

COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE DES DROITS DE L'HOMME

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

ANNÉE **2014**

En application du code de la propriété intellectuelle du 1^{er} 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.

© Folon, ADAGP, 2015

© Direction de l'information légale et administrative, Paris, 2015.

ISBN : 978-2-11-0098979

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 1^{er}

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, ANTISÉMITES OU XÉNOPHOBES.**

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 de la sous-commission B de la CNCDH traitant spécifiquement des questions de racisme, d'antisémitisme, de xénophobie, de discriminations et des groupes vulnérables, 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 internationales de contrôle.

Le rapport a été adopté en assemblée plénière le 29 janvier 2015 dans la perspective de le remettre, le 21 mars 2015, 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.

La CNCDH dédie ce rapport à Monsieur Marc Leyenberger, membre de la CNCDH depuis 2002 et président de la sous-commission B jusqu'à son décès en juillet 2014. Elle souhaite rendre à son engagement actif au sein de la CNCDH, et plus généralement pour la cause de la défense des libertés et des droits fondamentaux, un vibrant hommage. Il laissera le souvenir d'un homme de cœur, passionné et généreux, qui incarnait pleinement les valeurs universalistes.

Rédacteurs : Maëlys Amelin, Pascal Beauvais, Noémie Bienvenu,
Johanna Bonneau, Hervé Henrion, Magali Lafourcade, Cécile Riou.

Comité de rédaction : Gérard Aschiéri, Geneviève de Coster,
Sabrina Goldman, Christine Lazerges, Denis Viénot.

Secrétaire général de la CNCDH : Michel Forst

AVANT-PROPOS

Le 11 janvier 2015, près de 4 millions de citoyens ont défilé avec quarante-quatre chefs d'État à Paris et dans les rues de France jusqu'au plus petit village ; cela ne s'était jamais vu aussi loin que l'on remonte dans notre histoire. Le terrorisme venait de montrer à nouveau son visage d'obscurantisme et de haine. Le peuple de France rendait hommage aux dix-sept victimes juives et non juives, celles de la société civile comme celles appartenant aux forces de police ou de gendarmerie. Le peuple de France en affirmant « Je suis Charlie » rendait hommage à ces fantassins de la démocratie que sont les journalistes et les caricaturistes. Le peuple de France était saisi de sidération devant le cauchemar de la rédaction d'un journal, *Charlie Hebdo*, sauvagement décimée et d'assassinats antisémites barbares dans un supermarché caché. Le peuple de France disait son attachement à la liberté d'expression et à l'État de droit. Il disait ce 11 janvier 2015 son refus de l'antisémitisme, de l'islamophobie, de toutes les autres formes de racisme et de la haine de l'autre différent.

« *Enrichissons-nous de nos différences mutuelles.* » Cet appel lancé par Paul Valéry est d'une actualité confondante. Tous différents, nous le sommes, dans nos identités toujours plurielles, dans nos appartenances, dans nos particularismes qui ne se laissent jamais saisir de façon définitive et irréductible. Toutes ces différences de nous à nous-mêmes et de nous à autrui sont une chance. En chacun de nous, l'humanité toute entière est comprise, et de ses multiples facettes nous pouvons tirer une force, une plus grande compréhension de nous-mêmes et des autres.

La Commission nationale consultative des droits de l'homme, « *compagnie de vigilants* » selon la belle formule de Robert Badinter, se doit de veiller à ce que cette espérance d'un mieux vivre ensemble dans le respect des différences, magnifiquement partagée un jour de janvier, se concrétise enfin.

Conformément à la loi n° 90-615 du 13 juillet 1990, la CNCDH remet au Premier ministre le 21 mars de chaque année, date retenue par les Nations unies pour la Journée internationale pour l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, son rapport sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie en France. Ce rapport, rendu public, vise à saisir un instantané de l'état du racisme en France et à formuler des recommandations pour rendre plus effective la lutte contre le racisme sous tous ses visages. Comme chaque année, elle livre son analyse des tendances actuelles de l'ethnocentrisme, du rejet et de la haine de l'autre ; elle prend le recul nécessaire que son expertise en matière de lutte contre le racisme,

l'antisémitisme et la xénophobie lui a enseigné au fil du temps, et ajuste ses propositions pour une prévention plus efficace, pour la déclinaison de politiques publiques mieux ciblées et pour une répression à la mesure des enjeux.

La CNCDH, grâce à sa composition collégiale, le pluralisme de ses opinions, la qualité de ses experts, ainsi que son indépendance, dispose des outils pour penser ces sujets et dresser un tableau analytique complet. Pour appréhender la nature et l'évolution des phénomènes, elle s'appuie sur les travaux d'une équipe de chercheurs de Sciences Po et en particulier sur l'étude barométrique qui permet d'apprécier les évolutions de l'intolérance dans le temps et de comprendre les ressorts du rejet de tel ou tel groupe. Afin de mener sa mission de conseil aux pouvoirs publics, la CNCDH s'est efforcée de construire un dialogue nourri avec les ministères et les délégations interministérielles travaillant sur ces questions, mais aussi avec les ONG et les syndicats. L'apport des contributions institutionnelles et de la société civile est essentiel, il permet d'affiner les éclairages donnés.

L'engagement de la CNCDH dans la lutte contre le racisme et l'antisémitisme ne s'arrête pas aux confins du lourd travail que représente ce rapport. Notre commission a développé de nombreux outils, qui s'articulent avec celui-ci. Les avis qu'elle rend pour éclairer le Gouvernement ou les parlementaires traitant, sous un angle spécifique, un aspect des questions de racisme et de discriminations, font l'objet d'une diffusion sans précédent, afin de peser sur les arbitrages ministériels, sur les amendements parlementaires et de sensibiliser l'opinion publique. Cette année, des groupes de travail se sont ainsi consacrés à la question des discours de haine sur Internet et au traitement réservé aux populations Roms. Soucieuse d'éduquer les plus jeunes aux droits de l'homme, la CNCDH s'est associée au Centre national d'éducation pédagogique (Canopé) pour produire une série de courts films pédagogiques sur le respect des différences. Ces films, destinés principalement aux enseignants et parents d'élèves, s'adressent aux élèves de l'école primaire et du collège et font d'ores et déjà l'objet d'une large diffusion. La CNCDH a également fait essaimer son expertise dans des domaines connexes que sont les discriminations pour des motifs homophobes à propos desquelles elle a rendu un avis en juin 2014, ou encore les discriminations envers les femmes.

L'année 2014 s'est ouverte sur l'affaire *Dieudonné*, et a été émaillée par des événements internationaux qui ont eu un écho en France. Elle a été surtout marquée par la peur du djihadisme bien avant la terreur semée dans les premiers jours du mois de janvier 2015. L'année 2014 a vu aussi des condamnations fortes, comme celle, non encore définitive, prononcée contre une élue du Front national pour ses propos haineux sur les médias sociaux. Elle a été aussi marquée par des propos racistes dans le milieu du sport et, plus choquant encore, l'étonnement de celui qui les profère et s'en défend.

Les tendances sont inquiétantes et la CNCDH se doit d'alerter les pouvoirs publics et l'opinion. Pour la cinquième année consécutive, l'indice de tolérance est peu satisfaisant, se trouvant, après un recul au cours des quatre dernières années, à des niveaux tels que cette régression reste sans

précèdent depuis que les chercheurs qui travaillent en collaboration avec notre autorité administrative indépendante ont créé l'indice longitudinal de tolérance. Nous ne pouvons pas plus prétendre que la situation actuelle est à tous points de vue dramatique. Elle est diverse. Ce que nous enseignent les travaux des chercheurs c'est que certains groupes sont beaucoup mieux acceptés que d'autres, tandis que certains sont devenus de véritables boucs émissaires. Le racisme et l'antisémitisme traversent l'ensemble de notre société mais l'ethnocentrisme n'a pas la même vigueur selon l'âge ou le niveau de diplôme.

Forte de ces outils d'analyse, la CNCDH a sollicité les contributions des divers acteurs de la lutte contre le racisme : ministères, partenaires institutionnels, société civile. Ayant noué des liens étroits avec le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, qui a mené cette année une visite d'étude en France, elle a sollicité son éclairage sur les problèmes de racisme rencontrés dans notre pays.

