 2015, à une journée régionale de débat et d'échange organisée en collaboration avec l'Université de Poitiers, la CFDT, la CFTC et la CFE-CGC. Cette journée était axée sur la laïcité, le « vivre ensemble » et le « travailler ensemble ». L'UNSA souhaite que ce type d'initiatives puisse se réitérer, en 2015 comme en 2016.

2015 a aussi été marquée par le congrès de l'UNSA qui s'est tenu à Montpellier en mars. Ce congrès fut l'occasion de réaffirmer l'intransigeance de l'UNSA sur ses valeurs, une UNSA laïque, luttant résolument contre le racisme, l'antisémitisme, la xénophobie et toutes les discriminations.

Le préambule de la résolution générale de congrès, qui synthétise le projet syndical que l'UNSA portera pour les quatre ans à venir rappelle que ce projet est antinomique des conceptions populistes et extrémistes qui menacent la démocratie. Une nouvelle fois, l'UNSA revendique un modèle de société au cœur duquel se trouveraient les libertés individuelles et collectives ainsi que le respect des droits de l'homme et de la dignité humaine.

Dans sa résolution générale, l'UNSA a une nouvelle fois rappelé son attachement à la République, à la démocratie, à l'État de droit, aux libertés, à la laïcité, à la justice sociale, à la solidarité et à la fraternité, fondements de son combat pour l'égalité des droits et l'égalité de traitement, pour l'égalité entre les femmes et les hommes, contre le racisme, l'antisémitisme, la xénophobie, le sexisme et toutes les discriminations, notamment religieuses.

Au sortir de son congrès, l'UNSA a renouvelé son secrétariat national, en confiant notamment les questions liées aux droits et libertés et à la lutte contre les discriminations à une secrétaire nationale. Cette secrétaire nationale est en charge de coordonner les actions contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie.

La rentrée de septembre 2015 a été marquée par la mise au grand jour de la crise des migrants. L'UNSA a alors signé l'appel unitaire des associations, syndicats, organisations de jeunesse, intellectuels, artistes et citoyens mobilisés pour une fraternité en actes concernant l'accueil des réfugiés, à l'initiative de SOS Racisme. L'UNSA a aussi participé au relai de la campagne de Solidarité Laïque en faveur des réfugiés afin de pouvoir apporter une aide immédiate à ces populations : accès à des services essentiels, aide à la scolarisation des enfants et des jeunes, orientation vers les structures éducatives appropriées, cours d'alphabétisation, équipement en fournitures scolaires ou encore activités culturelles et sportives.

Membre de la Confédération Européenne des Syndicats (CES), dont le congrès s'est tenu en octobre 2015 à Paris, l'UNSA a fait sienne la motion d'urgence sur la crise des réfugiés qui a été adoptée à l'unanimité. Cette motion affirme que la CES soutient les valeurs européennes fondamentales de respect de la vie et de la dignité humaines et s'oppose aux comportements populistes et xénophobes.

Dans une société marquée par les difficultés économiques et par la diversité des salariés, la prise en compte de la lutte contre les discriminations et la promotion de la diversité, dans le monde du travail, constitue une obligation éthique. La prise en compte de cette diversité des salariés est une richesse pour l'entreprise.

Pour l'UNSA, lutter contre les discriminations au travail, c'est combattre les inégalités de traitement fondées sur des critères prohibées par la loi. Cela exige de repenser les pratiques de recrutement et les approches managériales pour contrer les tendances systémiques à l'exclusion du marché du travail et à l'égalité des chances dans le déroulement de carrières.

Nous restons convaincus que seule la négociation à travers le dialogue social demeure la pratique privilégiée pour faire évoluer les situations et les mentalités dans les entreprises. Cette voie exige aussi de refuser la loi de silence en dénonçant les pratiques discriminatoires. De refuser de se taire devant l'injustice, et c'est pour ça que nous sommes favorables au renforcement des « actions collectives » pour mieux défendre les victimes de discriminations, après échec du processus de dialogue social dans l'entreprise.

L'UNSA considère également que toute politique de lutte contre les discriminations ne peut désormais ignorer la question des préjugés ni celle des stéréotypes qui enferment les populations dans des catégories non fondées. Les préjugés organisent les conduites et la communication entre les groupes

sociaux. Il est vrai que sans déconstruire les préjugés, impossible de lutter contre les discriminations.

Notre approche « systémique » de la lutte contre les discriminations nous a conduits à travailler sur les pratiques professionnelles et donc à informer, sensibiliser et former nos responsables à travers des stages de formation pour acquérir la capacité de cerner les causes directes et indirectes des discriminations, d'appréhender les moyens juridiques susceptibles de leur apporter les réponses syndicales adaptées, d'accueillir, d'accompagner et défendre les victimes de discriminations et d'être acteur lors des négociations d'accords « Egalité-Diversité » dans l'entreprise.

# CONTRIBUTION THÉMATIQUE : UNE COLORATION COMPARATISTE

## Contribution de l'association ENAR *European Network Against Racism* – bonnes pratiques européennes

### La collecte des données pour mesurer les discriminations au Royaume-Uni[1]

#### *Contexte*

Le Royaume-Uni a commencé à collecter des données sur l'origine ethnique et raciale lors du recensement de 1991. Les catégories existantes dans le recensement n'étaient pas conformes aux catégories visées par la loi sur les relations raciales (*Race Relations Act* – RRA) de 1976, et en conséquence ne donnaient pas l'information nécessaire sur les minorités. Un long processus de réflexion méthodologique et académique pour le développement de catégories statistiques appropriées a duré jusqu'au recensement de 1991. Dans le recensement de 2001, plusieurs nouvelles catégories ont été ajoutées. Le mélange de catégories ethniques et raciales, ainsi que la possibilité de désigner soi-même sa catégorie dans les réponses, est une innovation qui permet de recueillir des données plus représentatives et de meilleure qualité. **La collecte de données s'effectue sur la base d'une auto-identification choisie et volontaire.**

Il est important de noter que la collecte de données est décentralisée au Royaume-Uni. L'Angleterre et le Pays de Galles, l'Irlande du Nord et l'Écosse ont chacun leur propre recensement, avec quelques variations dans les catégories utilisées. De plus, au-delà du recensement, les différents ministères sont responsables pour la collecte des données dans leurs champs de compétence respectifs, comme l'éducation, la santé, l'emploi, etc.

Le Royaume-Uni utilise de telles données dans le développement et l'évaluation de ses politiques en matière d'égalité. Ainsi, la collecte de données est vue comme faisant partie intégrante du processus de programmation politique.

1. Plus d'informations : European Network Against Racism, *Measure, plan, act : how data collection can support racial equality* (2014), http://enar-eu.org/Equality-data-collection-matters

**ENGLAND & WALES CENSUS CATEGORIES**

White

1. English/Welsh/Scottish/Northern Irish/ British
2. Irish
3. Gypsy or Irish Traveller
4. Any other White background, please describe ; Mixed/Multiple ethnic groups
5. White and Black Caribbean
6. White and Black African
7. White and Asian
8. Any other Mixed / Multiple ethnic background, please describe ; Asian/Asian British
9. Indian
10. Pakistani
11. Bangladeshi
12. Chinese
13. Any other Asian background, please describe ; Black/African/Caribbean/Black British
14. African
15. Caribbean
16. Any other Black/African/Caribbean background, please describe ; Other ethnic group
17. Arab
18. Any other ethnic group, please describe

*Source*: UK Office for National Statistics

### *Une obligation positive de garantir l'égalité*

L'une des principales caractéristiques du cadre législatif britannique est l'obligation positive et explicite de garantir l'égalité dans les faits. Cette obligation a été introduite en 2000 par un amendement de la RRA, et renforcée en 2010 par la loi sur l'égalité (*Equality Act*) qui garantit la protection contre les discriminations sur la base de neuf caractéristiques protégées. **L'obligation d'égalité dans le secteur public** (*Public Sector equality Duty* – PESD) impose aux organismes publics et détenteurs de missions de service public de promouvoir l'égalité des chances. La collecte de données est une des obligations qui découle de ce principe. La Commission pour l'égalité et les droits humains, l'équivalent du Défenseur des droits, est en charge de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation de la manière dont les organismes publics se conforment à la PESD.

**Dans le domaine de l'éducation**, les autorités publiques ont l'obligation d'évaluer l'impact de toutes leurs politiques sur les enfants, le personnel et les parents issus des différents groupes ethniques. Les écoles doivent en particulier publier des données sur la manière dont elles combattent les discriminations et promeuvent l'égalité. Elles doivent également publier des indicateurs de résultat, montrant comment les enfants concernés par différentes caractéristiques réussissent, de manière à identifier les domaines où les inégalités prévaudraient, et qui demanderaient des mesures appropriées. Des informations doivent aussi être fournies sur les mesures adoptées pour corriger ces inégalités.

**Dans le domaine de l'emploi,** les organismes publics de plus de 150 employés doivent publier des informations sur les employés concernés par les caractéristiques protégées. Il n'y a pas d'obligations sur la manière dont l'information doit être rendue publique, mais il est indiqué qu'elle peut inclure des données sur la composition de la force de travail et sur les taux de recrutement et de rétention des membres du personnel concernés par les caractéristiques protégées. Des facteurs comme les différences de salaire et l'accès à l'emploi peuvent être mesurés. L'obligation de collecte de données peut aussi s'appliquer à des sociétés privées travaillant pour le compte d'autorités publiques.

**Dans le domaine de la santé**, comme dans d'autres domaines impliquant des services à la population, les autorités publiques ont l'obligation d'éliminer les discriminations et de promouvoir l'égalité des chances. Par exemple, l'étude *Scottish health and ethnicity linkage* est une application concrète des principes de la collecte de données pour améliorer les performances en matière de santé en tenant compte de la diversité ethnique dans la région. Cette utilisation des données, anonymisées pour garantir qu'aucune donnée personnelle ne soit rendue publique, permet au ministère de la santé écossais de mettre en évidence les inégalités quant à l'état de santé et de mieux planifier les actions destinées à y remédier.

## L'approche du Livre blanc en Suède et la reconnaissance des formes de racisme

En 2014, le gouvernement suédois a publié une étude revenant sur la responsabilité de la Suède dans le mauvais traitement des Roms au 20e siècle. Le rapport a été publié en tant que Livre Blanc[2] et documente les discriminations systématiques sur 100 ans. Le document aborde notamment les discriminations dans l'emploi, l'éducation et le logement ; des mesures plus structurelles comme une loi mise en œuvre de 1914 à 1954, interdisant aux Roms de chercher refuge en Suède, alors même qu'ils fuyaient la répression nazie ou fasciste dans d'autres pays d'Europe et la stérilisation forcée.

Un des objectifs de ce Livre Blanc est de reconnaître les violations de droits infligés à la population rom et souvent perpétrés par des institutions de l'État, afin de mieux comprendre les conséquences sur la situation des communautés Roms aujourd'hui. Le rapport permet de souligner les violations de droits de l'homme à travers l'histoire ainsi que la construction des préjugés et stéréotypes qui ont pu ainsi se renforcer et se diffuser sur le long terme au sein de la population suédoise et finalement servir de base pour des politiques gouvernementales discriminatoires. Un autre objectif du document est de montrer le rôle et la responsabilité que les institutions ont eus, à tous les niveaux de pouvoir, dans la perpétration et perpétuation des abus et violations des droits.

Par cette démarche, le gouvernement suédois comprend l'importance de reconnaître les atrocités historiques, leurs dynamiques et leurs constructions, afin de

2. Government of Sweden, *White Paper on abuses and rights violations of Roma during the 1900s* (2014), http://www.government.se/information-material/2014/03/white-paper-on-abuses-and-rights-violations-of-roma-during-the-1900s/

pouvoir comprendre et mieux solutionner les problématiques actuelles. C'est aussi une étape cruciale pour construire une société basée sur la confiance et qui reconnaît le statut de victimes à certaines minorités afin de pouvoir construire une société réellement inclusive, désireuse de ne pas réitérer les erreurs du passé. **Cette approche s'inspire des mesures de justice transitionnelle**, datant de l'Europe post-guerre et mises en place dans plusieurs régions du monde comme en Amérique Latine, Afrique du Sud et du Nord.

Le Livre Blanc est principalement basé sur des entretiens avec les Roms eux-mêmes, des documents d'archive, de recherches, des publications officielles, etc. Dans un tel processus, la consultation et l'implication des communautés Roms ne peut que renforcer une telle initiative et accroître le sentiment de participation, de reconnaissance et de confiance.

Le document a été produit par une équipe faisant partie de l'administration gouvernementale. Bien que l'équipe ait réussi à protéger son indépendance, il aurait été préférable de déléguer cette tâche à une commission de vérité totalement indépendante. Une telle commission a d'ailleurs été créée suite au Livre Blanc avec pour tâche de proposer des actions pour lutter contre l'anti-tsiganisme actuel. Créée par l'ancien ministre pour l'intégration, la commission est chargée de collecter des informations sur les discriminations contre les Roms et proposer des solutions pour améliorer la situation. La Commission est présidée par l'ancien Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Thomas Hammarberg, qui a notamment publié la publication *Les Droits de l'homme des Roms et des Gens du Voyage*[3].

Dans le même élan de reconnaissance du racisme et des groupes qui risquent d'être discriminés, la Suède a inclus dans son récent accord gouvernemental le besoin de développer des stratégies spécifiques pour lutter contre les formes de racisme (principalement antisémitisme, islamophobie, anti-tsiganisme et afrophobie), afin de pouvoir résoudre les problématiques particulières de certains groupes, liés à des préjugés, des histoires et de manifestations de discrimination parfois différentes. Cela fait suite à la tenue de plusieurs tables rondes organisées par le précédent ministre de l'Intégration, notamment sur l'islamophobie[4] et l'anti-tsiganisme[5]. À cette occasion, le gouvernement a invité des experts nationaux et européens afin de mieux comprendre le phénomène et ses dynamiques historiques et de pouvoir prendre des décisions politiques informées. Encore une fois, un processus de consultation étroit avec les groupes discriminés eux-mêmes et l'ensemble des organisations qui les défendent est primordial pour ce genre d'activités, pour leur légitimité et leur efficacité.

Étant donné que la reconnaissance politique décrite ci-dessus est une étape cruciale mais pas suffisante pour réellement changer la situation, la Suède est à présent en train de développer un plan national de lutte contre le racisme

3. Conseil de l'Europe, *Les droits de l'homme des Roms et des gens du voyage en Europe* (2012), https://www.coe.int/t/commissioner/source/prems/prems212811_FRA_2612_Roma_and_Travellers_Extraits_A4_web.pdf

4. Ministry of employment Sweden, *Report : Roundtable on Islamophobia in Europe* (2014), http://issuu.com/drchrisallen/docs/summary_roundtable_10_june_2014/0

5. Voir http://erionet.eu/weekly-news-18042013.htm

qui prendra en compte les différentes communautés et dans lequel seront intégrés indicateurs et actions spécifiques afin de lutter efficacement contre les différentes formes de racisme. La société civile et les représentants des communautés recommandent d'être réellement impliqués dans l'élaboration du document, qui devrait être publié en 2016. Le pays a le potentiel de devenir le leader européen dans ce domaine, comme pour l'égalité entre les femmes et les hommes.

## La lutte contre les contrôles au faciès en Espagne[6]

Les contrôles au faciès abusifs ont lieu lorsque la police contrôle de façon disproportionnée certaines personnes en fonction de leur origine ethnique, raciale, religieuse ou nationale réelle ou supposée. Le contrôle au faciès est une pratique contraire aux droits de l'homme, inefficace et discriminatoire.

Depuis 2007, les forces de police ont travaillé de façon concertée avec la société civile en Espagne pour surveiller la façon dont elles recouraient aux contrôles de routine et aux fouilles, dans le but d'améliorer l'efficacité de leurs services. Ces initiatives ont eu lieu dans cinq localités (police municipale de Fuenlabrada, police municipale de Girone, division *Mossos d'Esquadra* de Girone, polices municipales de Castello´n et de Pedrezuela) dans le cadre de deux projets :
– *Strategies for Effective Police Stop and Search* (Stratégie pour des contrôles de police efficaces), financé par la Commission Européenne et l'Open Society Justice Initiative, en 2007 et 2008.[7]
– Programa para la Identificación Policial Eficaz (PIPE), 2012-2013.