S'appuyant sur le regard des instances internationales, la CNCDH s'est également employée à pousser l'analyse sur deux sujets d'une intensité particulière : le traitement réservé aux populations Roms d'une part, la lutte contre les discours de haine sur Internet d'autre part. Les populations Roms, numériquement si faibles, sont pourtant le groupe qui concentre les préjugés et la haine les plus féroces, les plus tenaces et les plus assumés. Les difficultés s'en ressentent à tous les niveaux et engendrent un délicat accès au droit et aux droits (scolarisation, habitat, insertion professionnelle, traitement administratif, etc.). La CNCDH a souhaité prendre le recul nécessaire pour formuler des propositions concrètes, réalisables et utiles. Elle considère plus que jamais que la diffusion de contenus haineux sur Internet et sur les réseaux sociaux n'est pas une fatalité, mais tout à l'inverse constitue un champ à investir pour lutter efficacement et durablement contre le racisme et l'antisémitisme.

La prise de recul s'impose encore s'agissant des données relatives à la répression judiciaire des actes racistes. Ces chiffres sont certes un indicateur des manifestations du racisme, mais ils ne révèlent que l'écume des choses, puisqu'en matière de racisme et d'antisémitisme, le chemin des victimes est pavé d'obstacles, à commencer trop souvent par la difficulté à déposer plainte. Le traitement judiciaire achoppe rapidement sur une limite : si les actes racistes, antisémites et xénophobes sont susceptibles de recevoir une réponse pénale, de tomber sous le coup d'une incrimination, ce n'est pas le cas de l'idéologie qui les nourrit.

L'engagement des acteurs de la lutte contre le racisme et l'antisémitisme ainsi que l'ensemble des recommandations que formule la CNCDH témoignent du fait que la baisse de la tolérance n'est pas une fatalité. Le racisme et l'antisémitisme ont une histoire. Ils n'ont pas toujours et partout existé. Face à l'intolérance, aux préjugés racistes, il importe de s'unir. Le Président de la République, dans ses vœux aux Français le 31 décembre 2014 de façon prémonitoire, a érigé la lutte contre le racisme et l'antisémitisme en grande cause nationale. La CNCDH prendra toute sa place dans ce combat pour que nous voyions dans nos différences non une hiérarchisation, non un motif de

rejet mais une source inépuisable d'enrichissement. Dans *Paroles de liberté*, Christiane Taubira rappelle ce conseil d'Emmanuel Levinas à ses enfants : « *C'est dans ce pays, la France, capable de se déchirer pour l'honneur d'un capitaine juif, c'est là qu'il faut aller vivre.* » Puisse ce conseil être à nouveau donné. Puisse la lutte contre le racisme et l'antisémitisme, qui passe par la lutte contre toutes les formes de discrimination, être un combat pour chacun.

Christine Lazerges
Présidente de la CNCDH

SOMMAIRE

Avertissement	5
Avant-Propos	7
Introduction générale	13
PREMIÈRE PARTIE	
État des lieux des phénomènes racistes, antisémites et xénophobes et des moyens de lutte	21
CHAPITRE 1	
La perception des phénomènes	25
CHAPITRE 2	
L'action des ministères de l'Éducation nationale, de l'Intérieur et de la Justice	41
CHAPITRE 3	
L'étude particulière de deux problématiques prégnantes : la situation des populations roms et les discours de haine sur Internet ...	123
CHAPITRE 4	
Le regard des instances internationales	163
Conclusion	205
SECONDE PARTIE	
Le regard des chercheurs sur les phénomènes de racisme	207
<i>Nonna Mayer, Guy Michelat, Vincent Tiberj, Tommaso Vitale</i>	
CHAPITRE 1	
La stabilisation de l'indice de tolérance	211
CHAPITRE 2	
L'univers des préjugés ethnocentristes	219

CHAPITRE 3	
La revitalisation des vieux clichés antisémites.....	235
CHAPITRE 4	
La persistance des préjugés anti-roms	251
Conclusions et recommandations de la CNCDH.....	261
ANNEXES	
Contributions au rapport 2014 sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie	277
Contributions des acteurs institutionnels.....	279
Contributions de la société civile	415
Contributions thématiques	487
Liste des personnes auditionnées Liste des abréviations et des sigles Fiches techniques du sondage exclusif BVA-CNCDH-SIG	521
Table des matières	567

INTRODUCTION GÉNÉRALE

« L'homme ne peut découvrir de nouveaux océans tant qu'il n'a pas le courage de perdre de vue la côte. » Cette belle formule d'André Gide témoigne de l'appauvrissement et de l'aveuglement au monde, aux autres et à soi-même portés par l'ethnocentrisme¹.

La lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie exige un certain courage, celui de continuer à résister, à ne pas baisser les bras, celui d'être inventif, de repenser les moyens de cette lutte pour toujours mieux les ajuster et les rendre efficaces, celui de construire intelligemment les contre-discours qui sauront porter.

Les développements de l'année 2014 ne peuvent se comprendre qu'à l'aune du séisme qu'ont connu les premiers jours de 2015.

L'attentat sans précédent à l'encontre de la liberté d'expression décimant la conférence de rédaction de *Charlie Hebdo* ainsi que deux gardiens de la paix, suivi par l'assassinat d'une policière à Montrouge et par la prise d'otages et la tuerie antisémite commises dans l'Hypercashier de Vincennes, ont constitué un tournant historique. Il est nécessaire de rappeler que cet acte antisémite faisait alors écho à d'autres actes ayant émaillé l'année 2014. Une extraordinaire mobilisation républicaine, inédite depuis la Libération, a eu lieu. Parallèlement, s'en est suivie une flambée d'actes antimusulmans. L'ensemble de ces événements témoignent de la persistance tant des préjugés que de la violence parfois inouïe des actes racistes et antisémites.

La CNCDH, lors des quatre précédents rapports, avait alerté les décideurs publics sur la dégradation de l'indice de tolérance et sur le climat tendu et parfois délétère qui régnait au sein de certains groupes stigmatisant d'autres appartenances avec une virulence parfois extrême. Désormais, il n'est plus possible

1. Pour une définition de l'ethnocentrisme, on retiendra celle de Pierre-André Taguieff, dans *Dictionnaire historique et critique du racisme*, 2013 : « L'ethnocentrisme implique une captation de l'universalité par un groupe particulier, qui s'érige abusivement en incarnation de l'humanité même. Par un geste corrélatif, les autres groupes humains sont rejetés dans le non-humain ou le peu humain. C'est cette distinction entre "nous" et "eux" accompagnée de jugements de valeur opposés ("nous, les meilleurs"/"eux, inférieurs"), qu'on trouve tout autant de ce qui est convenu d'appeler le "préjugé racial", à côté d'autres présupposés. » Ou encore celle de Gustave-Nicolas Fischer, dans *Psychologie & Société* qui la définit comme « une valorisation du sentiment d'appartenance basée sur la croyance que ses propres valeurs sont supérieures à celles des autres; ainsi un groupe ou une communauté qui estime que seules ses coutumes et ses traditions sont valables tend à se traduire par des attitudes négatives à l'égard des groupes extérieurs et la conviction que ces groupes sont inférieurs au nôtre. L'ethnocentrisme intervient donc comme un principe d'organisation et de fonctionnement des relations sociales fondées sur la discrimination ».

de prétendre tout ignorer de la situation du racisme et de l'antisémitisme en France, de leur portée et des enjeux.

Ainsi, l'année 2014 aura été particulièrement marquée par des événements tragiques. Certains d'entre eux ont malheureusement servi une instrumentalisation pour dresser les citoyens les uns contre les autres, opposer des catégories les unes aux autres.

Les succès éditoriaux de certains ouvrages qui répandent l'amalgame et attisent les peurs, les prises de position des partis d'extrême droite en Europe sur le tourisme social, l'absence de contre-discours positifs tant de la part des politiques que des médias ou encore l'immigration perçue comme un fléau en occultant les bénéfices pourtant clairement établis ne serait-ce que d'un point de vue social et financier, ont contribué à bousculer des principes aussi cardinaux que celui de la libre circulation des citoyens européens.

Ces événements qui ont ponctué l'année interrogent le vivre ensemble et l'acceptation de l'autre. L'année 2014 confirme que la lutte contre le racisme est toujours d'une actualité brûlante, et que cette lutte, porte ses fruits. Ainsi, si la France se révèle dans les analyses d'opinion bien plus tolérante qu'autrefois, le racisme reste par essence protéiforme et toujours prompt à ressurgir au gré des faits divers et des difficultés économiques. Ses cibles privilégiées 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 de la population musulmane, l'augmentation particulièrement conséquente des actes antisémites et la critique affichée et sans retenue des Roms sont autant de spécificités à prendre en compte.