Les projets ont évalué les choix politiques et les pratiques en place, visant à mettre au point des **formulaires-types pour rendre compte des opérations de contrôle (récépissé), préparer et entraîner les officiers de police sur les protocoles opérationnels, et récolter des données concernant les contrôles de routine sur des sites pilotes**. Les agents de police devaient remplir un récépissé pour chaque contrôle d'identité indiquant la raison du contrôle, l'origine de la personne contrôlée et les résultats du contrôle. Une copie devait être donnée à la personne contrôlée. Tout au long du processus, des rencontres entre la police et des groupes consultatifs issus de la communauté locale ont été organisées, de façon à mettre les données en commun et à les discuter.

Les données des deux programmes pilotes ont montré[8] que :
– ***les officiers impliqués ont eu tendance à effectuer moins de contrôles*** au cours de la période pendant laquelle ils devaient rendre compte de ceux-ci, mais la proportion de ces contrôles qui ont abouti à une arrestation ou un autre résultat positif en termes de maintien de l'ordre a augmenté. Il apparaît donc clairement que lorsque les officiers se concentrent sur l'élaboration de critères

6. Open Society Justice Initiative et ENAR, *Fiche d'informations nr. 40 Le profilage ethnique* (2009), https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/Factsheet-ethnic-profiling-20091001-FRE_0.pdf
7. Plus d'informations : Open Society Justice Initiative, *Addressing ethnic profiling by police – A Report on the Strategies for Effective Police Stop and Search Project* (2009), https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/profiling_20090511.pdf
8. Plus d'informations : Open Society Foundations and Plataforma por la Gestión Policial de la Diversidad, *Fair and Effective Police Stops, technical report, lessons learnt from five Spanish police agencies* (2015).

précis, transparents et individualisés pour décider de contrôles, et lorsque les supérieurs les en tiennent responsables, leur efficacité s'en trouve accrue.
– la police a réduit la disproportion entre le taux de contrôles touchant les personnes d'origine immigrée et celui des autres groupes. À Fuenlabrada, ils sont parvenus à une réduction spectaculaire des contrôles visant des Marocains, qui sont passés d'une fréquence supérieure de 9,6 fois aux contrôles touchant les Espagnols, à un écart de fréquence de 3,4, en grande partie en mettant fin à une opération anti-terroriste qui n'avait porté aucun fruit. À Castellón, la disproportion entre les taux a aussi chuté.
– ***le pourcentage de contrôles qui ont produit des résultats positifs a été multiplié par trois à Fuenlabrada***, alors que le rythme auquel les officiers ont mené des opérations de contrôle a chuté de plus de la moitié au total. Les responsables de la police de Fuenlabrada et leurs superviseurs sont parvenus à ces résultats en faisant un usage systématique des données du projet, à la fois pour encadrer de façon rapprochée chacun des agents de patrouille, et dans le cadre de déploiements de personnel et la gestion d'opérations mobilisant l'ensemble de la force. Les données leur ont permis de prendre en considération les impacts disproportionnés sur les minorités ethniques lorsqu'ils étaient amenés à prendre des décisions stratégiques, et de limiter les aspects injustes du maintien de l'ordre tout en étant plus efficaces.
– ***de nouvelles relations entre la police et les représentants des communautés ont été créées*** à travers le processus de supervision des opérations de contrôle. À Fuenlabrada, ces discussions ont aidé de façon directe la police municipale à identifier des modes de délinquance récurrents et des inquiétudes de la population, et à y répondre.

## La lutte contre les discriminations à l'emploi en Irlande du Nord[9]

Contrairement au reste de la Grande-Bretagne, les communautés noires et autres minorités ethniques (*Black and Minority Ethnic Communities*) sont peu nombreuses en Irlande du Nord (0,20 % de la population totale[10]). Le plus grand groupe minoritaire (1,06 % de la population totale) est constitué par les personnes de descendance asiatique. Les gens du voyage (*Travellers*) irlandais constituent 0,7 % de la population.

L'Ordonnance sur le traitement et l'emploi équitables (Irlande du Nord) (*Fair Employment and Treatment (Northern Ireland) Order*) de 1998 est une législation importante pour l'égalité au travail en Irlande du Nord. L'ordonnance a été modifiée en 2003 pour se conformer à la directive européenne sur l'égalité de traitement dans l'emploi (Directive 2000/78/CE). Cette ordonnance est complétée par l'Ordonnance sur les relations raciales de 1997 (*Racial Relations Order*), également modifiée en 2003 et 2009.

9. Plus d'informations : Equality Commission Northern Ireland, *Unified guide to promoting equal opportunities in employment* (2009), http://www.equalityni.org/ECNI/media/ECNI/Publications/Employers%20and%20Service%20Providers/Unifiedguidetopromotingequalopps2009.pdf; site Web de la Commission pour l'égalité : http://www.equalityni.org/Home
10. Northern Ireland Statistics and Research Agency, *Northern Ireland Census 2011 – Key Statistics* (2011).

L'Ordonnance sur le traitement et l'emploi équitables crée **six obligations pour les employeurs, y compris du secteur public, principalement en matière d'emploi des protestants et des catholiques**. Les employeurs doivent :
– s'enregistrer auprès de la Commission pour l'égalité de l'Irlande du Nord ;
– collecter des données sur la religion ou l'origine des employés (catholique, protestant ou autre communauté) ;
– faire un rapport annuel à la Commission pour l'égalité avec les données collectées ;
– **faire un audit tous les trois ans sur la composition de la force de travail** et les procédures et pratiques en matière de recrutement, formation, évolution de carrière et licenciement ;
– respecter le code pour l'égalité des chances dans la mise en œuvre de ces obligations ;
– prendre des mesures de discrimination positive si nécessaire.

La Commission pour l'égalité a le pouvoir de surveiller la mise en œuvre de ces obligations et de demander des comptes aux employeurs. Le non-respect de ces obligations en matière d'emploi des catholiques/protestants est passible de poursuites pénales.

Depuis la date d'adoption de ces obligations, la population de l'Irlande du Nord tend à devenir plus diverse, donc la Commission pour l'égalité recommande que ces obligations s'appliquent par extension à toutes les origines. De plus, ces obligations, créées dans le contexte de la réconciliation en Irlande du Nord, sont doublées d'obligation de promotion de l'égalité et de collecte des données similaires à celles du reste du Royaume-Uni (voir section 1).

Cette législation unique a permis une amélioration progressive vers une représentation équitable des catholiques et protestants. Cela montre que ces obligations pour les employeurs peuvent être mises en œuvre à moindre frais et sans procédures trop lourdes.

# LISTE DES ABRÉVIATIONS ET DES SIGLES

# FICHES TECHNIQUES DU SONDAGE EXCLUSIF IPSOS-CNCDH-SIG

# LISTE DES ABRÉVIATIONS ET DES SIGLES

AAI : Autorité administrative indépendante

APCE : Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe

BCC : Bureau central des cultes

CANOPÉ : Centre national d'éducation pédagogique

CCAS : Centre communal d'action sociale

CEDH : Cour européenne des droits de l'homme

CEDS : Comité européen des droits sociaux

CERD : Comité pour l'élimination de la discrimination raciale

CESDH : Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme

CFCM : Conseil français du culte musulman

CLEMI : Centre de liaison de l'enseignement et des médias d'information

CLSPD : Conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance

CNED : Centre national d'enseignement à distance

CNESCO : Conseil national de l'évaluation du système scolaire

CNIL : Commission nationale de l'informatique et des libertés

CESE : Conseil économique, social et environnemental

CMR : Conférence mondiale contre le racisme

CODAC : Commission départementale d'accès à la citoyenneté

COPEC : Commissions pour la promotion de l'égalité des chances

COPJ : Convocation par officier de police judiciaire

CORA : Comité opérationnel de lutte contre le racisme et l'antisémitisme

CPPV : Convocation par procès-verbal

CRCM : conseils régionaux du culte musulman

CSA : Conseil supérieur de l'audiovisuel

CSER : Charte sociale européenne révisée

DACG : Direction des affaires criminelles et des grâces

DASEN : Directeur académique des services de l'éducation nationale

DAV : Délégation d'aide aux victimes

DEPP : Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance

DCPJ : Direction centrale de la police judiciaire

DDD : Défenseur des droits

DDHC : Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen

DGAFP : Direction générale de l'administration et de la fonction publique

DGESCO : Direction générale de l'enseignement scolaire

DIHAL : Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement

DILCRA : Délégation interministérielle à la lutte contre le racisme et l'antisémitisme

DNE : Direction du numérique pour l'éducation

EANA : élèves allophones nouvellement arrivés

ECRI : Commission européenne contre le racisme et l'intolérance

EMC : Enseignement moral et civique

ENM : École nationale de la magistrature

EPU : Examen périodique universel

ESPE : Écoles supérieures du professorat et de l'éducation

FAI : Fournisseurs d'accès à Internet

FEJ : Fonds d'expérimentation pour la jeunesse

FIPD : Fonds interministériel de prévention de la délinquance

FRA : Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne

HADOPI : Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur Internet

HDCH : Haut-Commissariat aux droits de l'homme

IGA : Inspection générale de l'administration

IGAG : Inspecteur général des armées gendarmerie

IGGN : Inspection générale de la gendarmerie nationale

IGPN : Inspection générale de la police nationale

INAVEM : Institut national d'aide aux victimes et de médiation

INDH : Institutions nationales des droits de l'homme

ITT : Incapacité totale de travail

JO : Journal Officiel

LCEN : Loi n° 2004-575 pour la confiance dans l'économie numérique

LRPPN : Logiciel de rédaction des procédures de la police nationale

LRPGN : Logiciel de rédaction des procédures de la gendarmerie nationale

MEEF : Métiers de l'enseignement, de l'éducation et de la formation

MJD : Maisons de justice et du droit

OCLCTIC : Office central de lutte contre la criminalité liée aux technologies de l'information et de la communication

OIT : Organisation internationale du travail

ONRDP : Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales

OQTF : Obligation de quitter le territoire français

OSCE : Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe

PEDT : Projets éducatifs territoriaux

PHAROS : Plate-forme d'harmonisation, d'analyse, de recoupement et d'orientation des signalements

PIDCP : Pacte international relatif aux droits civils et politiques

PNACRA : Plan national d'action contre le racisme et l'antisémitisme

RGPP : Révision générale des politiques publiques

SADJAV : Services de l'accès au droit et à la justice et de l'aide aux victimes

SAR : Services administratifs régionaux

SIG : Service d'information du gouvernement

SIVIS : Système d'information et de vigilance sur la sécurité scolaire

SPCJ : Service de protection de la communauté juive

TAJ : Traitement des antécédents judiciaires

TeO : Enquête « Trajectoires et Origines »

TGI : Tribunal de grande instance

UEJF : Union des étudiants juifs de France

UPE2A : Unités pédagogiques pour élèves allophones arrivants

ZSP : Zones de sécurité prioritaires

# FICHES TECHNIQUES DU SONDAGE D'OPINION

### *Q1. Pouvez-vous me dire quelles sont vos principales craintes pour la société française ? En premier ?*

| | Effectifs | Pourcentage |
|---|---|---|
| La pollution | 26 | 2,6 |
| La pauvreté | 90 | 8,8 |
| L'insécurité | 80 | 7,9 |
| Le racisme | 55 | 5,4 |
| L'antisémitisme | 9 | 0,9 |
| L'intégrisme religieux | 63 | 6,2 |
| Le chômage | 219 | 21,6 |
| La drogue | 14 | 1,4 |
| La perte de l'identité de la France | 51 | 5,1 |
| La corruption et les affaires | 29 | 2,9 |
| L'immigration | 48 | 4,7 |
| La mondialisation | 23 | 2,3 |
| La crise économique | 107 | 10,5 |
| Le terrorisme | 183 | 18,0 |
| Aucune | 3 | 0,3 |
| Autre | 12 | 1,2 |
| Ne se prononce pas | 3 | 0,3 |
| TOTAL | 1015 | 100 |

### *Q1. Pouvez-vous me dire quelles sont vos principales craintes pour la société française ? CUMUL*

| | Effectifs | Pourcentage |
|---|---|---|
| La pollution | 73 | 7,1 |
| La pauvreté | 209 | 20,6 |
| L'insécurité | 162 | 16,0 |
| Le racisme | 128 | 12,6 |
| L'antisémitisme | 22 | 2,2 |
| L'intégrisme religieux | 144 | 14,1 |
| Le chômage | 377 | 37,1 |
| La drogue | 37 | 3,6 |
| La perte de l'identité de la France | 94 | 9,2 |

| | Effectifs | Pourcentage |
|---|---|---|
| La corruption et les affaires | 65 | 6,4 |
| L'immigration | 101 | 9,9 |
| La mondialisation | 42 | 4,2 |
| La crise économique | 206 | 20,3 |
| Le terrorisme | 328 | 32,3 |
| Aucune | 3 | 0,3 |
| Autre | 20 | 2,0 |
| Ne se prononce pas | 3 | 0,3 |
| TOTAL | 1015 | 100 |

### Q2. Diriez-vous qu'en ce moment le racisme est en France très répandu, plutôt répandu, plutôt rare ou très rare ?

| | Effectifs | Pourcentage |
|---|---|---|
| Très répandu | 291 | 28,7 |
| Plutôt répandu | 574 | 56,6 |
| Plutôt rare | 123 | 12,1 |
| Très rare | 9 | 0,9 |
| Ne se prononce pas | 18 | 1,7 |
| **ST Répandu** | **866** | **85,3** |
| **ST Rare** | **132** | **13,0** |
| TOTAL | 1015 | 100 |

### Q3. Quelles sont, à votre avis, les principales victimes de racisme en France ?

| | Effectifs | Pourcentage |
|---|---|---|
| **ST Minorités nationales, ethniques ou religieuses** | **446** | **84,8** |
| ***St Nord Africains / musulmans*** | ***270*** | ***51,4*** |
| Les Arabes | 98 | 18,5 |
| Les Maghrébins | 45 | 8,5 |
| Les Musulmans | 132 | 25,1 |
| Les Nord Africains | 17 | 3,2 |
| Les Algériens | 4 | 0,8 |
| Les Marocains | 3 | 0,5 |
| Les Islamistes | 12 | 2,4 |
| ***St Étrangers / immigrés (sans précision)*** | ***119*** | ***22,7*** |
| Les étrangers, personnes d'origine étrangère | 57 | 10,8 |
| Les personnes d'une autre couleur de peau | 39 | 7,3 |
| Les immigrés | 21 | 4,1 |
| Les réfugiés / les migrants / Les personnes qui viennent d'un pays en guerre | 15 | 2,9 |
| ***St Africains / noirs*** | ***98*** | ***18,7*** |
| Les Noirs | 63 | 11,9 |
| Les Africains | 39 | 7,5 |
| Les Blacks | 3 | 0,6 |
| Les Tziganes, les Roms, les gens du voyage | 23 | 4,3 |

| | Effectifs | Pourcentage |
|---|---|---|
| Les Français | 93 | 17,8 |
| Les Juifs | 70 | 13,2 |
| Les personnes d'autres religions | 21 | 4,1 |
| Les Asiatiques, les Chinois | 9 | 1,8 |
| Les Européens des pays de l'Est | 6 | 1,1 |
| Les enfants d'immigrés / de la 2e génération | 9 | 1,7 |
| Les personnes d'autres cultures | 4 | 0,8 |
| Autre minorité ethnique ou nationale | 5 | 0,9 |
| Racisme dans les deux sens / inversé / de la part des populations généralement discriminées | 11 | 2,1 |
| Les Turcs | 3 | 0,7 |
| Tous ceux qui ne sont pas Français | 2 | 0,4 |
| Les blancs | 22 | 4,1 |
| Les chrétiens / les catholiques | 7 | 1,4 |
| **ST Autres groupes** | **120** | **22,8** |
| Tous, on est tous victimes | 38 | 7,3 |
| Les personnes qui ne cherchent pas à s'intégrer | 7 | 1,2 |
| Les jeunes | 14 | 2,7 |
| Les pauvres, démunis, exclus, les marginaux | 16 | 3,1 |
| Les retraités, personnes âgées | 5 | 1,0 |
| Les chômeurs, les sans-emploi | 10 | 1,9 |
| Les homosexuels | 33 | 6,2 |
| Les personnes qui ont un physique peu avantageux / gros | 4 | 0,8 |
| Les femmes | 4 | 0,7 |
| Les enfants | 10 | 1,9 |
| Les personnes handicapées | 7 | 1,4 |
| Les habitants des cités | 5 | 0,9 |
| Les SDF | 2 | 0,4 |
| Autres | 15 | 2,8 |
| Ne se prononce pas | 26 | 4,9 |
| TOTAL | 526 | 100 |