C'est pourquoi, la lutte contre le racisme exige encore et toujours un engagement résolu, des actions concrètes, une détermination chaque année renouvelée, avec pour souci constant d'élever les consciences et d'accompagner les générations futures vers l'acceptation de l'autre dans toutes ses appartenances. L'éducation des plus jeunes, la sensibilisation du citoyen et la formation des professionnels sont ainsi la pierre angulaire de la lutte contre le racisme. Ce n'est qu'au prix de ces efforts que nous pourrions faire reculer le racisme et découvrir ensemble de nouveaux océans. 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. De plus, elle a décidé qu'au-delà de ce travail d'analyse et de recommandations, puisé à partir des très nombreuses contributions des autres acteurs de la lutte contre le racisme, pour cette édition 2014, elle produirait également en quelques pages « les essentiels » de ses analyses et de ses préconisations.

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, chargé de recherche au Centre d'études européennes de Sciences Po 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 mandat légal de la CNCDH

En juillet 1990, le législateur, conscient de la nécessité d'avoir une meilleure connaissance d'un phénomène pour le combattre de manière adéquate, a confié à la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) le soin d'élaborer et de remettre annuellement au Gouvernement un rapport sur la lutte contre le racisme. Ce mandat législatif fait de la CNCDH le rapporteur national sur la lutte contre toutes les formes de racisme et lui confère une mission essentielle au pacte républicain.

Loi n° 90-615 du 13 juillet 1990 tendant à réprimer tout acte raciste, antisémite ou xénophobe :

Art. 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 au Gouvernement un rapport sur la lutte contre le racisme. Ce rapport est immédiatement rendu public. »

Depuis plus de vingt ans, la CNCDH s'attache à remplir cette 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, avec ce rapport, une double fonction de veille et de propositions, afin de faire progresser la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie.

La composition pluraliste de la CNCDH, 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 en matière de racisme, d'antisémitisme et de xénophobie³.

Trois objectifs principaux ont été assignés au rapport de la CNCDH.

- 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 ne rend compte que de l'écume du phénomène pour des raisons qui seront explicitées. L'approche quantitative donne au racisme une vision déformée, incomplète et peut-être déformante. Il est donc indispensable de procéder à des analyses qualitatives des phénomènes

3. La CNCDH est composée de soixante-quatre 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 à ses côtés parmi les membres de la CNCDH. Grâce à cette composition pluraliste, l'institution remplit sa mission en toute indépendance.

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 CNCDH a mis en évidence la nécessité d'une coordination et d'une harmonisation des différentes actions de lutte.

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 dans la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie ne se limite pas à ce rapport. Ainsi, sous différents angles et autour de stratégies singulières, la CNCDH envisage ce cheminement. Elle a par exemple rendu en 2014 des avis sur des thématiques telles que les mineurs isolés étrangers ou le respect des droits fondamentaux des personnes vivant en bidonvilles. Elle a également mené des réflexions sur des sujets connexes tels que les contenus haineux sur Internet ou les discriminations dont sont l'objet les personnes à raison de leur orientation sexuelle. De plus, la CNCDH a souhaité 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 coproduisant avec le Centre national d'éducation pédagogique (Canopé) des courts métrages à destination des élèves de l'école primaire dont elle s'attache à offrir la diffusion la plus large possible.

Retour sur l'usage d'un mot : islamophobie

Pour l'édition 2013 de son rapport, la CNCDH avait jugé nécessaire et utile de tenir en son sein un débat sur le sens et l'usage des mots, en particulier celui d'« islamophobie ».

Il était ressorti de ce débat que le mot faisait indéniablement partie du paysage politique, médiatique et institutionnel et révélait, au-delà de ses impropriétés et de ses instrumentalisation, l'acuité d'un problème que l'on ne peut occulter, dont les études quantitative et qualitative confirment l'existence et dont la CNCDH se devait de rendre compte.

Le travail de clarification conceptuelle mené par la CNCDH a conduit à opérer la distinction entre d'une part, un phénomène de quasi-phobie, c'est-à-dire une peur intense à l'égard de l'islam et des musulmans en France, générant un climat d'angoisse et d'hostilité à leur égard, et, d'autre part, les actes délictueux antimusulmans qui tombent sous le coup de la loi pénale.

Pour l'édition 2014, la CNCDH se trouve confortée dans son choix de nommer ce que l'on dénonce et souhaite combattre. Le phénomène d'islamophobie se manifeste de manière aussi diverse qu'il a d'instigateurs : cela peut être à travers

des opinions et préjugés négatifs, souvent à la source de rejet, d'exclusion et de discriminations, mais aussi des propos injurieux ou diffamatoires, des incitations à la haine, des dégradations de biens porteurs d'une valeur symbolique, et parfois même des agressions.

Ce phénomène d'islamophobie, en ce qu'il est rampant, dangereux, et menace le vivre ensemble, appelle à toutes les vigilances.

Les actes de haine de l'autre, parce qu'ils tombent sous le coup de la loi pénale, connaissent un traitement dissocié pour la CNCDH et ne sauraient être réunis sous le vocable d'« islamophobie ». La référence à l'incrimination des actes emporte nécessairement une précision très fine, sous peine de porter atteinte à d'autres principes tels que la liberté d'opinion et d'expression. C'est pourquoi, pour désigner ces actes condamnés par la loi pénale, la CNCDH a choisi de se référer à l'expression « manifestations de haine antimusulmane » ou « actes antimusulmans », lesquels recouvrent autant les infractions que les discriminations commises à raison de l'appartenance réelle ou supposée à la religion musulmane.

Après une année d'utilisation conceptuelle et sémantique, la CNCDH estime que cet usage pondéré et complémentaire du terme « islamophobie » et des expressions « manifestations de haine antimusulmane » ou « actes antimusulmans » rend compte de toute la complexité d'un phénomène qui appelle une réprobation unanime de la part des acteurs de la lutte contre toutes les formes de racisme.

L'étude particulière de deux problématiques prégnantes : la situation des populations roms et les discours de haine sur Internet

Au fil de ses divers travaux, l'attention de la CNCDH a été retenue par des problématiques spécifiques. Nourrie par le dialogue qu'elle a engagé au sein du réseau européen des Institutions nationales des droits de l'homme et avec les acteurs ministériels et associatifs de la lutte contre le racisme, la CNCDH a souhaité enrichir ce rapport par deux études particulières. Elle a ainsi choisi de consacrer un chapitre au traitement réservé aux populations roms et au racisme sur Internet. Ces deux sujets ont ceci de commun qu'ils interrogent les défaillances de l'État et qu'ils s'inscrivent dans une banalisation conduisant à un sentiment d'impunité des infracteurs à la loi pénale.

Compte tenu de la vocation transversale de ces thématiques, le lecteur les retrouvera développées dans divers chapitres du rapport, sous l'angle particulier qui structure ceux-ci. Nous avons toutefois souhaité leur consacrer des développements spécifiques dans un travail approfondi, afin de prendre la mesure de leur portée et de leurs spécificités dans un chapitre dédié.

Les populations roms, nouvelles figures du bouc émissaire, sont l'objet de nombreux préjugés qui s'expriment en toute impunité dans l'espace public. La CNCDH a une fois de plus travaillé, durant l'année 2014, ce thème pour dresser le bilan de l'accès aux droits fondamentaux de ces populations, et a fait le constat que le changement annoncé à l'occasion de la publication de la circulaire interministérielle du 26 août 2012 n'a été que trop partiellement opéré. De fait, la situation des personnes vivant dans des bidonvilles s'est encore détériorée,

dans un lien symétrique avec les forts préjugés dont celles-ci font l'objet, tant il est vrai que les deux sont intimement liés. C'est à partir des remontées du terrain que la CNCDH dresse un certain nombre de recommandations.