### Q4. Vous personnellement, de laquelle des opinions suivantes vous sentez-vous le plus proche ?

| | Effectifs | Pourcentage |
|---|---|---|
| Rien ne peut justifier les réactions racistes | 405 | 39,9 |
| Certains comportements peuvent parfois justifier des réactions racistes | 594 | 58,5 |
| Ne se prononce pas | 16 | 1,6 |
| TOTAL | 1015 | 100 |

### Q5. Laquelle de ces deux phrases se rapproche le plus de ce que vous pensez ?

| | Effectifs | Pourcentage |
|---|---|---|
| Ce sont avant tout les personnes d'origine étrangère qui ne se donnent pas les moyens de s'intégrer | 496 | 48,8 |
| C'est avant tout la société française qui ne donne pas les moyens aux personnes d'origine étrangère de s'intégrer | 245 | 24,1 |
| Ni l'une ni l'autre | 248 | 24,5 |
| Ne se prononce pas | 26 | 2,6 |
| TOTAL | 1015 | 100 |

### Q6. Pour chacune des catégories suivantes, dites-moi si elle constitue pour vous actuellement en France… ? « *Les catholiques* »

| | Effectifs | Pourcentage |
|---|---|---|
| Un groupe à part dans la société | 83 | 8,1 |
| Un groupe ouvert aux autres | 459 | 45,2 |
| Des personnes ne formant pas spécialement un groupe | 449 | 44,2 |
| Ne se prononce pas | 24 | 2,4 |
| TOTAL | 1015 | 100 |

### Q6. Pour chacune des catégories suivantes, dites-moi si elle constitue pour vous actuellement en France… ? « *Les homosexuels* »

| | Effectifs | Pourcentage |
|---|---|---|
| Un groupe à part dans la société | 131 | 12,9 |
| Un groupe ouvert aux autres | 392 | 38,6 |
| Des personnes ne formant pas spécialement un groupe | 451 | 44,4 |
| Ne se prononce pas | 41 | 4,1 |
| TOTAL | 1015 | 100 |

### Q6. Pour chacune des catégories suivantes, dites-moi si elle constitue pour vous actuellement en France… ? « *Les juifs* »

| | Effectifs | Pourcentage |
|---|---|---|
| Un groupe à part dans la société | 245 | 24,1 |
| Un groupe ouvert aux autres | 362 | 35,7 |
| Des personnes ne formant pas spécialement un groupe | 344 | 33,9 |
| Ne se prononce pas | 64 | 6,3 |
| TOTAL | 1015 | 100 |

### Q6. Pour chacune des catégories suivantes, dites-moi si elle constitue pour vous actuellement en France… ? « *Les maghrébins* »

| | Effectifs | Pourcentage |
|---|---|---|
| Un groupe à part dans la société | 333 | 32,8 |
| Un groupe ouvert aux autres | 303 | 29,9 |
| Des personnes ne formant pas spécialement un groupe | 325 | 32,0 |
| Ne se prononce pas | 53 | 5,2 |
| TOTAL | 1015 | 100 |

### Q6. Pour chacune des catégories suivantes, dites-moi si elle constitue pour vous actuellement en France… ? « *Les musulmans* »

| | Effectifs | Pourcentage |
|---|---|---|
| Un groupe à part dans la société | 403 | 39,7 |
| Un groupe ouvert aux autres | 304 | 29,9 |
| Des personnes ne formant pas spécialement un groupe | 267 | 26,3 |
| Ne se prononce pas | 42 | 4,1 |
| TOTAL | 1015 | 100,0 |

### Q6. Pour chacune des catégories suivantes, dites-moi si elle constitue pour vous actuellement en France… ? « *Les asiatiques* »

| | Effectifs | Pourcentage |
|---|---|---|
| Un groupe à part dans la société | 244 | 24,0 |
| Un groupe ouvert aux autres | 353 | 34,8 |
| Des personnes ne formant pas spécialement un groupe | 357 | 35,2 |
| Ne se prononce pas | 61 | 6,0 |
| TOTAL | 1015 | 100 |

### Q6. Pour chacune des catégories suivantes, dites-moi si elle constitue pour vous actuellement en France… ? « *Les noirs* » *(split A)*

| | Effectifs | Pourcentage |
|---|---|---|
| Un groupe à part dans la société | 71 | 13,5 |
| Un groupe ouvert aux autres | 206 | 39,3 |
| Des personnes ne formant pas spécialement un groupe | 234 | 44,6 |
| Ne se prononce pas | 14 | 2,6 |
| TOTAL | 525 | 100 |

### Q6. Pour chacune des catégories suivantes, dites-moi si elle constitue pour vous actuellement en France… ? « *Les antillais* » *(split B)*

| | Effectifs | Pourcentage |
|---|---|---|
| Un groupe à part dans la société | 43 | 8,8 |
| Un groupe ouvert aux autres | 203 | 41,3 |
| Des personnes ne formant pas spécialement un groupe | 209 | 42,6 |
| Ne se prononce pas | 36 | 7,3 |
| TOTAL | 490 | 100 |

### Q6. Pour chacune des catégories suivantes, dites-moi si elle constitue pour vous actuellement en France… ? « *Les gens du voyage* » *(split A)*

| | Effectifs | Pourcentage |
|---|---|---|
| Un groupe à part dans la société | 351 | 73,4 % |
| Un groupe ouvert aux autres | 67 | 14,0 % |
| Des personnes ne formant pas spécialement un groupe | 47 | 9,8 % |
| Ne se prononce pas | 13 | 2,8 % |
| TOTAL | 478 | 100,0 % |

### Q6. Pour chacune des catégories suivantes, dites-moi si elle constitue pour vous actuellement en France… ? « *Les roms* » *(split B)*

| | Effectifs | Pourcentage |
|---|---|---|
| Un groupe à part dans la société | 401 | 74,7 |
| Un groupe ouvert aux autres | 36 | 6,6 |
| Des personnes ne formant pas spécialement un groupe | 60 | 11,1 |
| Ne se prononce pas | 40 | 7,5 |
| TOTAL | 537 | 100,0 |

### Q7. Pour chacune des opinions suivantes, dites-moi si vous êtes tout à fait d'accord, plutôt d'accord, plutôt pas d'accord ou pas d'accord du tout ? « *La présence d'immigrés est une source d'enrichissement culturel* »

| | Effectifs | Pourcentage |
|---|---|---|
| Tout à fait d'accord | 312 | 30,8 |
| Plutôt d'accord | 382 | 37,6 |
| plutôt pas d'accord | 152 | 15,0 |
| Pas du tout d'accord | 131 | 12,9 |
| Ne se prononce pas | 37 | 3,7 |
| **ST D'accord** | **694** | **68,4** |
| **ST Pas d'accord** | **284** | **27,9** |
| TOTAL | 1015 | 100 |

**Q7. Pour chacune des opinions suivantes, dites-moi si vous êtes tout à fait d'accord, plutôt d'accord, plutôt pas d'accord ou pas d'accord du tout ?**
***« Les Français juifs sont des Français comme les autres »***

| | Effectifs | Pourcentage |
|---|---|---|
| Tout à fait d'accord | 610 | 60,1 |
| Plutôt d'accord | 286 | 28,2 |
| plutôt pas d'accord | 58 | 5,8 |
| Pas du tout d'accord | 32 | 3,2 |
| Ne se prononce pas | 28 | 2,8 |
| **ST D'accord** | **896** | **88,3** |
| **ST Pas d'accord** | **91** | **9,0** |
| TOTAL | 1015 | 100 |

**Q7. Pour chacune des opinions suivantes, dites-moi si vous êtes tout à fait d'accord, plutôt d'accord, plutôt pas d'accord ou pas d'accord du tout ?**
***« Les Français musulmans sont des Français comme les autres »***

| | Effectifs | Pourcentage |
|---|---|---|
| Tout à fait d'accord | 472 | 46,5 |
| Plutôt d'accord | 294 | 29,0 |
| plutôt pas d'accord | 135 | 13,3 |
| Pas du tout d'accord | 89 | 8,8 |
| Ne se prononce pas | 25 | 2,4 |
| **ST D'accord** | **766** | **75,5** |
| **ST Pas d'accord** | **224** | **22,1** |
| TOTAL | 1015 | 100 |

**Q7. Pour chacune des opinions suivantes, dites-moi si vous êtes tout à fait d'accord, plutôt d'accord, plutôt pas d'accord ou pas d'accord du tout ?**
***« Les Français gens du voyage sont des Français comme les autres » (split A)***

| | Effectifs | Pourcentage |
|---|---|---|
| Tout à fait d'accord | 181 | 36,9 |
| Plutôt d'accord | 144 | 29,4 |
| plutôt pas d'accord | 100 | 20,4 |
| Pas du tout d'accord | 50 | 10,2 |
| Ne se prononce pas | 15 | 3,1 |
| **ST D'accord** | **326** | **66,3** |
| **ST Pas d'accord** | **150** | **30,6** |
| TOTAL | 491 | 100 |

**Q7. Pour chacune des opinions suivantes, dites-moi si vous êtes tout à fait d'accord, plutôt d'accord, plutôt pas d'accord ou pas d'accord du tout ?**
**« *Les Français roms sont des Français comme les autres* » *(split B)***

| | Effectifs | Pourcentage |
|---|---|---|
| Tout à fait d'accord | 153 | 29,2 |
| Plutôt d'accord | 133 | 25,4 |
| plutôt pas d'accord | 102 | 19,5 |
| Pas du tout d'accord | 104 | 19,9 |
| Ne se prononce pas | 31 | 6,0 |
| **ST D'accord** | **286** | **54,6** |
| **ST Pas d'accord** | **206** | **39,4** |
| TOTAL | 524 | 100 |

**Q7. Pour chacune des opinions suivantes, dites-moi si vous êtes tout à fait d'accord, plutôt d'accord, plutôt pas d'accord ou pas d'accord du tout ?**
**« *Aujourd'hui en France on ne se sent plus chez soi comme avant* »**

| | Effectifs | Pourcentage |
|---|---|---|
| Tout à fait d'accord | 284 | 27,9 |
| Plutôt d'accord | 224 | 22,0 |
| plutôt pas d'accord | 217 | 21,4 |
| Pas du tout d'accord | 247 | 24,4 |
| Ne se prononce pas | 43 | 4,3 |
| **ST D'accord** | **507** | **50,0** |
| **ST Pas d'accord** | **464** | **45,7** |
| TOTAL | 1015 | 100 |

**Q7. Pour chacune des opinions suivantes, dites-moi si vous êtes tout à fait d'accord, plutôt d'accord, plutôt pas d'accord ou pas d'accord du tout ?**
**« *Il faudrait donner le droit de vote aux élections municipales pour les étrangers non européens résidant en France depuis un certain temps* »**

| | Effectifs | Pourcentage |
|---|---|---|
| Tout à fait d'accord | 210 | 20,7 |
| Plutôt d'accord | 264 | 26,0 |
| plutôt pas d'accord | 148 | 14,5 |
| Pas du tout d'accord | 351 | 34,6 |
| Ne se prononce pas | 42 | 4,1 |
| **ST D'accord** | **474** | **46,7** |
| **ST Pas d'accord** | **499** | **49,2** |
| TOTAL | 1015 | 100 |

**Q7. Pour chacune des opinions suivantes, dites-moi si vous êtes tout à fait d'accord, plutôt d'accord, plutôt pas d'accord ou pas d'accord du tout ?**
***« Il faut faciliter l'exercice du culte musulman en France »***

| | Effectifs | Pourcentage |
|---|---|---|
| Tout à fait d'accord | 126 | 12,4 |
| Plutôt d'accord | 331 | 32,6 |
| plutôt pas d'accord | 225 | 22,2 |
| Pas du tout d'accord | 272 | 26,8 |
| Ne se prononce pas | 61 | 6,0 |
| **ST D'accord** | **456** | **45,0** |
| **ST Pas d'accord** | **497** | **49,0** |
| TOTAL | 1015 | 100 |

**Q7. Pour chacune des opinions suivantes, dites-moi si vous êtes tout à fait d'accord, plutôt d'accord, plutôt pas d'accord ou pas d'accord du tout ?**
***« Il y a trop d'immigrés aujourd'hui en France »***

| | Effectifs | Pourcentage |
|---|---|---|
| Tout à fait d'accord | 325 | 32,0 |
| Plutôt d'accord | 263 | 25,9 |
| plutôt pas d'accord | 222 | 21,8 |
| Pas du tout d'accord | 160 | 15,7 |
| Ne se prononce pas | 45 | 4,5 |
| **ST D'accord** | **588** | **58,0** |
| **ST Pas d'accord** | **381** | **37,6** |
| TOTAL | 1015 | 100 |

**Q7. Pour chacune des opinions suivantes, dites-moi si vous êtes tout à fait d'accord, plutôt d'accord, plutôt pas d'accord ou pas d'accord du tout ?**
***« Pour les juifs français, Israël compte plus que la France »***

| | Effectifs | Pourcentage |
|---|---|---|
| Tout à fait d'accord | 181 | 17,9 |
| Plutôt d'accord | 253 | 25,0 |
| plutôt pas d'accord | 224 | 22,1 |
| Pas du tout d'accord | 94 | 9,3 |
| Ne se prononce pas | 261 | 25,8 |
| **ST D'accord** | **435** | **42,8** |
| **ST Pas d'accord** | **319** | **31,4** |
| TOTAL | 1015 | 100 |

**Q7. Pour chacune des opinions suivantes, dites-moi si vous êtes tout à fait d'accord, plutôt d'accord, plutôt pas d'accord ou pas d'accord du tout ?**
**« *La France doit rester un pays chrétien* »**

| | Effectifs | Pourcentage |
|---|---|---|
| Tout à fait d'accord | 289 | 28,5 |
| Plutôt d'accord | 251 | 24,7 |
| plutôt pas d'accord | 219 | 21,5 |
| Pas du tout d'accord | 193 | 19,0 |
| Ne se prononce pas | 64 | 6,3 |
| **ST D'accord** | **540** | **53,2** |
| **ST Pas d'accord** | **411** | **40,5** |
| TOTAL | 1015 | 100 |

**Q7. Pour chacune des opinions suivantes, dites-moi si vous êtes tout à fait d'accord, plutôt d'accord, plutôt pas d'accord ou pas d'accord du tout ?**
**« *Les juifs ont un rapport particulier à l'argent* »**

| | Effectifs | Pourcentage |
|---|---|---|
| Tout à fait d'accord | 171 | 16,8 |
| Plutôt d'accord | 250 | 24,7 |
| plutôt pas d'accord | 186 | 18,3 |
| Pas du tout d'accord | 258 | 25,4 |
| Ne se prononce pas | 150 | 14,8 |
| **ST D'accord** | **421** | **41,5** |
| **ST Pas d'accord** | **443** | **43,7** |
| TOTAL | 1015 | 100 |

**Q7. Pour chacune des opinions suivantes, dites-moi si vous êtes tout à fait d'accord, plutôt d'accord, plutôt pas d'accord ou pas d'accord du tout ?**
**« *L'Islam est une menace pour l'identité de la France* »**

| | Effectifs | Pourcentage |
|---|---|---|
| Tout à fait d'accord | 282 | 27,8 |
| Plutôt d'accord | 214 | 21,1 |
| plutôt pas d'accord | 228 | 22,5 |
| Pas du tout d'accord | 256 | 25,2 |
| Ne se prononce pas | 35 | 3,5 |
| **ST D'accord** | **495** | **48,8** |
| **ST Pas d'accord** | **485** | **47,7** |
| TOTAL | 1015 | 100 |

### Q8. Vous, personnellement, de laquelle des opinions suivantes vous sentez-vous le plus proche ?

| | Effectifs | Pourcentage |
|---|---|---|
| Les races humaines n'existent pas | 331 | 32,6 |
| Toutes les races humaines se valent | 577 | 56,9 |
| Il y a des races supérieures à d'autres | 85 | 8,4 |
| Ne se prononce pas | 21 | 2,1 |
| TOTAL | 1015 | 100 |