Concernant les contenus haineux sur Internet, la CNCDH a estimé nécessaire de conduire une analyse sur les bouleversements opérés dans la sphère du numérique, en particulier depuis l'avènement des réseaux sociaux. Devenu l'outil topique de la liberté d'expression, Internet est également le lieu de tous les abus. Alors qu'un glissement s'était opéré au cours du xx^e siècle d'un racisme biologisant fondé sur la hiérarchie des « races » vers un néo-racisme fondé sur la hiérarchie des cultures, plus difficile à déconstruire, la parole raciste qui s'exprime sur Internet emprunte aux deux en renvoyant tour à tour au culturel et au biologique, opposant de manière irréductible les cultures et animalisant l'autre pour mieux l'exclure de l'humanité. L'anonymat, le sentiment d'impunité, le tropisme de l'instantanéité et de la surenchère favorisent cette résurgence brutale de ces formes d'expression du racisme, loin de la modernité supposée de l'outil qui en est le support.

La CNCDH a ainsi souhaité analyser les ressorts de ce paradoxe et engager une réflexion sur la nécessaire adaptation des outils existants de lutte contre le racisme au monde de l'Internet et la création de nouveaux outils dédiés. Ces réflexions mériteront d'être nourries et passées au crible de l'examen critique dans les années à venir car il importe en la matière de définir un subtil équilibre pour prévenir et réprimer les abus sans entraver la liberté d'expression.

La participation exceptionnelle du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe

À l'occasion de sa visite officielle en France, Nils Muižnieks, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a souhaité rencontrer la CNCDH pour aborder différentes thématiques qui se trouvent au cœur de son mandat : l'intolérance, les discours de haine et la montée de l'extrémisme ; les droits de l'homme dans le contexte de l'asile et de l'immigration ; les droits des Roms et des gens du voyage ; les droits des personnes en situation de handicap. Il est à noter que la dernière visite officielle d'un Commissaire aux droits de l'homme en France remontait à mai 2008.

La richesse du dialogue instauré entre les membres de la CNCDH et le Commissaire aux droits de l'homme conduit naturellement à enrichir ce rapport du regard qualifié, comparatif, international et supranational que le Commissaire est en mesure de porter sur les actions de lutte contre le racisme menées en France.

Cette participation exceptionnelle met davantage en perspective le regard des instances internationales sur les difficultés françaises en la matière et leurs recommandations.

Une édition 2014 qui achève la mue du rapport de la CNCDH

L'édition 2013 avait connu une profonde refonte. Traditionnellement, le rapport de la CNCDH sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie était composé de différentes contributions, rédigées par des acteurs divers : un certain nombre de ministères, des ONG, des chercheurs, des instituts de sondage, la CNCDH, quant à elle, faisait l'analyse des contributions reçues et formulait des recommandations.

Depuis l'édition 2013, la CNCDH a choisi de s'exprimer d'une voix forte et distincte ; les contributions des différents acteurs engagés dans la lutte contre le racisme – acteurs institutionnels et société civile – étant insérées en annexe du rapport.

De plus, elle a décidé qu'au delà de ce travail d'analyse et de recommandations, puisé à partir de très nombreuses contributions des autres acteurs de la lutte contre le racisme, pour cette édition 2014, elle produirait également en quelques pages « les essentiels » de ses analyses et de ses préconisations.

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.

Cet exercice est nécessaire non seulement pour mieux faire connaître le message de la CNCDH et en faciliter sa diffusion, mais encore pour rappeler l'état du droit et faire œuvre de pédagogie. C'est l'objet de ces « essentiels ».

La structure de l'ouvrage

Le dialogue que la CNCDH a engagé depuis plusieurs décennies auprès des différents acteurs de la lutte contre le racisme s'est organisé à travers une série d'auditions et des demandes de contributions écrites. Pour guider ces échanges, elle a élaboré une liste de questions afin d'interroger avec précision ses interlocuteurs sur leurs constats, leurs bilans ainsi que leurs engagements dans la lutte contre le racisme. Ces questions sont insérées de manière visible pour le lecteur, avec une typographie différente dans le corps du texte rédigé par les ministères, institutions publiques et acteurs de la société civile. Ces textes, retranscrits tels quels en annexe, n'engagent que leurs auteurs.

Le rapport a été élaboré dans le cadre des travaux de la sous-commission chargée du racisme, de la xénophobie, des discriminations et des groupes vulnérables, présidés par Denis Viénot, membre de la CNCDH, représentant titulaire du Secours catholique. Les textes rédigés par la CNCDH ont été adoptés en assemblée plénière le 29 janvier 2015.

Le rapport s'articule autour de deux grands axes. À partir d'un état des lieux du racisme en France, les moyens de lutte sont dans un premier temps analysés. Dans un second temps, une étude plus approfondie est conduite s'agissant de phénomènes de racisme. On trouvera en fin de rapport les recommandations de la CNCDH traçant des perspectives pour les années à venir.

PREMIÈRE PARTIE

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

« Se trouve autant de différences de nous à nous-mêmes que de nous à autrui. » Montaigne évoquait cette vérité de l'être humain qui ne se conçoit jamais totalement dans toutes ses appartenances, celles-ci étant plurielles, mouvantes et parfois contradictoires. C'est à partir de cette compréhension que l'on peut ressentir 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.

L'étude des idéologies qui nourrissent les préjugés racistes portés sur autrui apparaît alors cruciale pour combattre les mentalités et prévenir les manifestations racistes, antisémites et xénophobes qui tombent sous le coup de la loi. Une étude quantitative réalisée par l'institut spécialisé BVA permet ainsi 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 de comprendre comment ces différentes attitudes et opinions s'articulent entre elles ou avec d'autres éléments. La recherche de lien social et du bien vivre ensemble impose cette analyse pour identifier, connaître et lutter contre les préjugés, d'autant plus lorsque ces préjugés nourrissent les passages à l'acte.

En aval du passage à l'acte raciste, la répression ne peut à elle seule suffire, et n'a d'ailleurs pas toujours vocation à s'appliquer ; c'est pourquoi, celle-ci doit s'accompagner d'un effort constant de déconstruction des préjugés et de pédagogie.

S'il est indéniable que les préjugés racistes précèdent les actes de haine, il n'en demeure pas moins que les évolutions quantitatives des uns et des autres ne sauraient s'articuler dans une stricte et simple relation de cause à effet. Ainsi, les évolutions de la structuration des préjugés renseignent sur l'état des phénomènes dans notre société, sur la qualité du lien social, sur l'intensité ou, à l'inverse, la faiblesse de la tolérance de façon globale et vis-à-vis de tel ou tel groupe de personnes. Mais elles ne sauraient suffire à éclairer quant à l'évolution statistique des actes racistes eux-mêmes. En effet, en premier lieu les opinions et les actes racistes obéissent à des logiques différentes. En second lieu, les actes portés à la connaissance des forces de l'ordre ou de la justice restent l'écume des choses et leur comptabilisation dépend des sources statistiques et des modalités du recueil de données. Enfin, une forte augmentation de telle infraction à l'encontre de telle appartenance peut être le fait d'une frange radicale de la population, relativement isolée du reste de la société.

C'est la raison pour laquelle la perception des phénomènes doit être étudiée de façon non corrélée avec les actes racistes eux-mêmes, tout en apportant des éléments d'éclairage pertinents. L'état des lieux des phénomènes racistes s'articule autour d'une analyse sociologique fine qui constitue le socle de l'analyse critique des moyens entrepris pour contrer les manifestations de rejet de l'autre.

C'est ainsi que, dans un premier chapitre, sont présentées les grandes tendances et évolutions notables des idéologies et 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 en se penchant sur l'étude des actes racistes, antisémites et antimusulmans recensés par le ministère de l'Intérieur et le ministère de la Justice. L'évaluation des actions entreprises doit aussi être examinée à l'aune de problématiques particulières qui soulèvent des sujets d'inquiétude prégnante, à savoir le traitement réservé aux populations roms et celui réservé aux contenus racistes diffusés sur Internet, présentés dans un troisième chapitre. Le quatrième chapitre clôt cette première partie par le regard porté par les organisations régionales et internationales, et en particulier celui du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, sur les actions menées en France dans la lutte contre le racisme.

CHAPITRE 1

LA PERCEPTION DES PHÉNOMÈNES

Aussi précieuses que soient les statistiques ou les données chiffrées établies 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 évalués, sinon mesurés, 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 références 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 BVA. 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, la CNCDH s'entoure d'un certain nombre de garanties classiques en la matière.