### Q9. Vous personnellement, pensez-vous qu'une lutte vigoureuse contre le racisme est nécessaire en France ?

| | Effectifs | Pourcentage |
|---|---|---|
| Oui, tout à fait | 444 | 43,7 |
| Oui, plutôt | 279 | 27,5 |
| Non, pas vraiment | 178 | 17,5 |
| Non, pas du tout | 87 | 8,6 |
| Ne se prononce pas | 27 | 2,6 |
| **ST OUI** | **723** | **71,2** |
| **ST NON** | **265** | **26,1** |
| TOTAL | 1015 | 100 |

### Q9. Vous personnellement, pensez-vous qu'une lutte vigoureuse contre l'antisémitisme est nécessaire en France ?

| | Effectifs | Pourcentage |
|---|---|---|
| Oui, tout à fait | 406 | 40,0 |
| Oui, plutôt | 284 | 28,0 |
| Non, pas vraiment | 187 | 18,5 |
| Non, pas du tout | 84 | 8,3 |
| Ne se prononce pas | 53 | 5,2 |
| **ST OUI** | **690** | **68,0** |
| **ST NON** | **272** | **26,8** |
| TOTAL | 1015 | 100 |

### Q9. Vous personnellement, pensez-vous qu'une lutte vigoureuse contre les préjugés envers les musulmans est nécessaire en France ?

| | Effectifs | Pourcentage |
|---|---|---|
| Oui, tout à fait | 349 | 34,4 |
| Oui, plutôt | 289 | 28,5 |
| Non, pas vraiment | 220 | 21,7 |
| Non, pas du tout | 116 | 11,4 |
| Ne se prononce pas | 41 | 4,1 |
| **ST OUI** | **638** | **62,8** |
| **ST NON** | **336** | **33,1** |
| TOTAL | 1015 | 100 |

**Q10. Diriez-vous qu'en France, lorsqu'on est d'origine étrangère ou immigré, on a plus de facilité, plus de difficulté, ou ni l'un ni l'autre, pour accéder… ? «*A un logement*»**

| | Effectifs | Pourcentage |
|---|---|---|
| Plus de facilité | 402 | 39,6 |
| Plus de difficulté | 331 | 32,6 |
| Ni l'un ni l'autre | 241 | 23,8 |
| Ne se prononce pas | 41 | 4,0 |
| TOTAL | 1015 | 100 |

**Q10. Diriez-vous qu'en France, lorsqu'on est d'origine étrangère ou immigré, on a plus de facilité, plus de difficulté, ou ni l'un ni l'autre, pour accéder… ? «*Aux loisirs (boîtes de nuit, cafés, parcs d'attractions…)*»**

| | Effectifs | Pourcentage |
|---|---|---|
| Plus de facilité | 128 | 12,6 |
| Plus de difficulté | 314 | 30,9 |
| Ni l'un ni l'autre | 507 | 49,9 |
| Ne se prononce pas | 66 | 6,5 |
| TOTAL | 1015 | 100 |

**Q10. Diriez-vous qu'en France, lorsqu'on est d'origine étrangère ou immigré, on a plus de facilité, plus de difficulté, ou ni l'un ni l'autre, pour accéder… ? «*A un emploi*»**

| | Effectifs | Pourcentage |
|---|---|---|
| Plus de facilité | 160 | 15,8 |
| Plus de difficulté | 626 | 61,7 |
| Ni l'un ni l'autre | 205 | 20,2 |
| Ne se prononce pas | 24 | 2,4 |
| TOTAL | 1015 | 100 |

**Q10. Diriez-vous qu'en France, lorsqu'on est d'origine étrangère ou immigré, on a plus de facilité, plus de difficulté, ou ni l'un ni l'autre, pour accéder… ? «*Aux aides sociales*»**

| | Effectifs | Pourcentage |
|---|---|---|
| Plus de facilité | 530 | 52,2 |
| Plus de difficulté | 86 | 8,5 |
| Ni l'un ni l'autre | 356 | 35,0 |
| Ne se prononce pas | 44 | 4,3 |
| TOTAL | 1015 | 100 |

**Q10. Diriez-vous qu'en France, lorsqu'on est d'origine étrangère ou immigré, on a plus de facilité, plus de difficulté, ou ni l'un ni l'autre, pour accéder… ? «*Aux soins médicaux*»**

| | Effectifs | Pourcentage |
|---|---|---|
| Plus de facilité | 396 | 39,0 |
| Plus de difficulté | 105 | 10,4 |
| Ni l'un ni l'autre | 478 | 47,1 |
| Ne se prononce pas | 37 | 3,6 |
| TOTAL | 1015 | 100 |

**Q10. Diriez-vous qu'en France, lorsqu'on est d'origine étrangère ou immigré, on a plus de facilité, plus de difficulté, ou ni l'un ni l'autre, pour accéder… ? «*À l'éducation et à la formation*»**

| | Effectifs | Pourcentage |
|---|---|---|
| Plus de facilité | 220 | 21,7 |
| Plus de difficulté | 296 | 29,2 |
| Ni l'un ni l'autre | 461 | 45,4 |
| Ne se prononce pas | 37 | 3,7 |
| TOTAL | 1015 | 100 |

**Q11. A votre avis, les personnes qui tiennent publiquement des propos racistes, comme par exemple…, doivent-elles être condamnées sévèrement par la justice, condamnées mais pas sévèrement ou bien ne pas être condamnées ? «*Sale noir*»**

| | Effectifs | Pourcentage |
|---|---|---|
| Oui, elles doivent être condamnées sévèrement | 222 | 44,4 |
| Oui, elles doivent être condamnées mais pas sévèrement | 208 | 41,4 |
| Non, elles ne doivent pas être condamnées | 63 | 12,6 |
| Ne se prononce pas | 8 | 1,6 |
| **ST Doivent être condamnées** | **430** | **85,8** |
| TOTAL | 501 | 100 |

**Q11. A votre avis, les personnes qui tiennent publiquement des propos racistes, comme par exemple…, doivent-elles être condamnées sévèrement par la justice, condamnées mais pas sévèrement ou bien ne pas être condamnées ? «*Sale arabe*»**

| | Effectifs | Pourcentage |
|---|---|---|
| Oui, elles doivent être condamnées sévèrement | 197 | 41,2 |
| Oui, elles doivent être condamnées mais pas sévèrement | 202 | 42,3 |
| Non, elles ne doivent pas être condamnées | 69 | 14,4 |
| Ne se prononce pas | 10 | 2,1 |
| **ST Doivent être condamnées** | **398** | **83,5** |
| TOTAL | 477 | 100 |

### Q11. A votre avis, les personnes qui tiennent publiquement des propos racistes, comme par exemple…, doivent-elles être condamnées sévèrement par la justice, condamnées mais pas sévèrement ou bien ne pas être condamnées ? « *Sale juif* »

| | Effectifs | Pourcentage |
|---|---|---|
| Oui, elles doivent être condamnées sévèrement | 247 | 46,8 |
| Oui, elles doivent être condamnées mais pas sévèrement | 209 | 39,6 |
| Non, elles ne doivent pas être condamnées | 62 | 11,7 |
| Ne se prononce pas | 10 | 1,9 |
| **ST Doivent être condamnées** | **456** | **86,4** |
| TOTAL | 528 | 100 |

### Q11. A votre avis, les personnes qui tiennent publiquement des propos racistes, comme par exemple…, doivent-elles être condamnées sévèrement par la justice, condamnées mais pas sévèrement ou bien ne pas être condamnées ? « *Sale Français* »

| | Effectifs | Pourcentage |
|---|---|---|
| Oui, elles doivent être condamnées sévèrement | 241 | 46,4 |
| Oui, elles doivent être condamnées mais pas sévèrement | 209 | 40,2 |
| Non, elles ne doivent pas être condamnées | 62 | 12,0 |
| Ne se prononce pas | 8 | 1,5 |
| **ST Doivent être condamnées** | **449** | **86,6** |
| TOTAL | 519 | 100 |

### Q11. A votre avis, les personnes qui tiennent publiquement des propos racistes, comme par exemple…, doivent-elles être condamnées sévèrement par la justice, condamnées mais pas sévèrement ou bien ne pas être condamnées ? « *Sale rom* »

| | Effectifs | Pourcentage |
|---|---|---|
| Oui, elles doivent être condamnées sévèrement | 215 | 42,2 |
| Oui, elles doivent être condamnées mais pas sévèrement | 208 | 40,9 |
| Non, elles ne doivent pas être condamnées | 70 | 13,8 |
| Ne se prononce pas | 16 | 3,1 |
| **ST Doivent être condamnées** | **424** | **83,1** |
| TOTAL | 510 | 100 |

**Q11. A votre avis, les personnes qui tiennent publiquement des propos racistes, comme par exemple…, doivent-elles être condamnées sévèrement par la justice, condamnées mais pas sévèrement ou bien ne pas être condamnées ? « *Sale pédé* »**

| | Effectifs | Pourcentage |
|---|---|---|
| Oui, elles doivent être condamnées sévèrement | 224 | 44,0 |
| Oui, elles doivent être condamnées mais pas sévèrement | 221 | 43,3 |
| Non, elles ne doivent pas être condamnées | 60 | 11,7 |
| Ne se prononce pas | 5 | 1,0 |
| **ST Doivent être condamnées** | **445** | **87,3** |
| TOTAL | 510 | 100 |

**Q12a (SPLIT A). Pouvez-vous me dire s'il est, selon vous, très grave, assez grave, peu grave ou pas grave du tout d'avoir les comportements suivants ? « *Refuser de louer un logement à une personne noire qui remplit toutes les conditions financières* »**

| | Effectifs | Pourcentage |
|---|---|---|
| Très grave | 334 | 65,4 |
| Assez grave | 134 | 26,3 |
| Peu grave | 23 | 4,5 |
| Pas grave du tout | 17 | 3,3 |
| Ne se prononce pas | 3 | 0,5 |
| **ST Grave** | **469** | **91,7** |
| **ST Pas grave** | **40** | **7,8** |
| TOTAL | 511 | 100 |

**Q12a (SPLIT A). Pouvez-vous me dire s'il est, selon vous, très grave, assez grave, peu grave ou pas grave du tout d'avoir les comportements suivants ? « *Interdire l'entrée d'une boîte de nuit à une personne noire qui remplit toutes les conditions d'entrée* »**

| | Effectifs | Pourcentage |
|---|---|---|
| Très grave | 336 | 65,8 |
| Assez grave | 121 | 23,8 |
| Peu grave | 27 | 5,3 |
| Pas grave du tout | 21 | 4,1 |
| Ne se prononce pas | 5 | 1,0 |
| **ST Grave** | **458** | **89,6** |
| **ST Pas grave** | **48** | **9,4** |
| TOTAL | 511 | 100 |

**Q12a (SPLIT A). Pouvez-vous me dire s'il est, selon vous, très grave, assez grave, peu grave ou pas grave du tout d'avoir les comportements suivants ? « *Etre contre le mariage d'un de ses enfants avec une personne noire* »**

| | Effectifs | Pourcentage |
|---|---|---|
| Très grave | 265 | 51,9 |
| Assez grave | 140 | 27,4 |
| Peu grave | 60 | 11,8 |
| Pas grave du tout | 43 | 8,3 |
| Ne se prononce pas | 3 | 0,7 |
| **ST Grave** | **405** | **79,2** |
| **ST Pas grave** | **103** | **20,1** |
| TOTAL | 511 | 100 |

**Q12a (SPLIT A). Pouvez-vous me dire s'il est, selon vous, très grave, assez grave, peu grave ou pas grave du tout d'avoir les comportements suivants ? « *Refuser l'embauche d'une personne noire qualifiée pour le poste* »**

| | Effectifs | Pourcentage |
|---|---|---|
| Très grave | 359 | 70,3 |
| Assez grave | 108 | 21,2 |
| Peu grave | 19 | 3,6 |
| Pas grave du tout | 20 | 3,9 |
| Ne se prononce pas | 5 | 1,0 |
| **ST Grave** | **467** | **91,5** |
| **ST Pas grave** | **38** | **7,5** |
| TOTAL | 511 | 100 |

**Q12b (SPLIT B). Pouvez-vous me dire s'il est, selon vous, très grave, assez grave, peu grave ou pas grave du tout d'avoir les comportements suivants ? « *Refuser de louer un logement à une personne d'origine maghrébine qui remplit toutes les conditions financières* »**

| | Effectifs | Pourcentage |
|---|---|---|
| Très grave | 263 | 52,2 |
| Assez grave | 179 | 35,4 |
| Peu grave | 37 | 7,3 |
| Pas grave du tout | 19 | 3,7 |
| Ne se prononce pas | 7 | 1,3 |
| **ST Grave** | **441** | **87,6** |
| **ST Pas grave** | **56** | **11,1** |
| TOTAL | 504 | 100 |

**Q12b (SPLIT B). Pouvez-vous me dire s'il est, selon vous, très grave, assez grave, peu grave ou pas grave du tout d'avoir les comportements suivants ? *« Interdire l'entrée d'une boîte de nuit à une personne d'origine maghrébine qui remplit toutes les conditions d'entrée »***

| | Effectifs | Pourcentage |
|---|---|---|
| Très grave | 259 | 51,4 |
| Assez grave | 177 | 35,2 |
| Peu grave | 39 | 7,7 |
| Pas grave du tout | 23 | 4,5 |
| Ne se prononce pas | 6 | 1,3 |
| **ST Grave** | **436** | **86,5** |
| **ST Pas grave** | **62** | **12,2** |
| TOTAL | 504 | 100 |

**Q12b (SPLIT B). Pouvez-vous me dire s'il est, selon vous, très grave, assez grave, peu grave ou pas grave du tout d'avoir les comportements suivants ? *« Etre contre le mariage d'un de ses enfants avec une personne d'origine maghrébine »***

| | Effectifs | Pourcentage |
|---|---|---|
| Très grave | 177 | 35,2 |
| Assez grave | 160 | 31,7 |
| Peu grave | 85 | 16,8 |
| Pas grave du tout | 59 | 11,8 |
| Ne se prononce pas | 23 | 4,5 |
| **ST Grave** | **337** | **66,9** |
| **ST Pas grave** | **144** | **28,6** |
| TOTAL | 504 | 100 |

**Q12b (SPLIT B). Pouvez-vous me dire s'il est, selon vous, très grave, assez grave, peu grave ou pas grave du tout d'avoir les comportements suivants ? *« Refuser l'embauche d'une personne d'origine maghrébine qualifiée pour le poste »***

| | Effectifs | Pourcentage |
|---|---|---|
| Très grave | 283 | 56,1 |
| Assez grave | 173 | 34,2 |
| Peu grave | 33 | 6,6 |
| Pas grave du tout | 11 | 2,1 |
| Ne se prononce pas | 5 | 1,0 |
| **ST Grave** | **455** | **90,3** |
| **ST Pas grave** | **44** | **8,7** |
| TOTAL | 504 | 100 |

**Q13. Pour chacune des opinions suivantes, dites-moi si vous êtes tout à fait d'accord, plutôt d'accord, plutôt pas d'accord ou pas d'accord du tout ? « *Les travailleurs immigrés doivent être considérés ici comme chez eux puisqu'ils contribuent à l'économie française* »**

| | Effectifs | Pourcentage |
|---|---|---|
| Tout à fait d'accord | 418 | 41,2 |
| Plutôt d'accord | 383 | 37,7 |
| plutôt pas d'accord | 121 | 11,9 |
| Pas du tout d'accord | 70 | 6,9 |
| Ne se prononce pas | 23 | 2,3 |
| **ST D'accord** | **801** | **78,9** |
| **ST Pas d'accord** | **191** | **18,8** |
| TOTAL | 1015 | 100 |

**Q13. Pour chacune des opinions suivantes, dites-moi si vous êtes tout à fait d'accord, plutôt d'accord, plutôt pas d'accord ou pas d'accord du tout ? « *Il faut permettre aux musulmans de France d'exercer leur religion dans de bonnes conditions* »**

| | Effectifs | Pourcentage |
|---|---|---|
| Tout à fait d'accord | 347 | 34,2 |
| Plutôt d'accord | 459 | 45,2 |
| plutôt pas d'accord | 99 | 9,8 |
| Pas du tout d'accord | 83 | 8,2 |
| Ne se prononce pas | 27 | 2,6 |
| **ST D'accord** | **806** | **79,4** |
| **ST Pas d'accord** | **182** | **17,9** |
| TOTAL | 1015 | 100 |

**Q13. Pour chacune des opinions suivantes, dites-moi si vous êtes tout à fait d'accord, plutôt d'accord, plutôt pas d'accord ou pas d'accord du tout ? « *De nombreux immigrés viennent en France uniquement pour profiter de la protection sociale* »**

| | Effectifs | Pourcentage |
|---|---|---|
| Tout à fait d'accord | 348 | 34,3 |
| Plutôt d'accord | 264 | 26,0 |
| plutôt pas d'accord | 217 | 21,3 |
| Pas du tout d'accord | 138 | 13,6 |
| Ne se prononce pas | 49 | 4,8 |
| **ST D'accord** | **612** | **60,3** |
| **ST Pas d'accord** | **354** | **34,9** |
| TOTAL | 1015 | 100 |

**Q13. Pour chacune des opinions suivantes, dites-moi si vous êtes tout à fait d'accord, plutôt d'accord, plutôt pas d'accord ou pas d'accord du tout ?**
**« *L'immigration est la principale cause de l'insécurité* »**

| | Effectifs | Pourcentage |
|---|---|---|
| Tout à fait d'accord | 219 | 21,6 |
| Plutôt d'accord | 204 | 20,1 |
| plutôt pas d'accord | 289 | 28,5 |
| Pas du tout d'accord | 273 | 26,9 |
| Ne se prononce pas | 30 | 2,9 |
| **ST D'accord** | **423** | **41,6** |
| **ST Pas d'accord** | **562** | **55,4** |
| TOTAL | 1015 | 100,0 |

**Q13. Pour chacune des opinions suivantes, dites-moi si vous êtes tout à fait d'accord, plutôt d'accord, plutôt pas d'accord ou pas d'accord du tout ?**
**« *En France, tout le monde peut réussir quelle que soit sa couleur de peau* »**

| | Effectifs | Pourcentage |
|---|---|---|
| Tout à fait d'accord | 417 | 41,1 |
| Plutôt d'accord | 330 | 32,5 |
| plutôt pas d'accord | 192 | 18,9 |
| Pas du tout d'accord | 63 | 6,2 |
| Ne se prononce pas | 14 | 1,4 |
| **ST D'accord** | **747** | **73,6** |
| **ST Pas d'accord** | **254** | **25,0** |
| TOTAL | 1015 | 100 |

**Q13. Pour chacune des opinions suivantes, dites-moi si vous êtes tout à fait d'accord, plutôt d'accord, plutôt pas d'accord ou pas d'accord du tout ?**
**« *Il est indispensable que les étrangers qui viennent vivre en France adoptent les habitudes de vie françaises* »**

| | Effectifs | Pourcentage |
|---|---|---|
| Tout à fait d'accord | 560 | 55,2 |
| Plutôt d'accord | 321 | 31,6 |
| plutôt pas d'accord | 93 | 9,2 |
| Pas du tout d'accord | 23 | 2,3 |
| Ne se prononce pas | 18 | 1,8 |
| **ST D'accord** | **881** | **86,8** |
| **ST Pas d'accord** | **116** | **11,4** |
| TOTAL | 1015 | 100 |

**Q13. Pour chacune des opinions suivantes, dites-moi si vous êtes tout à fait d'accord, plutôt d'accord, plutôt pas d'accord ou pas d'accord du tout ?**
**« *Les enfants d'immigrés nés en France ne sont pas vraiment Français* »**

| | Effectifs | Pourcentage |
|---|---|---|
| Tout à fait d'accord | 93 | 9,2 |
| Plutôt d'accord | 166 | 16,3 |
| plutôt pas d'accord | 266 | 26,2 |
| Pas du tout d'accord | 466 | 45,9 |
| Ne se prononce pas | 25 | 2,4 |
| **ST D'accord** | **259** | **25,5** |
| **ST Pas d'accord** | **731** | **72,1** |
| TOTAL | 1015 | 100 |

**Q13. Pour chacune des opinions suivantes, dites-moi si vous êtes tout à fait d'accord, plutôt d'accord, plutôt pas d'accord ou pas d'accord du tout ?**
**« *Les juifs ont trop de pouvoir en France* »**

| | Effectifs | Pourcentage |
|---|---|---|
| Tout à fait d'accord | 60 | 5,9 |
| Plutôt d'accord | 139 | 13,7 |
| plutôt pas d'accord | 292 | 28,7 |
| Pas du tout d'accord | 321 | 31,7 |
| Ne se prononce pas | 203 | 20,0 |
| **ST D'accord** | **199** | **19,6** |
| **ST Pas d'accord** | **613** | **60,4** |
| TOTAL | 1015 | 100 |

**Q13. Pour chacune des opinions suivantes, dites-moi si vous êtes tout à fait d'accord, plutôt d'accord, plutôt pas d'accord ou pas d'accord du tout ?**
**« *Les asiatiques sont très travailleurs* » (split A)**

| | Effectifs | Pourcentage |
|---|---|---|
| Tout à fait d'accord | 113 | 32,8 |
| Plutôt d'accord | 133 | 38,6 |
| plutôt pas d'accord | 21 | 6,0 |
| Pas du tout d'accord | 14 | 4,1 |
| Ne se prononce pas | 64 | 18,5 |
| **ST D'accord** | **247** | **71,4** |
| **ST Pas d'accord** | **35** | **10,1** |
| TOTAL | 346 | 100 |

### Q13. Pour chacune des opinions suivantes, dites-moi si vous êtes tout à fait d'accord, plutôt d'accord, plutôt pas d'accord ou pas d'accord du tout ? « *Les maghrébins sont très travailleurs* » (split B)

| | Effectifs | Pourcentage |
|---|---|---|
| Tout à fait d'accord | 29 | 9,2 |
| Plutôt d'accord | 118 | 36,8 |
| plutôt pas d'accord | 78 | 24,2 |
| Pas du tout d'accord | 28 | 8,6 |
| Ne se prononce pas | 68 | 21,2 |
| **ST D'accord** | **148** | **46,0** |
| **ST Pas d'accord** | **105** | **32,8** |
| TOTAL | 322 | 100 |

### Q13. Pour chacune des opinions suivantes, dites-moi si vous êtes tout à fait d'accord, plutôt d'accord, plutôt pas d'accord ou pas d'accord du tout ? « *Les immigrés sont très travailleurs* » (split C)

| | Effectifs | Pourcentage |
|---|---|---|
| Tout à fait d'accord | 62 | 17,9 |
| Plutôt d'accord | 142 | 40,7 |
| plutôt pas d'accord | 70 | 20,1 |
| Pas du tout d'accord | 24 | 7,0 |
| Ne se prononce pas | 49 | 14,1 |
| **ST D'accord** | **204** | **58,7** |
| **ST Pas d'accord** | **95** | **27,2** |
| TOTAL | 348 | 100 |

### Q14. Au cours des cinq dernières années, pensez-vous avoir été l'objet de comportements racistes ?

| | Effectifs | Pourcentage |
|---|---|---|
| Souvent | 54 | 5,3 |
| Parfois | 158 | 15,6 |
| Une fois | 79 | 7,7 |
| Jamais | 721 | 71,0 |
| Ne se prononce pas | 3 | 0,3 |
| **ST OUI** | **291** | **28,7** |
| ***St Souvent*** | **213** | **20,9** |
| TOTAL | 1015 | 100 |

*[si souvent ou parfois]*
**Q15. D'après vous était-ce plutôt à cause de… ?**

| | Effectifs | Pourcentage |
|---|---|---|
| Couleur de peau | 60 | 28,2 |
| Religion | 18 | 8,7 |
| Nationalité | 70 | 32,9 |
| Autre | 57 | 26,7 |
| Ne se prononce pas | 7 | 3,5 |
| TOTAL | 213 | 100 |

**Q16. Pouvez-vous me dire, pour chacun des termes suivants, s'il évoque pour vous quelque chose de très positif, d'assez positif, d'assez négatif, de très négatif ou de ni positif ni négatif ? « *Religion* »**

| | Effectifs | Pourcentage |
|---|---|---|
| Très positif | 131 | 12,9 |
| Assez positif | 301 | 29,7 |
| Assez négatif | 172 | 16,9 |
| Très négatif | 96 | 9,5 |
| Ni positif, ni négatif | 304 | 29,9 |
| Ne se prononce pas | 11 | 1,1 |
| **ST Positif** | **433** | **42,6** |
| **ST Négatif** | **268** | **26,4** |
| TOTAL | 1015 | 100 |

**Q16. Pouvez-vous me dire, pour chacun des termes suivants, s'il évoque pour vous quelque chose de très positif, d'assez positif, d'assez négatif, de très négatif ou de ni positif ni négatif ? « *Laïcité* »**

| | Effectifs | Pourcentage |
|---|---|---|
| Très positif | 403 | 39,7 |
| Assez positif | 385 | 38,0 |
| Assez négatif | 53 | 5,2 |
| Très négatif | 29 | 2,9 |
| Ni positif, ni négatif | 118 | 11,7 |
| Ne se prononce pas | 26 | 2,5 |
| **ST Positif** | **788** | **77,7** |
| **ST Négatif** | **82** | **8,1** |
| TOTAL | 1015 | 100 |

**Q16. Pouvez-vous me dire, pour chacun des termes suivants, s'il évoque pour vous quelque chose de très positif, d'assez positif, d'assez négatif, de très négatif ou de ni positif ni négatif ? «*Religion catholique*»**

| | Effectifs | Pourcentage |
|---|---|---|
| Très positif | 171 | 16,8 |
| Assez positif | 353 | 34,8 |
| Assez négatif | 115 | 11,4 |
| Très négatif | 58 | 5,7 |
| Ni positif, ni négatif | 303 | 29,9 |
| Ne se prononce pas | 14 | 1,4 |
| **ST Positif** | **524** | **51,6** |
| **ST Négatif** | **173** | **17,1** |
| TOTAL | 1015 | 100 |

**Q16. Pouvez-vous me dire, pour chacun des termes suivants, s'il évoque pour vous quelque chose de très positif, d'assez positif, d'assez négatif, de très négatif ou de ni positif ni négatif ? «*Religion juive*»**

| | Effectifs | Pourcentage |
|---|---|---|
| Très positif | 96 | 9,5 |
| Assez positif | 316 | 31,1 |
| Assez négatif | 137 | 13,5 |
| Très négatif | 68 | 6,7 |
| Ni positif, ni négatif | 351 | 34,6 |
| Ne se prononce pas | 46 | 4,5 |
| **ST Positif** | **412** | **40,6** |
| **ST Négatif** | **206** | **20,3** |
| TOTAL | 1015 | 100 |

**Q16. Pouvez-vous me dire, pour chacun des termes suivants, s'il évoque pour vous quelque chose de très positif, d'assez positif, d'assez négatif, de très négatif ou de ni positif ni négatif ? «*Religion musulmane*»**

| | Effectifs | Pourcentage |
|---|---|---|
| Très positif | 79 | 7,8 |
| Assez positif | 249 | 24,5 |
| Assez négatif | 216 | 21,3 |
| Très négatif | 128 | 12,6 |
| Ni positif, ni négatif | 315 | 31,0 |
| Ne se prononce pas | 27 | 2,7 |
| **ST Positif** | **328** | **32,4** |
| **ST Négatif** | **344** | **33,9** |
| TOTAL | 1015 | 100 |

**Q17. Et pouvez-vous me dire, pour chacun des mots suivants, s'il évoque pour vous quelque chose de très positif, d'assez positif, d'assez négatif, de très négatif ou de ni positif ni négatif ? « *Israël* »**

| | Effectifs | Pourcentage |
|---|---|---|
| Très positif | 53 | 5,2 |
| Assez positif | 243 | 23,9 |
| Assez négatif | 254 | 25,0 |
| Très négatif | 124 | 12,2 |
| Ni positif, ni négatif | 266 | 26,2 |
| Ne se prononce pas | 76 | 7,5 |
| **ST Positif** | **296** | **29,1** |
| **ST Négatif** | **377** | **37,2** |
| TOTAL | 1015 | 100 |

**Q17. Et pouvez-vous me dire, pour chacun des mots suivants, s'il évoque pour vous quelque chose de très positif, d'assez positif, d'assez négatif, de très négatif ou de ni positif ni négatif ? « *États-Unis* »**

| | Effectifs | Pourcentage |
|---|---|---|
| Très positif | 139 | 13,7 |
| Assez positif | 456 | 45,0 |
| Assez négatif | 138 | 13,6 |
| Très négatif | 37 | 3,6 |
| Ni positif, ni négatif | 206 | 20,3 |
| Ne se prononce pas | 39 | 3,8 |
| **ST Positif** | **595** | **58,6** |
| **ST Négatif** | **175** | **17,3** |
| TOTAL | 1015 | 100 |

**Q17. Et pouvez-vous me dire, pour chacun des mots suivants, s'il évoque pour vous quelque chose de très positif, d'assez positif, d'assez négatif, de très négatif ou de ni positif ni négatif ? « *France* »**

| | Effectifs | Pourcentage |
|---|---|---|
| Très positif | 380 | 37,4 |
| Assez positif | 427 | 42,1 |
| Assez négatif | 74 | 7,3 |
| Très négatif | 14 | 1,4 |
| Ni positif, ni négatif | 105 | 10,4 |
| Ne se prononce pas | 15 | 1,5 |
| **ST Positif** | **807** | **79,5** |
| **ST Négatif** | **88** | **8,7** |
| TOTAL | 1015 | 100 |

**Q17. Et pouvez-vous me dire, pour chacun des mots suivants, s'il évoque pour vous quelque chose de très positif, d'assez positif, d'assez négatif, de très négatif ou de ni positif ni négatif ? « *Algérie* »**

| | Effectifs | Pourcentage |
|---|---|---|
| Très positif | 57 | 5,6 |
| Assez positif | 288 | 28,4 |
| Assez négatif | 190 | 18,7 |
| Très négatif | 130 | 12,8 |
| Ni positif, ni négatif | 289 | 28,5 |
| Ne se prononce pas | 61 | 6,0 |
| **ST Positif** | **345** | **34,0** |
| **ST Négatif** | **320** | **31,5** |
| TOTAL | 1015 | 100,0 |

**Q17. Et pouvez-vous me dire, pour chacun des mots suivants, s'il évoque pour vous quelque chose de très positif, d'assez positif, d'assez négatif, de très négatif ou de ni positif ni négatif ? « *Union Européenne* »**

| | Effectifs | Pourcentage |
|---|---|---|
| Très positif | 177 | 17,5 |
| Assez positif | 405 | 39,9 |
| Assez négatif | 184 | 18,1 |
| Très négatif | 73 | 7,2 |
| Ni positif, ni négatif | 152 | 15,0 |
| Ne se prononce pas | 23 | 2,3 |
| **ST Positif** | **582** | **57,4** |
| **ST Négatif** | **257** | **25,3** |
| TOTAL | 1015 | 100 |

**Q17. Et pouvez-vous me dire, pour chacun des mots suivants, s'il évoque pour vous quelque chose de très positif, d'assez positif, d'assez négatif, de très négatif ou de ni positif ni négatif ? « *Daech, ou l'État Islamique* »**

| | Effectifs | Pourcentage |
|---|---|---|
| Très positif | 5 | 0,4 |
| Assez positif | 3 | 0,3 |
| Assez négatif | 45 | 4,4 |
| Très négatif | 891 | 87,8 |
| Ni positif, ni négatif | 40 | 3,9 |
| Ne se prononce pas | 32 | 3,2 |
| **ST Positif** | **8** | **0,8** |
| **ST Négatif** | **935** | **92,1** |
| TOTAL | 1015 | 100 |

### Q17. Et pouvez-vous me dire, pour chacun des mots suivants, s'il évoque pour vous quelque chose de très positif, d'assez positif, d'assez négatif, de très négatif ou de ni positif ni négatif ? « *Palestine* »

| | Effectifs | Pourcentage |
|---|---|---|
| Très positif | 63 | 6,2 |
| Assez positif | 245 | 24,1 |
| Assez négatif | 227 | 22,3 |
| Très négatif | 118 | 11,6 |
| Ni positif, ni négatif | 273 | 26,9 |
| Ne se prononce pas | 90 | 8,9 |
| **ST Positif** | **307** | **30,3** |
| **ST Négatif** | **345** | **34,0** |
| TOTAL | 1015 | 100 |