Contexte et méthodologie du sondage d'opinion CNCDH/BVA

- 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 3 au 17 novembre 2014.
- Un échantillon de 1 020 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, Nonna Mayer, Guy Michelat, Vincent Tiberj et Tommaso Vitale¹. 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 des « autres » 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 univoque². 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 soumise³. L'objectif du sondage n'est pas de piéger les personnes interrogées, les questions n'insinuent rien, elles 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 2014, ce sont 1 020 personnes qui ont été interrogées, soit un effectif qui assure aux données une significativité statistique satisfaisante.

1. 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. Guy Michelat est directeur de recherche émérite du CNRS au Centre de recherches politiques de Sciences Po (CEVIPOF). Vincent Tiberj est chargé de recherche au Centre d'études européennes de Sciences Po. Tommaso Vitale est Associate Professor de sociologie au Centre d'études européennes de Sciences Po. Voir à cet égard 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 ligne⁴.

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 différenciation, 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, comme celles actualisées en 2014 à propos de la définition de la laïcité, des « racines chrétiennes » de la France ou encore du degré d'investissement de différents acteurs dans la lutte contre le racisme, reflétant les problématiques saillantes au sein de la société française. 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.

Une connaissance qualitative affinée des phénomènes

Le sondage constitue un outil précieux pour améliorer la connaissance du racisme et de ses mécanismes. Mais, même finement analysées, ces données ne peuvent à elles seules suffire à saisir la complexité du phénomène. Ainsi est-il nécessaire de compléter le travail quantitatif par une analyse qualitative.

Par définition, l'étude qualitative vise à fournir des clés d'interprétation et à apporter des éléments d'explication. Elle ne prétend pas quantifier les attitudes ou les articulations qu'elle révèle. De ce fait, elle ne cherche pas à être représentative : compte tenu de la quantité d'informations qui peut être recueillie dans un seul entretien, leur nombre est limité et le choix des personnes interrogées ne saurait s'effectuer en fonction de critères de représentativité. Au contraire, il est plus intéressant de choisir les personnes interrogées en fonction de caractéristiques typiques dont on peut penser qu'elles jouent un rôle dans la structuration des attitudes et comportements que l'on veut explorer. C'est pourquoi le sondage quantitatif et l'enquête qualitative se répondent et se nourrissent dans un rapport certain de complémentarité.

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.

Si aucune nouvelle étude qualitative n'a été sollicitée pour l'édition 2014 de son rapport, les enseignements des précédentes enquêtes commandées par la CNCDH restent d'actualité pour venir éclairer les données recueillies en 2014, et notamment celle réalisée par l'institut CSA sur l'antisémitisme à l'occasion du rapport 2013⁵.

5. Cette étude explore de manière plus approfondie le phénomène de l'antisémitisme, autour de quatre axes d'étude : la perception de l'antisémitisme et de ses évolutions en France, généralement, et plus spécifiquement par les personnes de confession juive et musulmane; la nature, l'étendue et les effets des manifestations antisémites et l'influence de l'actualité, internationale notamment; la perception de l'identité juive au sein de la société française, et la mesure des préjugés persistants; la perception de la lutte contre l'antisémitisme.

Voir : CNCDH, *La Lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie*, année 2013, Paris, La Documentation française.

Le sondage d'opinion : synthèse de l'institut BVA

À la demande de la CNCDH et du Service d'information du Gouvernement (SIG), l'institut BVA⁶ a pris en charge la vague 2014 du baromètre racisme. Cette dernière s'est tenue du 3 au 17 novembre auprès d'un échantillon représentatif de 1 020 personnes âgées de 18 ans et plus résidant en France métropolitaine, constitué d'après la méthode des quotas (sexe, âge, profession du chef de ménage), après stratification par région et catégorie d'agglomération.

« Cette nouvelle vague du baromètre racisme s'inscrit dans un contexte tendu à deux niveaux. Sur le plan international, ces derniers mois ont été particulièrement marqués par la montée en puissance de l'État Islamique en Irak et en Syrie et par les actes criminels perpétrés par l'organisation : des crimes largement relayés dans les médias. À l'échelle nationale, la tendance à la hausse du nombre d'agressions à caractère raciste et plus particulièrement antisémite ont été l'occasion pour le ministre de l'Intérieur Bernard Cazeneuve de rappeler très récemment sa détermination à « faire de la lutte contre le racisme et l'antisémitisme une cause nationale ».

1. Des inquiétudes liées au terrorisme ainsi qu'à l'intégrisme religieux plus marquées et des niveaux de racisme perçus et assumés relativement proches de ceux observés l'année dernière

Des craintes socio-économiques profondes malgré un net recul du chômage et de la pauvreté dans la hiérarchie des craintes et une inquiétude majeure qui émerge cette année : le terrorisme

Dans un contexte socio-économique comparable à 2013, les craintes liées à la précarité restent en tête des préoccupations des Français. Ces derniers citent ainsi le chômage à 57 %, la crise économique à 54 % et dans une moindre mesure, la pauvreté à 38 %. À noter cependant un net recul des craintes liées au premier et au troisième item : - 11 pts pour le chômage par rapport à 2013 (68 %) et - 11 pts pour la pauvreté comparé à 2012 (49 %). En quatrième position, on retrouve l'insécurité, cité par 30 % des personnes interrogées (- 3 pts par rapport à 2013).

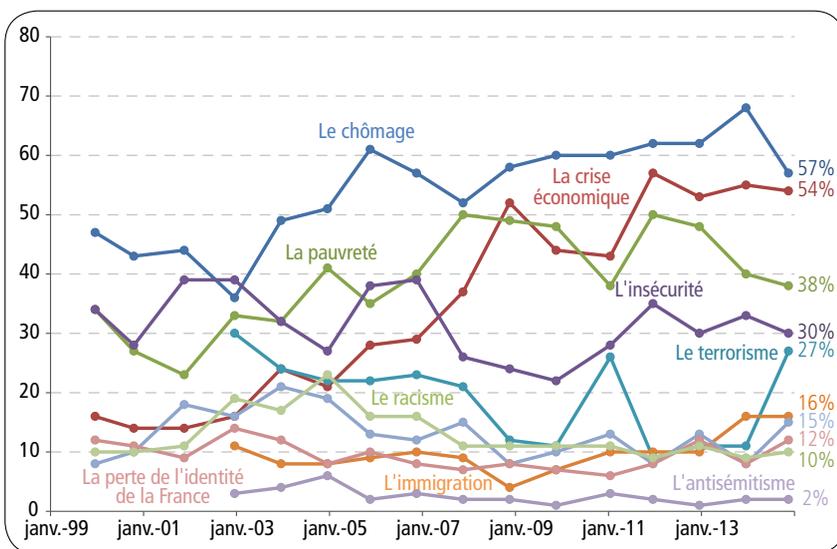
Ce recul des craintes liées à la précarité s'accompagne dans le même temps d'une forte progression des inquiétudes liées au terrorisme. En cause probablement, le contexte actuel tendu marqué entre autres, peu avant la réalisation du terrain d'enquête, par la décapitation du ressortissant Français Hervé Gourdel en Algérie, par le groupe islamiste Jund al-Khilafa en représailles à la « nouvelle croisade » menée selon eux par les États-Unis et la France contre l'État islamique : un acte barbare largement relayé dans les médias et qui avait fortement ému les

6. Cette enquête a été menée par Adelaïde Zulfikarpasic, directrice de BVA Opinion, Jules Mourier, chef de groupe et Amandine Héroguelle, chargée d'études.

Français en septembre et en octobre dernier. Dans ce cadre, l'item connaît un pic à 27 % soit une hausse de 16 pts par rapport à 2013 : un niveau important qui fait écho à ceux de 2010 (26 %) et 2002 (30 %). En 2014, cette crainte est particulièrement vive chez les 50 ans et plus (29 %, contre 24 % chez 30 à 49 ans) et les cadres (37 % versus 27 % chez les employés) : deux profils qui sont traditionnellement les mieux informés vis-à-vis de l'actualité.

Une crispation plus accentuée concernant la question de l'intégrisme religieux et des enjeux identitaires actuels

Dans les faits, cette crainte du terrorisme s'accompagne d'une hausse des inquiétudes liées à l'intégrisme religieux : cité par 8 % des répondants en 2013, l'item est cette année retenu par 15 % d'entre eux, soit une hausse de 7 pts. Cet élément inquiète davantage les cadres (24 %) que les employés (12 %) ainsi que les sympathisants de la droite (22 %, dont 25 % UMP vs 11 % des sympathisants de la gauche).