### Q18. Selon vous le respect des pratiques religieuses musulmanes suivantes peut-il, en France, poser problème pour vivre en société ? « *Le port du voile* »

| | Effectifs | Pourcentage |
|---|---|---|
| Oui, tout à fait | 441 | 43,4 |
| Oui, plutôt | 245 | 24,2 |
| Non, pas vraiment | 164 | 16,2 |
| Non, pas du tout | 151 | 14,8 |
| Ne se prononce pas | 14 | 1,4 |
| **ST OUI** | **686** | **67,6** |
| **ST NON** | **315** | **31,0** |
| TOTAL | 1015 | 100 |

### Q18. Selon vous le respect des pratiques religieuses musulmanes suivantes peut-il, en France, poser problème pour vivre en société ? « *Le jeûne du ramadan* »

| | Effectifs | Pourcentage |
|---|---|---|
| Oui, tout à fait | 441 | 43,4 |
| Oui, plutôt | 245 | 24,2 |
| Non, pas vraiment | 164 | 16,2 |
| Non, pas du tout | 151 | 14,8 |
| Ne se prononce pas | 14 | 1,4 |
| **ST OUI** | **686** | **67,6** |
| **ST NON** | **315** | **31,0** |
| TOTAL | 1015 | 100 |

### Q18. Selon vous le respect des pratiques religieuses musulmanes suivantes peut-il, en France, poser problème pour vivre en société ? *« Les prières »*

| | Effectifs | Pourcentage |
|---|---|---|
| Oui, tout à fait | 164 | 16,1 |
| Oui, plutôt | 171 | 16,9 |
| Non, pas vraiment | 323 | 31,8 |
| Non, pas du tout | 337 | 33,2 |
| Ne se prononce pas | 20 | 2,0 |
| **ST OUI** | **335** | **33,0** |
| **ST NON** | **660** | **65,0** |
| TOTAL | 1015 | 100 |

### Q18. Selon vous le respect des pratiques religieuses musulmanes suivantes peut-il, en France, poser problème pour vivre en société ? *« L'interdiction de consommer de la viande de porc ou de l'alcool »*

| | Effectifs | Pourcentage |
|---|---|---|
| Oui, tout à fait | 172 | 17,0 % |
| Oui, plutôt | 161 | 15,9 % |
| Non, pas vraiment | 283 | 27,8 % |
| Non, pas du tout | 382 | 37,7 % |
| Ne se prononce pas | 17 | 1,7 % |
| **ST OUI** | **333** | **32,8 %** |
| **ST NON** | **665** | **65,5 %** |
| TOTAL | 1015 | 100,0 % |

### Q18. Selon vous le respect des pratiques religieuses musulmanes suivantes peut-il, en France, poser problème pour vivre en société ? *« Le sacrifice du mouton lors de l'Aïd-el-Kébir »*

| | Effectifs | Pourcentage |
|---|---|---|
| Oui, tout à fait | 186 | 18,3 % |
| Oui, plutôt | 140 | 13,7 % |
| Non, pas vraiment | 313 | 30,8 % |
| Non, pas du tout | 346 | 34,1 % |
| Ne se prononce pas | 31 | 3,0 % |
| **ST OUI** | **325** | **32,1 %** |
| **ST NON** | **659** | **64,9 %** |
| TOTAL | 1015 | 100,0 % |

**Q18. Selon vous le respect des pratiques religieuses musulmanes suivantes peut-il, en France, poser problème pour vivre en société ?**
***« Le port du voile intégral »***

| | Effectifs | Pourcentage |
|---|---|---|
| Oui, tout à fait | 769 | 75,8 % |
| Oui, plutôt | 179 | 17,6 % |
| Non, pas vraiment | 19 | 1,9 % |
| Non, pas du tout | 37 | 3,7 % |
| Ne se prononce pas | 11 | 1,1 % |
| **ST OUI** | **948** | **93,4 %** |
| **ST NON** | **56** | **5,5 %** |
| TOTAL | 1015 | 100,0 % |

**Q18. Selon vous le respect des pratiques religieuses musulmanes suivantes peut-il, en France, poser problème pour vivre en société ?**
***« L'interdiction de montrer l'image du prophète Mahomet »***

| | Effectifs | Pourcentage |
|---|---|---|
| Oui, tout à fait | 287 | 28,3 % |
| Oui, plutôt | 229 | 22,6 % |
| Non, pas vraiment | 203 | 20,0 % |
| Non, pas du tout | 231 | 22,8 % |
| Ne se prononce pas | 64 | 6,3 % |
| **ST OUI** | **516** | **50,8 %** |
| **ST NON** | **435** | **42,8 %** |
| TOTAL | 1015 | 100,0 % |

**Q19. En France aujourd'hui, avez-vous le sentiment que l'on parle trop, pas assez ou ce qu'il faut de l'extermination des Tsiganes, qu'on appelle aussi les Roms, pendant la seconde guerre mondiale ?**

| | Effectifs | Pourcentage |
|---|---|---|
| Pas assez | 520 | 51,2 |
| Trop | 57 | 5,6 |
| Ce qu'il faut | 324 | 31,9 |
| Ne se prononce pas | 115 | 11,3 |
| TOTAL | 1015 | 100 |

**Q20. Voici quelques opinions que nous avons entendues à propos des Roms migrants. Dites-moi si vous êtes tout à fait d'accord, plutôt d'accord, pas vraiment d'accord ou pas d'accord du tout avec chacune d'entre elles. Les Roms migrants *…sont pour la plupart nomades***

| | Effectifs | Pourcentage |
|---|---|---|
| Tout à fait d'accord | 379 | 37,3 |
| Plutôt d'accord | 389 | 38,3 |
| Pas vraiment d'accord | 119 | 11,8 |
| Pas du tout d'accord | 43 | 4,2 |
| Ne se prononce pas | 85 | 8,4 |
| **ST D'accord** | **768** | **75,6** |
| **ST Pas d'accord** | **163** | **16,0** |
| TOTAL | 1015 | 100 |

**Q20. Voici quelques opinions que nous avons entendues à propos des Roms migrants. Dites-moi si vous êtes tout à fait d'accord, plutôt d'accord, pas vraiment d'accord ou pas d'accord du tout avec chacune d'entre elles. Les Roms migrants *…exploitent très souvent les enfants***

| | Effectifs | Pourcentage |
|---|---|---|
| Tout à fait d'accord | 355 | 35,0 |
| Plutôt d'accord | 343 | 33,8 |
| Pas vraiment d'accord | 129 | 12,7 |
| Pas du tout d'accord | 61 | 6,0 |
| Ne se prononce pas | 126 | 12,4 |
| **ST D'accord** | **699** | **68,8** |
| **ST Pas d'accord** | **190** | **18,8** |
| TOTAL | 1015 | 100 |

**Q20. Voici quelques opinions que nous avons entendues à propos des Roms migrants. Dites-moi si vous êtes tout à fait d'accord, plutôt d'accord, pas vraiment d'accord ou pas d'accord du tout avec chacune d'entre elles. Les Roms migrants *…vivent essentiellement de vols et de trafics***

| | Effectifs | Pourcentage |
|---|---|---|
| Tout à fait d'accord | 279 | 27,5 |
| Plutôt d'accord | 312 | 30,8 |
| Pas vraiment d'accord | 229 | 22,6 |
| Pas du tout d'accord | 98 | 9,7 |
| Ne se prononce pas | 97 | 9,5 |
| **ST D'accord** | **591** | **58,2** |
| **ST Pas d'accord** | **327** | **32,2** |
| TOTAL | 1015 | 100 |

**Q20. Voici quelques opinions que nous avons entendues à propos des Roms migrants. Dites-moi si vous êtes tout à fait d'accord, plutôt d'accord, pas vraiment d'accord ou pas d'accord du tout avec chacune d'entre elles.**
**Les Roms migrants *…ne veulent pas s'intégrer en France***

| | Effectifs | Pourcentage |
|---|---|---|
| Tout à fait d'accord | 272 | 26,8 |
| Plutôt d'accord | 321 | 31,6 |
| Pas vraiment d'accord | 210 | 20,7 |
| Pas du tout d'accord | 74 | 7,3 |
| Ne se prononce pas | 138 | 13,6 |
| **ST D'accord** | **592** | **58,4** |
| **ST Pas d'accord** | **284** | **28,0** |
| TOTAL | 1015 | 100 |

**Q21. En France aujourd'hui, avez-vous le sentiment que l'on parle trop, pas assez ou ce qu'il faut de l'extermination des juifs pendant la seconde guerre mondiale ?**

| | Effectifs | Pourcentage |
|---|---|---|
| Pas assez | 181 | 17,8 |
| Trop | 176 | 17,3 |
| Ce qu'il faut | 615 | 60,6 |
| Ne se prononce pas | 43 | 4,3 |
| TOTAL | 1015 | 100 |

**Q22. Selon vous, qui porte la plus grande responsabilité dans la poursuite du conflit israélo-palestinien ?**

| | Effectifs | Pourcentage |
|---|---|---|
| Les Palestiniens | 103 | 10,2 |
| Les Israéliens | 295 | 29,1 |
| Ne se prononce pas | 616 | 60,7 |
| TOTAL | 1015 | 100 |

**Q23. Je vais vous citer plusieurs affirmations concernant la laïcité. Laquelle correspond le mieux à ce qu'est, pour vous, la laïcité en France aujourd'hui? En premier ?**

| | Effectifs | Pourcentage |
|---|---|---|
| La séparation des religions et de l'État | 199 | 19,6 |
| L'interdiction des signes et des manifestations religieuses dans l'espace public | 128 | 12,6 |
| Le rejet de toutes les religions et convictions religieuses | 31 | 3,1 |
| Permettre à des gens de convictions différentes de vivre ensemble | 282 | 27,7 |
| La préservation de l'identité traditionnelle de la France | 120 | 11,9 |
| La liberté de pratiquer la religion que l'on souhaite | 225 | 22,1 |
| Ne se prononce pas | 30 | 3,0 |
| TOTAL | 1015 | 100 |

**Q23. Je vais vous citer plusieurs affirmations concernant la laïcité. Laquelle correspond le mieux à ce qu'est, pour vous, la laïcité en France aujourd'hui ? CUMUL**

| | Effectifs | Pourcentage |
|---|---|---|
| La séparation des religions et de l'État | 357 | 35,1 |
| L'interdiction des signes et des manifestations religieuses dans l'espace public | 283 | 27,9 |
| Le rejet de toutes les religions et convictions religieuses | 51 | 5,0 |
| Permettre à des gens de convictions différentes de vivre ensemble | 547 | 53,9 |
| La préservation de l'identité traditionnelle de la France | 232 | 22,9 |
| La liberté de pratiquer la religion que l'on souhaite | 464 | 45,7 |
| Ne se prononce pas | 30 | 3,0 |
| TOTAL | 1015 | 100 |

**Q24. La France a décidé d'accueillir 30 000 personnes sur deux ans pour participer à l'effort européen d'accueil des réfugiés. Au sujet de ces réfugiés, de laquelle des deux opinions suivantes vous sentez-vous le plus proche ?**

| | Effectifs | Pourcentage |
|---|---|---|
| C'est un devoir pour la France d'accueillir les réfugiés des pays en guerre | 412 | 40,6 |
| La France ne doit pas accueillir ces réfugiés car il faut avant tout aider les personnes qui n'arrivent pas à se loger et à vivre décemment en France | 547 | 53,9 |
| Ne se prononce pas | 56 | 5,5 |
| TOTAL | 1015 | 100 |

**Q25. Aujourd'hui, un grand nombre de *migrants* venant *de Syrie et d'Irak* arrivent en France. Pensez-vous que la France…**

| | Effectifs | Pourcentage |
|---|---|---|
| Doit les accueillir | 77 | 30,5 |
| Devrait les accueillir, mais la situation actuelle du pays ne le permet pas | 126 | 50,2 |
| N'a pas à les accueillir | 44 | 17,6 |
| Ne se prononce pas | 4 | 1,7 |
| TOTAL | 251 | 100 |

**Q26. Aujourd'hui, un grand nombre de *réfugiés* venant *de Syrie et d'Irak* arrivent en France. Pensez-vous que la France…**

| | Effectifs | Pourcentage |
|---|---|---|
| Doit les accueillir | 79 | 30,5 |
| Devrait les accueillir, mais la situation actuelle du pays ne le permet pas | 126 | 48,8 |
| N'a pas à les accueillir | 51 | 19,7 |
| Ne se prononce pas | 2 | 0,9 |
| TOTAL | 259 | 100 |

### *Q27.* Aujourd'hui, un grand nombre de *migrants* venant *d'Afrique* arrivent en France. Pensez-vous que la France…

| | Effectifs | Pourcentage |
|---|---|---|
| Doit les accueillir | 52 | 20,6 |
| Devrait les accueillir, mais la situation actuelle du pays ne le permet pas | 157 | 61,8 |
| N'a pas à les accueillir | 39 | 15,3 |
| Ne se prononce pas | 6 | 2,4 |
| TOTAL | 255 | 100 |

### *Q28.* Aujourd'hui, un grand nombre de *réfugiés* venant *d'Afrique* arrivent en France. Pensez-vous que la France…

| | Effectifs | Pourcentage |
|---|---|---|
| Doit les accueillir | 60 | 23,8 |
| Devrait les accueillir, mais la situation actuelle du pays ne le permet pas | 146 | 58,3 |
| N'a pas à les accueillir | 40 | 15,8 |
| Ne se prononce pas | 5 | 2,2 |
| TOTAL | 251 | 100 |

### *Q29.* Si vous aviez un enfant qui entrait à l'école, est-ce que vous accepteriez qu'il soit dans une classe comprenant…

### … environ la moitié d'enfants d'origine étrangère ?

| | Effectifs | Pourcentage |
|---|---|---|
| Oui | 821 | 80,9 |
| Non | 167 | 16,4 |
| Ne se prononce pas | 27 | 2,7 |
| TOTAL | 1015 | 100 |

### *[si « non » en 29-A]*
### … environ une dizaine d'enfants d'origine étrangère ?

| | Effectifs | Pourcentage |
|---|---|---|
| Oui | 938 | 92,4 |
| Non | 73 | 7,2 |
| Ne se prononce pas | 4 | 0,4 |
| TOTAL | 1015 | 100 |

*[si « non » en 29-B]*
**…environ trois ou quatre enfants d'origine étrangère ?**

| | Effectifs | Pourcentage |
|---|---|---|
| Oui | 994 | 97,9 |
| Non | 21 | 2,1 |
| TOTAL | 1015 | 100 |

**Q30. Si vous appreniez que votre fils est homosexuel, quelle serait votre réaction ?**

| | Effectifs | Pourcentage |
|---|---|---|
| Cela ne me gênerait pas | 419 | 41,3 |
| Cela me ferait de la peine mais je le laisserais vivre comme il veut | 472 | 46,5 |
| Si possible, je chercherais à le faire changer | 56 | 5,5 |
| Je serais profondément choqué, et je ferais tout pour le faire changer | 53 | 5,2 |
| Ne se prononce pas | 15 | 1,5 |
| **ST Chercherait à le faire changer** | **108** | **10,7** |
| TOTAL | 1015 | 100 |

**Q31. Selon vous, si quelqu'un est soupçonné de préparer un attentat terroriste en France, la police devrait-elle avoir le droit de le garder en prison jusqu'à être sûre que cette personne n'est pas impliquée ?**

| | Effectifs | Pourcentage |
|---|---|---|
| Oui, tout à fait | 625 | 61,6 |
| Oui, plutôt | 267 | 26,3 |
| Non, plutôt pas | 81 | 7,9 |
| Non, pas du tout | 31 | 3,1 |
| Ne se prononce pas | 12 | 1,2 |
| **ST OUI** | **891** | **87,8** |
| **ST NON** | **112** | **11,0** |
| TOTAL | 1015 | 100 |

**Q32. À votre avis, entre ces deux opinions, qu'est-ce qui est le plus important aujourd'hui ?**

| | Effectifs | Pourcentage |
|---|---|---|
| Il faut que la police puisse enquêter en cas de menace terroriste même si cela peut restreindre les libertés individuelles | 816 | 80,4 |
| Les libertés individuelles doivent être protégées même si cela peut gêner les enquêtes policières sur des menaces terroristes | 167 | 16,4 |
| Ne se prononce pas | 33 | 3,2 |
| TOTAL | 1015 | 100 |

## Renseignements signalétiques

**RS1. Je vais vous citer un certain nombre d'affirmations. Pour chacune d'entre elles, dites-moi si vous êtes tout à fait d'accord, plutôt d'accord, pas vraiment d'accord ou pas du tout d'accord ? *« Il faudrait rétablir la peine de mort »***

| | Effectifs | Pourcentage |
|---|---|---|
| Tout à fait d'accord | 207 | 20,4 |
| Plutôt d'accord | 202 | 19,9 |
| Pas vraiment d'accord | 162 | 15,9 |
| Pas du tout d'accord | 420 | 41,3 |
| Ne se prononce pas | 25 | 2,4 |
| **ST D'accord** | **409** | **40,3** |
| **ST Pas d'accord** | **581** | **57,3** |
| TOTAL | 1015 | 100 |

**RS1. Je vais vous citer un certain nombre d'affirmations. Pour chacune d'entre elles, dites-moi si vous êtes tout à fait d'accord, plutôt d'accord, pas vraiment d'accord ou pas du tout d'accord ? *« Les tribunaux français ne sont pas assez sévères »***

| | Effectifs | Pourcentage |
|---|---|---|
| Tout à fait d'accord | 393 | 38,7 |
| Plutôt d'accord | 321 | 31,6 |
| Pas vraiment d'accord | 187 | 18,5 |
| Pas du tout d'accord | 62 | 6,1 |
| Ne se prononce pas | 52 | 5,1 |
| **ST D'accord** | **714** | **70,4** |
| **ST Pas d'accord** | **249** | **24,5** |
| TOTAL | 1015 | 100 |

**RS1. Je vais vous citer un certain nombre d'affirmations. Pour chacune d'entre elles, dites-moi si vous êtes tout à fait d'accord, plutôt d'accord, pas vraiment d'accord ou pas du tout d'accord ? *« L'homosexualité est une manière acceptable de vivre sa sexualité »***

| | Effectifs | Pourcentage |
|---|---|---|
| Tout à fait d'accord | 551 | 54,2 |
| Plutôt d'accord | 278 | 27,4 |
| Pas vraiment d'accord | 96 | 9,4 |
| Pas du tout d'accord | 66 | 6,5 |
| Ne se prononce pas | 25 | 2,5 |
| **ST D'accord** | **829** | **81,6** |
| **ST Pas d'accord** | **161** | **15,9** |
| TOTAL | 1015 | 100 |

**RS1. Je vais vous citer un certain nombre d'affirmations. Pour chacune d'entre elles, dites-moi si vous êtes tout à fait d'accord, plutôt d'accord, pas vraiment d'accord ou pas du tout d'accord ? *«La femme est faite avant tout pour avoir des enfants et les élever»***

| | Effectifs | Pourcentage |
|---|---|---|
| Tout à fait d'accord | 45 | 4,4 |
| Plutôt d'accord | 90 | 8,9 |
| Pas vraiment d'accord | 233 | 22,9 |
| Pas du tout d'accord | 644 | 63,4 |
| Ne se prononce pas | 3 | 0,3 |
| **ST D'accord** | **136** | **13,4** |
| **ST Pas d'accord** | **877** | **86,4** |
| TOTAL | 1015 | 100 |

**RS1. Je vais vous citer un certain nombre d'affirmations. Pour chacune d'entre elles, dites-moi si vous êtes tout à fait d'accord, plutôt d'accord, pas vraiment d'accord ou pas du tout d'accord ? *«Les chômeurs pourraient trouver du travail s'ils le voulaient vraiment»***

| | Effectifs | Pourcentage |
|---|---|---|
| Tout à fait d'accord | 201 | 19,8 |
| Plutôt d'accord | 289 | 28,5 |
| Pas vraiment d'accord | 358 | 35,3 |
| Pas du tout d'accord | 158 | 15,6 |
| Ne se prononce pas | 9 | 0,9 |
| **ST D'accord** | **490** | **48,3** |
| **ST Pas d'accord** | **516** | **50,9** |
| TOTAL | 1015 | 100 |

**RS2. Pour chacune des affirmations suivantes, dites-moi si elle s'applique tout à fait, plutôt, plutôt pas ou pas du tout à votre situation personnelle et celle de votre foyer ? *«Chaque mois, je me demande comment je vais faire pour tout payer»***

| | Effectifs | Pourcentage |
|---|---|---|
| Tout à fait | 281 | 27,7 |
| Plutôt | 211 | 20,8 |
| Plutôt pas | 226 | 22,3 |
| Pas du tout | 285 | 28,0 |
| Ne se prononce pas | 12 | 1,2 |
| **ST OUI** | **493** | **48,5** |
| **ST NON** | **511** | **50,3** |
| TOTAL | 1015 | 100 |

**RS2. Pour chacune des affirmations suivantes, dites-moi si elle s'applique tout à fait, plutôt, plutôt pas ou pas du tout à votre situation personnelle et celle de votre foyer ? «*Je vis aujourd'hui moins bien qu'il y a quelques années*»**

| | Effectifs | Pourcentage |
|---|---|---|
| Tout à fait | 388 | 38,2 |
| Plutôt | 204 | 20,1 |
| Plutôt pas | 217 | 21,4 |
| Pas du tout | 194 | 19,1 |
| Ne se prononce pas | 13 | 1,2 |
| **ST OUI** | **592** | **58,3** |
| **ST NON** | **411** | **40,5** |
| TOTAL | 1015 | 100,0 |

**RS2. Pour chacune des affirmations suivantes, dites-moi si elle s'applique tout à fait, plutôt, plutôt pas ou pas du tout à votre situation personnelle et celle de votre foyer ? «*J'ai peur que la France soit impliquée dans un conflit armé majeur*»**

| | Effectifs | Pourcentage |
|---|---|---|
| Tout à fait | 303 | 29,8 |
| Plutôt | 351 | 34,6 |
| Plutôt pas | 231 | 22,8 |
| Pas du tout | 103 | 10,2 |
| Ne se prononce pas | 27 | 2,6 |
| **ST OUI** | **654** | **64,4** |
| **ST NON** | **335** | **33,0** |
| TOTAL | 1015 | 100 |

**RS3. Pensez-vous qu'il faut accorder la priorité dans les prochaines années…**

| | Effectifs | Pourcentage |
|---|---|---|
| La compétitivité de l'économie française | 362 | 35,7 |
| L'amélioration de la situation des salariés | 617 | 60,7 |
| Ne se prononce pas | 36 | 3,5 |
| TOTAL | 1015 | 100 |

**RS4. En ce qui vous concerne personnellement, diriez-vous de vous-même que vous… ?**

| | Effectifs | Pourcentage |
|---|---|---|
| Êtes plutôt raciste | 44 | 4,4 |
| Êtes un peu raciste | 196 | 19,3 |
| N'êtes pas très raciste | 235 | 23,1 |
| N'êtes pas raciste du tout | 533 | 52,6 |
| Ne se prononce pas | 6 | 0,6 |
| **ST Raciste** | **241** | **23,7** |
| **ST Pas raciste** | **768** | **75,7** |
| TOTAL | 1015 | 100 |

# TABLE DES MATIÈRES

**Avertissement** ..... 5

**Avant-Propos** ..... 7

**Introduction générale** ..... 11

PREMIÈRE PARTIE
**ÉTAT DES LIEUX DES PHÉNOMÈNES RACISTES, ANTISÉMITES ET XÉNOPHOBES ET DES MOYENS DE LUTTE** ..... 19

CHAPITRE 1
**LA PERCEPTION DES PHÉNOMÈNES** ..... 21

**Le baromètre de la CNCDH** ..... 21

**Le sondage d'opinion : synthèse de l'institut IPSOS** ..... 24

**Le terrorisme est la deuxième crainte des habitants de l'hexagone pour la société française, juste derrière le chômage ; il supplante d'autres craintes socioéconomiques comme la pauvreté ou la crise** ..... 24

**Le racisme semble toujours aussi répandu et suscite de vives inquiétudes dans la population française…** ..... 25

**… même si le sentiment d'avoir été soi-même victime de racisme reste stable** ..... 26

**La population française se montre de plus en plus ouverte à la diversité d'une manière générale et les indicateurs du racisme enregistrent d'importants reculs** ..... 26

Les personnes interrogées accepteraient la différence même dans leur propre quotidien ..... 26

L'existence même des races humaines est de plus en plus remise en question ..... 27

Un sentiment raciste en baisse mais des réactions xénophobes jugées toujours aussi justifiables ..... 28

**Les crispations à l'égard de l'immigration et des personnes d'origine étrangère d'une manière générale diminuent fortement....29**

Les difficultés d'intégration sont de moins en moins reprochées aux personnes d'origine étrangère....29

La présence des immigrés est globalement de mieux en mieux perçue....29

Des crispations demeurent, notamment liées aux dimensions économiques de l'immigration....30

Dans ce contexte, l'accueil des réfugiés ne paraît pas envisageable pour la majorité des sondés....31

**Les préjugés à l'égard des immigrés persistent malgré des baisses records....31**

Un décalage dans la perception entre les musulmans de France et l'Islam en général....31

Les préjugés à l'égard des juifs reculent nettement mais persistent....32

Les Roms sont largement considérés comme un groupe à part et souffrent d'une image clairement négative....33

**La lutte contre le racisme est indispensable et passe par la condamnation sévère des propos et comportements discriminatoires....33**

Les comportements discriminatoires et propos racistes sont jugés intolérables et doivent être condamnés....33

Lutter contre le racisme, l'antisémitisme et les préjugés envers les musulmans est par conséquent indispensable....34

La religion et les religions évoquent des sentiments différents selon la proximité partisane....35

Laïcité d'ouverture pour une large majorité des Français, laïcité de fermeture au Front national....36

CHAPITRE 2

**L'ACTION DES MINISTÈRES DE L'ÉDUCATION NATIONALE, DE L'INTÉRIEUR ET DE LA JUSTICE....39**

SECTION 1

**L'action du ministère de l'Éducation nationale....41**

**I. Lutter contre le racisme et l'antisémitisme à l'école....42**

A. Le recensement des actes à caractère raciste en milieu scolaire....42

1. L'enquête SIVIS, le constat paradoxal d'une relative stabilité des phénomènes racistes dans les établissements publics du second degré....43

2. L'enquête de victimation....45

B. Condamner avec fermeté et discernement....46

**II. Prévenir le racisme et l'antisémitisme par l'éducation ..... 49**

A. Ressources et formations mises à disposition des équipes éducatives et pédagogiques pour lutter contre le racisme : une offre abondante à structurer ..... 49

1. Les ressources ..... 49

2. La formation ..... 52

B. L'apprentissage de la citoyenneté ..... 53

1. Le nouvel enseignement moral et civique (EMC) : un enseignement à structurer ..... 53

2. À l'école, redonner toute sa place au débat en évoquant les questions sensibles sans complexe et sans tabou ..... 55

C. L'éducation à la tolérance et la découverte de l'altérité ..... 57

1. Le nouveau projet de programmes d'histoire et de géographie : prendre en compte le « passé composé » de la France ..... 57

2. La mobilisation des institutions mémorielles ..... 60

3. Clarifier et renforcer le lien entre promotion du principe de laïcité et enseignement du fait religieux ..... 61

**III. Problématique des discriminations liées à l'origine et de la ségrégation en milieu scolaire ..... 65**

A. Pour une approche complémentaire à la logique antiraciste traditionnelle ..... 65

B. La mixité sociale et scolaire, des mesures qui doivent être renforcées ..... 66

C. L'exclusion persistante des enfants roms allophones ..... 70

Conclusion ..... 74

SECTION II

**L'action du ministère de l'Intérieur ..... 76**

**I. Le recensement des actes et menaces à caractère raciste ..... 76**

A. Un dispositif statistique en cours de réformation ..... 77

1. Présentation du système ..... 77

2. Enrichissement concerté du dispositif ..... 79

3. Axes du dispositif statistique à parfaire ..... 80

B. Analyse critique du bilan statistique 2015 ..... 81

*Une augmentation significative des faits à caractère raciste, antisémite et antimusulman constatés* ..... 82

*Actes et menaces à caractère antisémite* ..... 84

*Actes et menaces à caractère antimusulman* ..... 85

*Actes et menaces à caractère raciste (hors faits antisémites ou antimusulmans)* ..... 86

C. La représentativité des chiffres en question ..... 86

**II. Améliorer les rapports entre les forces de sécurité et la population : un engagement du ministère à parfaire ..... 89**

A. Les actions préventives de portée générale ..... 89

1. La formation, comme pierre angulaire de la lutte contre le racisme ..... 89

2. Sensibiliser un public jeune ..... 90

B. Améliorer les rapports de confiance entre les forces de sécurité et la population ..... 90

1. Un engagement inachevé sur la lutte contre les contrôles au faciès ..... 90

2. Regard critique sur le régime juridique et réglementaire des contrôles d'identité ..... 92

3. Motiver et assurer une traçabilité des contrôles d'identité ..... 94

4. Engager une réflexion sur le répertoire d'actions mobilisé sur le terrain ..... 97

C. L'accueil des victimes et la réception des plaintes : des efforts à poursuivre ..... 100

1. De nouveaux dispositifs de signalements des faits de nature discriminatoire à destination des agents et des usagers ..... 100

2. La réception des plaintes ..... 101

D. La lutte contre le racisme sur Internet : des moyens renforcés ..... 104

1. Les moyens de PHAROS pour lutter contre les discours de haine sur Internet 104

2. Le bilan des signalements de contenus à caractère raciste sur Internet ..... 105

**III. Repenser l'action territoriale : des initiatives à prendre ou à consolider ..... 107**

A. Favoriser le dialogue avec les cultes ..... 107

1. Promouvoir le dialogue interreligieux ..... 107

2. Un renforcement du dialogue avec le culte musulman ..... 108

3. Le plan de sécurisation des principaux sites à caractère religieux ..... 110

B. La refonte de l'action territoriale de lutte contre le racisme : une réforme aux contours flous ..... 111

C. Améliorer l'accueil des étrangers ..... 114

D. Pour une application effective et complète de la circulaire interministérielle du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites ..... 116

Conclusion ..... 117

SECTION III

**L'action du ministère de la Justice ..... 118**

**I. Un cadre normatif complet mais complexe ..... 119**

A. Présentation succincte du droit en vigueur ..... 120

1. Les spécificités du droit pénal de fond ..... 120

*a. Des dispositions largement dérogatoires* ..... **120**
*b. Des qualifications juridiques délicates à manier* ..... **123**
2. Les spécificités des règles procédurales ..... **126**
B. Les évolutions souhaitables de la législation préconisées par la CNCDH ..... **127**
1. Mettre fin aux lacunes persistantes des textes répressifs ..... **127**
*a. Compléter à la marge le droit pénal de fond* ..... **127**
*b. Renforcer l'efficacité des investigations en cas d'infraction commise sur la Toile* ..... **130**
2. Maintenir les délits relatifs aux abus de la liberté d'expression dans la loi du 29 juillet 1881 ..... **131**
3. Améliorer le régime procédural de la loi du 29 juillet 1881 ..... **134**
4. Consacrer une action de groupe au profit des victimes de racisme et de discrimination ..... **136**
5. Prévenir les atteintes aux droits fondamentaux des étrangers, notamment du fait de la race, de l'origine ou de l'ethnie, dans le cadre de l'exécution des mesures d'éloignement ..... **136**

**II. Une spécialisation des professionnels de justice bienvenue mais à renforcer** ..... **138**
A. Valoriser et dynamiser le rôle des magistrats et pôles spécialisés ..... **138**
1. Associer la CNCDH aux réunions des magistrats référents ..... **138**
2. Activer ou réactiver les pôles anti-discriminations ..... **139**
B. Diversifier la formation de tous les professionnels de justice ..... **140**

**III. Une politique participative en progrès mais perfectible** ..... **142**
A. Promouvoir la participation des associations à la prévention comme à la répression ..... **142**
B. Promouvoir la participation de tous à l'avènement d'une « citoyenneté numérique » ..... **144**

**IV. Des statistiques parlantes mais partielles** ..... **146**
A. Les observations de la CNCDH sur le recueil des statistiques ..... **146**
1. Renforcer les dispositifs techniques du recueil des statistiques ..... **146**
2. Financer une étude dédiée ..... **148**
B. Les observations de la CNCDH sur les statistiques recueillies ..... **149**
1. Maintenir un taux élevé de réponse pénale ..... **149**
2. Améliorer l'efficacité des dispositifs de signalement et de notification des contenus illégaux ..... **151**
3. Faciliter et encourager les dépôts de plainte ..... **153**
4. Promouvoir les alternatives aux poursuites ..... **154**
5. Mieux orienter les poursuites ..... **158**