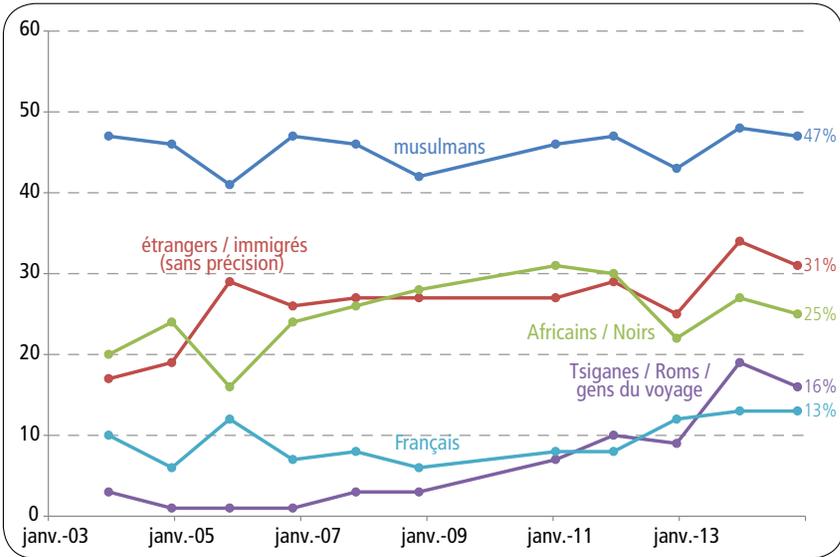
En ce qui concerne la question de l'immigration, les chiffres se situent à un niveau élevé mais restent stables par rapport à l'année dernière (16 %). En revanche, la question de la perte de l'identité de la France suscite davantage d'inquiétudes qu'en 2013, passant de 8 % à 12 % : un enjeu qui impacte davantage les croyants à majorité catholique (14 %) que les non croyants (7 %). En outre, cette question génère des clivages importants sur le plan politique, inquiétant plus les personnes se déclarant de droite (23 % dont 17 % UMP et 33 % FN) que de gauche (5 %).

Le sentiment d'un racisme toujours aussi répandu en France avec néanmoins un niveau de racisme déclaré en léger recul

Concernant la question du niveau du racisme en France, les chiffres sont très proches de ceux observés ces dernières années : 86 % des personnes interrogées estiment que le racisme est répandu contre 84 % l'année dernière. Parmi eux, 26 %

le considèrent comme très répandu, contre 24% l'année dernière. Ces résultats, qui s'inscrivent dans une tendance à la hausse depuis 2012 sont particulièrement portés par les sympathisants de la droite (32%, dont 42% FN considèrent que le racisme est très répandu vs 29% pour les sympathisants de la gauche).

Les Nord-Africains et les musulmans demeurent les principales victimes de racisme en France selon les personnes interrogées, cités à 47%. Viennent ensuite les étrangers/les immigrés sans précision (31%, - 3 pts comparé à 2013), les Africains/les Noirs (25%, - 2 pts) et les Tsiganes/Roms/gens du voyage (16%, - 3 pts). En outre, 13% des personnes interrogées estiment que ce sont les Français qui sont à l'heure actuelle les principales victimes de racisme.



Si le niveau de racisme perçu semble être relativement stable voire en légère progression, il n'en va pas de même pour le racisme assumé. En effet, cette année la proportion de Français se déclarant « pas raciste du tout » se révèle en hausse pour la première fois depuis 2010 et atteint 43% (+ 5 pts par rapport à 2013) contre 25% s'estimant un peu raciste, 23% pas très raciste et 9% plutôt raciste. Cet élément d'optimisme est porté essentiellement par les jeunes (55% des moins de 30 ans dont 60% des 18-24 ans contre 37% des 50 ans et plus), les CSP+ (47% contre 39% des CSP), les personnes vivant en région parisienne (50% vs 41% pour la province) et les individus se situant politiquement à gauche (57% dont 63% PS contre 21% pour les personnes de droite).

Ceci dit, une large majorité continue à penser que certains comportements peuvent parfois justifier des réactions racistes (58%) contre 41% qui considèrent que rien ne peut légitimer ce type de réaction : une affirmation toutefois en recul de 3 pts par rapport à la précédente vague. Cette question génère un important clivage auprès des personnes interrogées, que ce soit du point de vue du lieu de vie (59% en province vs 51% en région parisienne), des pratiques religieuses (62% des personnes qui pratiquent une religion dont 65% des catholiques vs

47 % des individus sans religion) ou politique (73 % des personnes se disant de droite se retrouvent ainsi derrière cette affirmation, dont 92 % se réclamant du FN, contre 46 % des sympathisants de la gauche).

2. La perception d'une intégration difficile des différentes populations composant la société actuelle

La vision partagée d'une société française divisée

Les trois quarts des personnes interrogées estiment que la cohabitation entre les différentes origines et religions qui constituent actuellement la société française est davantage synonyme de tensions (respectivement 75 % et 72 %) que de bonne entente (24 % et 27 %). Cependant, les résultats sont plus favorables que l'année dernière, les perceptions d'une bonne entente étant en hausse (+ 7 pts pour les différentes origines et religions), et celle d'une cohabitation sous tension étant à l'inverse en retrait (- 8 pts pour les deux modalités).

Deux groupes restent majoritairement perçus comme à part dans la société : Les Roms (82 %) et les gens du voyage (80 %). Ces chiffres sont en retrait par rapport à la précédente enquête, connaissant une baisse respective de 5 pts et 2 pts mais sans pour autant retrouver les niveaux de 2012 (77 pts et 74 pts). Également considérés comme à part mais dans une moindre mesure, les populations maghrébines (38 %, - 8 pts) et asiatiques (37 %, - 4 pts) : des perceptions en retrait, s'approchant des niveaux de 2011 (40 % et 38 %). La situation des homosexuels s'inscrit aussi dans cette tendance (18 %, - 4 pts par rapport à 2013).

À l'inverse, les Noirs sont perçus comme étant moins bien intégrés (25 %, + 2 pts). L'assimilation des Antillais à la société française semble quant à elle poser aussi peu problème qu'en 2007 (14 % en 2014 vs 16 % cette année-là).

Concernant les différentes communautés religieuses, ce sont les musulmans qui sont jugés les plus à part dans la société (48 %) malgré une baisse de 8 pts par rapport à l'année dernière. Dans une moindre mesure, les personnes interrogées citent les juifs (28 %, - 3 pts). Dans tous les cas, les communautés religieuses perçues comme étant les mieux intégrées restent les protestants (seuls 9 % des répondants estiment qu'ils forment un groupe à part) et les catholiques (6 %).

Un déficit d'intégration qui reste davantage imputé aux étrangers qu'à la société française

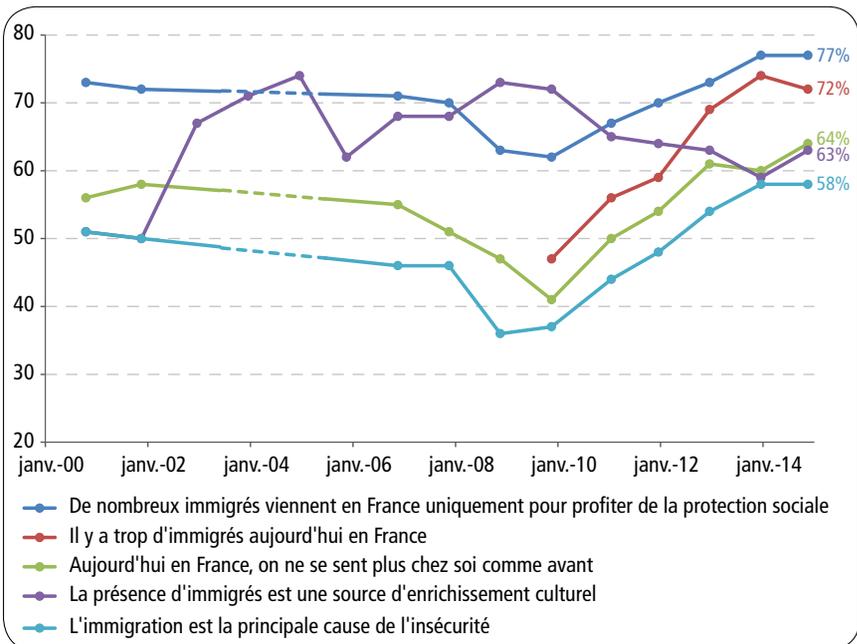
Comme en 2013, les Français s'accordent sur le défaut d'intégration des personnes d'origine étrangère et leur en imputent largement la responsabilité. Malgré un recul de 8 pts par rapport à l'année dernière, six Français sur dix continuent à affirmer que ce sont avant tout les personnes d'origine étrangère qui ne se donnent par les moyens de s'intégrer (60 % en 2014 et 68 % en 2013). Dans le même temps, seul le quart des personnes interrogées exprime le sentiment que c'est avant tout la société française qui ne leur permet pas de s'intégrer (25 %). Ce constat d'un déficit d'intégration des personnes d'origine étrangère s'avère particulièrement soutenu par les croyants (65 %, dont 68 % de catholiques vs

47 % des personnes se déclarant sans religion) et particulièrement clivant sur le plan politique avec 79 % d'avis favorables de la part des sympathisants de la droite (dont 75 % UMP et 86 % FN) contre 48 % des sympathisants de la gauche.

Dans ce contexte, neuf répondants sur dix admettent d'ailleurs qu'il est indispensable que les étrangers qui viennent vivre en France adoptent les habitudes de vie françaises (90 pts, - 3 pts). Pour autant, seuls 42 % des répondants affirment qu'il faudrait donner le droit de vote aux élections municipales pour les étrangers non européens résidant en France depuis un certain temps.

Des points de vue toujours aussi négatifs concernant l'immigration et les immigrés

La vague de 2014 confirme la dégradation de l'image des immigrés auprès des Français. Pour preuve, comme l'année dernière, près de sept Français sur dix estiment qu'il y a trop d'immigrés aujourd'hui en France (72 %). Dans les faits, ce sentiment est davantage en exergue chez les individus âgés (75 % pour les 50 ans et plus) que chez les jeunes (65 % pour les moins de 30 ans). Il est également plus présent en province (74 %) qu'en région parisienne (64 %) et davantage prononcé chez les individus les moins diplômés (84 % pour les personnes sans diplôme, 78 % pour les détenteurs d'un BEP, CAP ou BEP vs 52 % des personnes ayant un diplôme supérieur à BAC + 2). Par ailleurs, les individus se situant politiquement à droite s'avèrent bien plus affirmatifs que ceux de gauche (91 %, dont 85 % UMP et 100 % FN vs 61 % pour ceux de gauche).



Pour une majorité de Français, cette immigration est largement imputable au système social national. Plus des trois quarts (77 %) considèrent que les immigrés viennent en France uniquement pour profiter de la protection sociale. Surtout, près de six répondants sur dix affirment que quand on est d'origine étrangère ou immigré on a plus de facilité à accéder aux aides sociales (59 %, + 3 pts). Dans la même idée, environ la moitié des répondants perçoit un accès facilité aux soins médicaux (45 %).

Cette immigration n'est pas sans conséquence. Elle est même considérée comme étant à la racine d'un sentiment d'insécurité pour 58 % des enquêtés. Et de façon corrélée ou non, de plus en plus de répondants s'accordent sur l'idée qu'aujourd'hui en France, on ne se sent plus chez soi comme avant (64 %, + 4 pts par rapport à l'année dernière).

En revanche, sur le plan économique et culturel, il est à noter que les avis sont plus nuancés. En effet, sept Français sur dix admettent que les travailleurs immigrés doivent être considérés ici comme chez eux puisqu'ils contribuent à l'économie française (70 %, + 3 pts). Surtout, 63 % affirment que la présence d'immigrés est une source d'enrichissement culturel : un constat qui enregistre même une hausse de 4 pts par rapport à l'année dernière et retrouve son niveau de 2012. Ce sont principalement les jeunes qui portent cette affirmation (73 % pour les moins de 30 ans dont 74 % pour les 18-24 ans vs 57 % pour les 50 ans et plus) et plus particulièrement les étudiants (83 % vs 57 % pour les retraités). Également, les CSP + ont un avis positif sur cette question (68 %, dont 72 % pour les cadres vs 60 % pour les CSP -). Le niveau de diplôme semble aussi jouer un rôle important dans la mesure où 83 % des personnes ayant un diplôme supérieur à BAC + 2 expriment cette idée, contre 55 % des individus sans diplôme. Cette affirmation clive en outre particulièrement sur le plan politique, 76 % des sympathisants de la gauche dont 80 % du PS s'y reconnaissant, contre seulement 41 % des sympathisants de la droite.

3. Des pratiques musulmanes de plus en plus critiquées et un judaïsme qui pose davantage question

Une laïcité toujours préférée à la religion par les Français mais des religions catholiques et protestantes de mieux en mieux tolérées

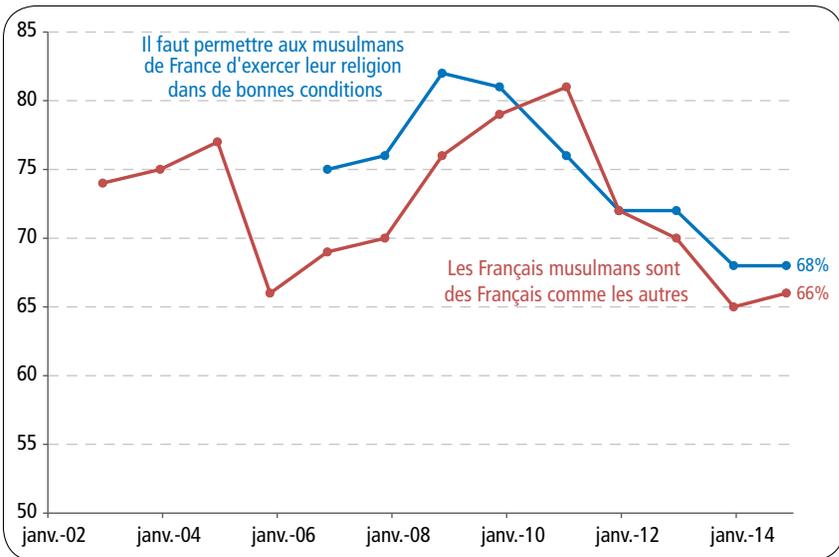
Globalement, la majorité des répondants exprime peu d'avis positifs sur la religion en général lui préférant le concept de laïcité. Pour preuve, quand il s'agit de connaître les termes évoquant quelque chose de positif, c'est la laïcité qui est plébiscitée, obtenant les trois quarts des suffrages (75 %, - 4 pts par rapport à 2013) contre 47 % pour le vocable « religion » (+ 9 pts). Cependant, force est de constater dans le même temps qu'une large majorité (72 %) porte l'affirmation selon laquelle : « *La France doit rester un pays chrétien.* »

Ainsi, toutes les religions ne sont pas logées à la même enseigne. La religion catholique – certes, toujours bien notée au travers des différentes vagues de ce baromètre au vu de son ancrage culturel dans la société française – gagne

7 pts d'opinions positives par rapport à l'année dernière, passant de 47 % à 54 %, un score jamais atteint. De même, si la religion protestante obtient un pourcentage moins élevé (41 %, + 4 pts), c'est toutefois la première fois depuis l'administration de cet item qu'elle est perçue aussi positivement.

À l'inverse, une tendance continue depuis 2010 à remettre en question les pratiques musulmanes

L'accueil réservé à la religion musulmane est quant à lui plus ambivalent. En effet, si les évocations sont globalement plus favorables que l'année dernière concernant cette religion, la part d'opinions positives à son égard reste très faible (26 %, + 6 pts).



Par ailleurs, l'affirmation selon laquelle les Français musulmans sont des Français comme les autres, stagne (66 % cette année contre 65 % l'année dernière). Il en va de même pour l'opinion suivante : « Il faut permettre aux musulmans de France d'exercer leur religion dans de bonnes conditions » (68 % en 2013 et en 2014). Cette opinion est soutenue essentiellement par les étudiants (86 % vs 65 % pour les personnes retraitées), les CSP + (72 % vs 62 % pour les CSP-) et par les plus diplômés (83 % pour ceux disposant d'un diplôme supérieur à BAC + 2 vs 58 % pour les non diplômés).