6. Affiner les données statistiques relatives aux infractions sanctionnées par les juridictions de jugement ..... 159
7. Diversifier le prononcé des peines ..... 159
8. Mieux garantir les droits et libertés fondamentaux au stade de l'exécution des peines ..... 162
*Conclusion* ..... 163

CHAPITRE 3
**DEUX ÉTUDES THÉMATIQUES : LE PLAN NATIONAL DE LUTTE CONTRE LE RACISME ET L'ANTISÉMITISME (2015 – 2017) ET LES DISCOURS DE HAINE SUR INTERNET** ..... 165

SECTION I
**Le plan national de lutte contre le racisme et l'antisémitisme (2015 - 2017)** ..... 166

**I. Sur le contenu du plan** ..... 167

Axe n° 1 : mobiliser la société entière pour lutter efficacement contre toutes les formes de racisme (actions 1 à 8) ..... 167

Axe n° 2 : sanctionner plus fermement et plus efficacement racisme, antisémitisme et discriminations, et mieux protéger les victimes (actions 9 à 16) ..... 172
1. Améliorer les outils permettant une meilleure compréhension du phénomène raciste ..... 173
2. Un arsenal législatif de plus en plus complet et efficace à quelques exceptions près (actions 12 et 15) ..... 176
3. Maintenir les abus de la liberté d'expression dans la loi du 29 juillet 1881 (action 11) ..... 176
4. S'assurer de l'application effective des dispositifs législatifs existants ..... 179
5. Protéger les victimes et remobiliser les acteurs de terrain ..... 181

Axe n° 3 : protéger les utilisateurs d'Internet de la propagation de la haine (actions 17 à 22) ..... 182

Axe n° 4 : former des citoyens par la transmission, l'éducation et la culture (actions 23 à 40) ..... 186
1. La création d'un Conseil scientifique auprès de la DILCRA (action 23), des missions à clarifier ..... 186
2. Redonner à l'école toute sa place dans la lutte contre le racisme et l'antisémitisme (actions 24 à 33) ..... 187
*a. À l'école, redonner toute sa place au débat en évoquant les questions sensibles sans complexe et sans tabou* ..... 190
*b. Renforcer la place de l'étude critique de documents à l'école (critiques interne et externe)* ..... 193
*c. Prendre en compte le « passé composé » de la France en ouvrant l'histoire nationale à la pluralité des situations historiques* ..... 194

*d. Clarifier et renforcer le lien entre promotion de la laïcité et enseignement du fait religieux* ..... **195**

*e. Délivrer des outils adaptés aux enseignants pour se saisir des questions sensibles* ..... **198**

*f. Soutenir les équipes pédagogiques et éducatives confrontées à des difficultés* ..... **199**

*g. Encourager le recours massif aux sanctions pédagogiques et aux mesures de responsabilisation* ..... **201**

3. Éduquer à la citoyenneté et au « vivre ensemble » au-delà de l'école (actions 34 à 40) ..... **202**

**II. Les axes non développés dans le Plan** ..... **206**

A. La ratification des traités internationaux relatifs aux droits de l'homme auxquels la France n'est pas encore partie ..... **206**

B. Une action concertée pour changer la représentation des minorités et de la diversité en France ..... **206**

1. Le rôle des responsables politiques ..... **207**

2. Le rôle des médias ..... **208**

C. Un volet dédié à la lutte contre les discriminations liées à l'origine ..... **209**

D. La lutte contre le racisme envers une catégorie de la population rencontrant des difficultés particulières : les populations de l'Outre-mer ..... **211**

E. La lutte contre le racisme envers une catégorie de la population rencontrant des difficultés particulières : les Roms migrants ..... **212**

F. La lutte contre les exclusions persistantes à l'école ..... **212**

G. Une action en faveur de l'amélioration des rapports entre les citoyens et les forces de sécurité ..... **213**

Conclusion ..... **214**

*Consulter largement la société civile* ..... **215**

*Élaborer le volet opérationnel du plan : actions ciblées, moyens, opérateurs, calendrier* ..... **216**

*Évaluer la mise en œuvre du plan* ..... **217**

SECTION II

**Responsabiliser davantage les prestataires du Web** ..... **219**

Définir clairement le champ d'application territorial de la LCEN ..... **224**

Mieux encadrer le régime de responsabilité applicable aux prestataires du Web ..... **226**

CHAPITRE 4
**LE REGARD DES INSTANCES INTERNATIONALES** ..... **229**

**I. Des regards internationaux multiples sur la lutte contre le racisme en France** ..... **231**

A. Petit tour d'horizon ..... **231**

B. 2015, une année particulièrement riche en « examens internationaux » ..... **237**

**II. Les interrogations utiles sur la lutte contre le racisme en France** ..... **240**

A. Discours de haine raciste (y compris sur Internet) et incitation à la haine raciale ..... **241**

1. Intolérance exacerbée à l'égard des Roms, des migrants et des minorités religieuses en Europe et en France ..... **241**

2. Condamnation des discours de haine proférés dans la sphère publique et politique ..... **243**

3. Le racisme sur Internet, un enjeu complexe ..... **245**

B. Les réfugiés et les demandeurs d'asile, des populations discriminées .... **248**

C. Droits de l'homme, politique sécuritaire et pratiques discriminatoires (notamment contrôles d'identité « au faciès ») ..... **251**

D. La collecte de données « ethniques », un éternel point d'achoppement **255**

E. La persistance de la stigmatisation et des discriminations envers les Roms et les gens du voyage ..... **257**

1. Les Roms ..... **257**

2. Les gens du voyage ..... **261**

3. Problématiques communes aux Roms et aux gens du voyage ..... **264**

F. Les populations d'outre-mer, la spécificité dans l'égalité ..... **268**

G. La laïcité et l'interdiction du port des signes religieux et du port du voile intégral : des mesures générales encore remises en cause par certaines instances internationales ..... **272**

1. Signes religieux à l'école ..... **272**

2. Voile intégral ..... **273**

3. Signes religieux sur les photographies d'identité ..... **274**

H. Regard critique sur la lutte contre les discriminations « raciales » et la répression des actes racistes et discriminatoires ..... **275**

1. Renforcer les politiques de lutte contre les discriminations « raciales » ..... **275**

2. Un arsenal juridique répressif satisfaisant, mais une mise en œuvre concrète de la législation qui pose question ..... **278**

SECONDE PARTIE
**LE REGARD DES CHERCHEURS SUR LES DIFFÉRENTES FORMES DE PRÉJUGÉS** ..... 281
*Nonna Mayer, Guy Michelat, Vincent Tiberj, Tommaso Vitale*

**Introduction** ..... 283

CHAPITRE 1
**LE RETOUR INATTENDU DE LA TOLÉRANCE** ..... 285
**Les évolutions de l'indice global de tolérance** ..... 286
**Une remontée de la tolérance à large spectre** ..... 289
**Une remontée qui profite à toutes les minorités** ..... 292
**Remontée réelle ou artefact ?** ..... 293

CHAPITRE 2
**L'INTRICATION DES PRÉJUGÉS ENVERS L'AUTRE** ..... 295
**Une échelle d'ethnocentrisme** ..... 295
**Les différentes facettes du rejet de « l'Autre »** ..... 297
**Le lien entre autoritarisme et rejet de l'autre** ..... 299
**Les facteurs explicatifs des préjugés** ..... 301
**Le racisme, c'est leur faute** ..... 304
**Identité et laïcité** ..... 306
**Peut-on parler librement de l'Islam ?** ..... 308

CHAPITRE 3
**UN RECUL DES PRÉJUGÉS ANTISÉMITES** ..... 315

**Des traits d'image à la fois positifs et négatifs** ..... 316
La minorité la mieux acceptée ..... 316
La résistance des stéréotypes liés au pouvoir et à l'argent ..... 316
La mémoire de la Shoah ..... 319
L'accusation de « double allégeance » ..... 320

**« Nouvel » et vieil antisémitisme** ..... 321
L'image d'Israël et du conflit ..... 321
Le rôle structurant du « vieil » antisémitisme ..... 322
Le lien entre nouvel et ancien antisémitisme ..... 325
Les facteurs explicatifs des préjugés antisémites ..... 325
Image d'Israël, antisémitisme et orientation politique ..... 328

CHAPITRE 4
**LES ATTITUDES FACE À L'ISLAM ET AUX MUSULMANS** ..... 331
**Perceptions comparées de l'islam et des musulmans** ..... 332
**La logique des préjugés** ..... 334
**La critique de l'islam est-elle en soi islamophobe ?** ..... 336

CHAPITRE 5
**DES SENTIMENTS PLUS NUANCÉS ENVERS LES ROMS** ..... 339
**Les Roms… c'est-à-dire ?** ..... 339
**Une inversion de tendance ?** ..... 341
**Romaphobie** ..... 342
**L'échelle de romaphobie (%)** ..... 345
**Les facteurs explicatifs des préjugés romaphobes** ..... 349
**Moins à la mode, moins d'attention, moins de romaphobie ?** ..... 353

CHAPITRE 6
**L'IMPACT DES ATTENTATS DE 2015 SUR L'OPINION** ..... 357
**Une demande de protection** ..... 357
**Un réflexe de fermeture** ..... 359
**Un recul des attitudes autoritaires et intolérantes** ..... 360
**La riposte républicaine** ..... 362
**Les évolutions à droite** ..... 364

**CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS DE LA CNCDH** ..... 367

**Recommandations prioritaires** ..... 371

**Synthèse générale des recommandations** ..... 372

Connaître les phénomènes racistes ..... 372
Clarification des instruments statistiques ..... 372
Parfaire les outils de signalement ..... 373
Une approche complémentaire au recensement institutionnel des actes à caractère raciste ..... 374
L'étude des phénomènes racistes en milieu scolaire ..... 375

**La formation au cœur des actions de lutte** ..... **375**
L'éveil des consciences en milieu scolaire ..... **375**
La formation au-delà de l'école ..... **378**

**Condamner les actes racistes avec fermeté et discernement** ..... **379**
Réformer le cadre légal ..... **379**
La politique répressive ..... **380**
L'accueil des victimes et la réception des plaintes ..... **380**
Condamner les actes racistes et antisémites en milieu scolaire ..... **381**
Lutter contre les discours de haine sur Internet ..... **381**

**Autres domaines d'actions prioritaires** ..... **382**
Responsabiliser les médias et les responsables politiques ..... **382**
La refonte des politiques locales de citoyenneté ..... **383**
La mixité en milieu scolaire ..... **384**
Soutenir l'action du milieu associatif ..... **385**
Dialogue avec les cultes et dialogue interreligieux ..... **385**
Protéger les sites religieux ..... **386**
Lutter contre les discriminations dans les pratiques administratives ..... **386**
Lutter contre les discriminations liées à l'origine ..... **386**
Lutter contre les contrôles d'identité dits « au faciès » ..... **387**
Engagements internationaux ..... **387**
Clarifier les missions du Conseil scientifique auprès de la DILCRA ..... **388**
Sur le plan national d'action contre le racisme et l'antisémitisme ou PNACRA 2015 - 2017 en lui-même ..... **388**

ANNEXES

**CONTRIBUTIONS AU RAPPORT 2015 SUR LA LUTTE CONTRE LE RACISME, L'ANTISÉMITISME ET LA XÉNOPHOBIE** ..... **391**

**Liste des personnes auditionnées** ..... **393**

**Liste des demandes de contributions écrites** ..... **394**

**CONTRIBUTION DES ACTEURS INSTITUTIONNELS** ..... **395**

**Contribution du ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche** ..... **395**

**Contribution du ministère de l'Intérieur** ..... **421**

**Contribution du ministère de la Justice** ..... **466**

**Contribution du ministère des Affaires étrangères et du Développement international** ..... **520**

**Contribution du ministère de la Décentralisation et de la Fonction publique** ..... **525**

**Contribution du ministère de la Ville, de la Jeunesse et des Sports** ..... **527**

**Contribution du ministère des Outre-Mer** ..... **536**

**Secrétariat d'État chargé des Droits des femmes auprès de la ministre des Affaires sociales, de la Santé et des Droits des femmes** ..... **544**

**Secrétariat d'État chargé du Numérique auprès du ministre de l'Économie, de l'Industrie et du Numérique** ..... **547**

**Contribution de la Délégation interministérielle à la lutte contre le racisme et l'antisémitisme (DILCRA)** ..... **552**

**Contribution du Défenseur des droits** ..... **561**

**Contribution du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA)** ..... **575**

**Contribution du Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL)** ..... **587**

**CONTRIBUTIONS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE** ..... **591**

**Contribution du Conseil français du culte musulman (CFCM)** ..... **591**

**Contribution du Service de protection de la communauté juive (SPCJ)** ..... **600**

**Contribution d'Amnesty international France (AIF)** ..... **603**

**Contribution d'ATD Quart-Monde** ..... **607**

**Contribution de la Ligue des droits de l'Homme (LDH)** ..... **612**

**Contribution de la Ligue internationale contre le racisme et l'antisémitisme (LICRA)** ..... **617**

**Contribution du Mouvement contre le racisme et pour l'amitié entre les peuples (MRAP)** ..... **628**

**Contribution de l'Organisation internationale des prisons (OIP)** ..... **638**

**Contribution de la Confédération française démocratique du travail (CFDT)** ..... **653**

**Contribution de la Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC)** ..... **660**

**Contribution de la Confédération générale du travail (CGT)** ..... **663**

**Contribution du Mouvement des entreprises de France (MEDEF)** ..... **669**

**Contribution de Force ouvrière (FO)** ..... **673**

**Contribution de l'Union nationale des syndicats autonomes (UNSA)** ..... **678**

**CONTRIBUTION THÉMATIQUE : UNE COLORATION COMPARATISTE** ..... 681

Contribution de l'association *European Network Against Racism* – bonnes pratiques européennes ..... 681

**Liste des abréviations et des sigles** ..... 689

**Fiches techniques du sondage d'opinion** ..... 695

**RAPPORT**

Depuis vingt-cinq ans, la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) remet chaque année au Gouvernement un rapport qui dresse un état des lieux du racisme, de l'antisémitisme et de la xénophobie en France, ainsi que des moyens de lutte mis en œuvre par les institutions de la République et la société civile. Sur la base d'une analyse critique des politiques conduites et en s'appuyant sur les observations des organes internationaux, la CNCDH préconise une série de recommandations visant à mieux connaître, comprendre et combattre toutes les formes de racisme et de discrimination.

La CNCDH s'attache à fonder ses analyses et ses recommandations sur la base d'outils variés et complémentaires. Les enquêtes sur l'état de l'opinion, le bilan statistique du ministère de l'Intérieur des actes racistes, antisémites et antimusulmans, celui du ministère de la Justice, ou encore l'indice de tolérance à l'égard de l'étranger élaboré par les chercheurs partenaires de la CNCDH constituent autant d'éléments à analyser à la lumière des nombreuses contributions des acteurs institutionnels, associatifs et internationaux.

L'année 2015 est marquée par une amélioration significative de l'indice de tolérance, tandis que les actes à caractère raciste ont connu une inquiétante recrudescence, particulièrement après les attentats de janvier et de novembre. Devant ce qui semble relever du paradoxe, seule l'observation croisée des deux phénomènes permet de dégager des clés d'interprétation.

En sa qualité de Rapporteur national, la CNCDH relève les efforts et les progrès accomplis par les pouvoirs publics, notamment dans le cadre du Plan national d'action contre le racisme et l'antisémitisme (2015 – 2017). Néanmoins, la prolifération des discours de haine sur Internet, la dimension stigmatisante de certaines politiques et discours publics tout comme la persistance des préjugés dont font notamment l'objet les populations juive, musulmane et rom indiquent qu'un long chemin reste encore à parcourir. Sur tous ces sujets lourds d'inquiétude, le rapport formule des préconisations qui ont en commun l'éducation par la déconstruction des préjugés racistes, antisémites et xénophobes.

***La Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) est l'institution nationale de promotion et de protection des droits de l'homme française accréditée de statut A par les Nations unies. La loi du 13 juillet 1990 lui confie un mandat de Rapporteur national sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie.***

**www.cncdh.fr**

Diffusion
**Direction de l'information légale et administrative**
La **documentation** Française
Tél. : 01 40 15 70 10
www.ladocumentationfrancaise.fr
Prix : 20 €
Imprimé en France
ISBN : 978-2-11-010171-6
DF : 5DH40870

Illustration © Yacine Aït Kaci