Cependant, dans un contexte où moins d'un Français sur deux (46 %) estime qu'il faut faciliter l'exercice du culte musulman, il semble que ce soit surtout les éléments relevant de certaines coutumes ou pratiques associées à cette population qui posent de plus en plus questions. En effet, on peut constater une tendance à la hausse depuis 2010 à réprouver ces pratiques. Parmi les éléments les plus critiqués, le port du voile intégral obtient le score le plus négatif, estimé problématique pour vivre en société par la quasi-totalité de l'échantillon (93 %, + 5 pts depuis 2010). Dans une moindre mesure, le port du voile est

déploré par 79% des répondants (+ 11 pts). Suivent l'interdiction de montrer l'image du prophète, le sacrifice du mouton lors de l'Aïd-el-kébir et les prières qui sont respectivement jugés négativement par 52% (+ 13 pts depuis 2011), 49% (+ 15 pts depuis 2010) et 46% (+ 18 pts également depuis 2010). Entre outre, quatre Français sur dix affirment que l'interdiction de consommer de la viande de porc ou de l'alcool (40%, + 24 pts) ainsi que le jeûne du ramadan (38%, + 18 pts) posent problème à la vie en société.

Des éléments jugés problématiques qui expliquent peut-être que l'Algérie, un pays où l'Islam est religion d'État n'arrive qu'en dernière position des pays ou groupes de pays connotés positivement (24% d'opinions positives contre 75% pour la France).

La persistance voire l'aggravation de certains clichés vis-à-vis des juifs et le sentiment de plus en plus partagé d'un rapport ambigu à Israël

La religion juive génère des représentations plus favorables que la religion musulmane auprès des Français, enregistrant un score de 33% d'opinion positive (+ 2 pts par rapport à l'année dernière). Par ailleurs, 85% des répondants estiment que les Français juifs sont des Français comme les autres. Ceci dit, force est de constater dans le même temps que les préjugés « historiques » demeurent, voire se renforcent. Ainsi, près de six Français sur dix jugent que les juifs ont un rapport particulier à l'argent (63%, + 2 pts par rapport à 2013). Parallèlement, l'affirmation selon laquelle les juifs ont trop de pouvoir en France gagne du terrain, passant de 33% à 37% d'opinions positives.

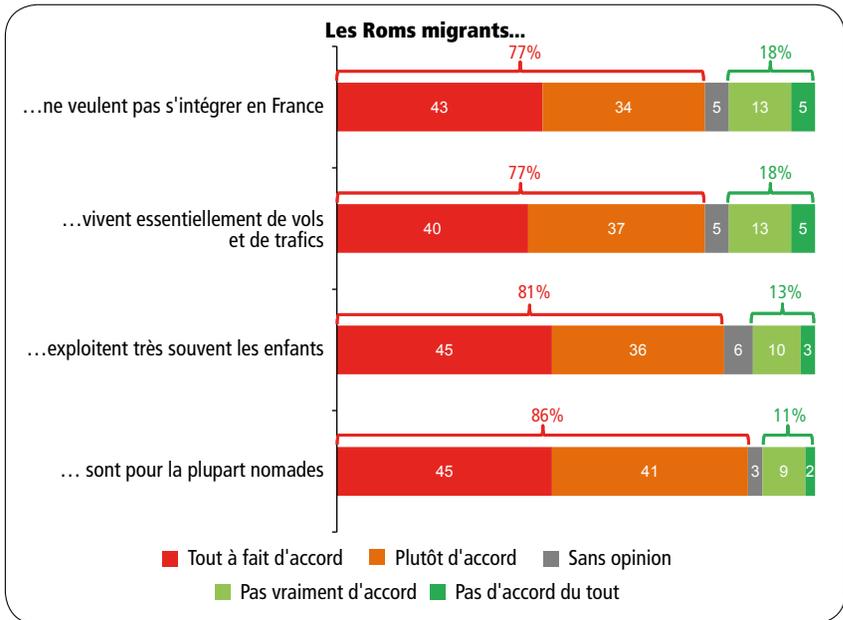
Le rapport des juifs à Israël interroge également les Français. Pour preuve, ils sont davantage qu'en 2013 à estimer que pour les juifs Français, Israël compte plus que la France (56% vs 51%) : un constat très prégnant chez les personnes âgées et les retraités (59% pour les 50 ans et plus dont 61% de retraités vs 48% d'opinions positives partagées par les moins de 30 ans), les moins diplômés (73% des personnes n'ayant pas de diplôme contre 46% des individus ayant un niveau supérieur à BAC + 2) et les répondants se situant politiquement à droite (66%, dont 79% FN vs 49% pour la gauche).

D'ailleurs, Israël n'arrive qu'en fin de liste des évocations positives à l'égard de plusieurs pays obtenant 26% contre 39% d'évocations négatives. Et si dans un contexte tendu actuellement, les Français sont globalement divisés sur la question de la responsabilité du conflit israélo-palestinien (65% ayant le sentiment d'une responsabilité partagée), Israël est néanmoins jugé plus responsable que la Palestine (21% vs 7%).

Enfin, les avis se révèlent de plus en plus nuancés vis-à-vis de la Shoah, la part des Français estimant que l'on en parle trop étant en nette augmentation depuis 2002 (26% en 2014 vs 17% cette année-là, soit une hausse de 9 pts).

4. Une dégradation continue depuis 2012 de l'image des Roms migrants imputable à des nombreux préjugés

Plus que les musulmans ou les gens du voyage, ce sont les Roms qui sont vus comme les plus à part dans la société mais qui surtout pâtissent de l'image la plus dégradée depuis 2012. Ainsi, si 86 % jugent que les Roms migrants sont pour la plupart nomades, ils sont dans le même temps 81 % (– 4 pts comparé à 2013 mais + 5 pts par rapport à 2012) à considérer qu'ils exploitent très souvent leurs enfants. De même, près de huit personnes sur dix affirment qu'ils vivent essentiellement de vols et de trafics (77 %, + 6 pts comparé à il y a deux ans) et qu'ils ne veulent pas s'intégrer en France (77 %).



Ces préjugés sont davantage présents en région parisienne – où se trouve la majorité des campements en France – qu'en province (par exemple, 89 % des Franciliens affirment que les Roms migrants exploitent très souvent les enfants contre 79 % en province). En outre, ils sont plus partagés dans les communes urbaines que dans les péri-urbaines (80 % contre 70 % concernant l'opinion suivante : « *Les Roms migrants ne veulent pas s'intégrer en France.* ») Ces enjeux clivent également sur le plan politique : 91 % des sympathisants de la droite dont 88 % UMP et 95 % FN se retrouvent autour de l'opinion selon laquelle les Roms migrants vivent essentiellement de vols et de trafics contre 68 % des sympathisants de la gauche.

5. Le souhait d'une lutte plus rigoureuse contre le racisme, les comportements discriminants et des responsables politiques qui doivent s'investir davantage à ce niveau

Une baisse de l'affirmation selon laquelle toutes les races humaines se valent compensée par la hausse de la part de répondants estimant que les races humaines n'existent pas

La vague 2014 du baromètre confirme la tendance à la baisse depuis 2009 à estimer que toutes les races humaines se valent, passant de 68 % à 56 % en cinq ans, soit un recul de 12 pts. Néanmoins, dans le même temps, l'item selon lequel les races humaines n'existent pas obtient un score plus positif, passant de 20 % à 28 % entre ces cinq années (+ 8 pts).

Pour autant, les Français jugeant qu'il existe des races supérieures à d'autres confirment leur poussée de 2013, les résultats se stabilisant à 14 %. Parmi ces derniers, on retrouve principalement des hommes (16 % vs 12 % des femmes), des individus âgés d'au moins 50 ans (17 % dont 21 % des 65-74 ans vs 9 % pour les moins de 30 ans), des croyants (15 % dont 17 % de catholique contre 10 % d'individus sans religion) et des répondants se situant politiquement à droite (27 % dont 43 % FN contre 8 % de sympathisants de la gauche).

L'attente d'une lutte plus marquée contre le racisme...

Dans un contexte où près de trois répondants sur dix expriment le regret d'avoir été au moins une fois l'objet de comportements racistes au cours des cinq dernières années (30 %), principalement au regard de leur nationalité (40 %), les résultats du baromètre 2014 confirment la tendance à souhaiter une lutte plus vigoureuse contre le racisme. Le pourcentage d'opinions favorables à une lutte contre le racisme est ainsi passé de 55 % en 2007 à 64 % en 2013 et en 2014, soit une augmentation de 9 pts. Ce souhait est le plus exprimé par les femmes (68 % vs 61 pour les hommes), les plus diplômés (77 % d'opinions positives pour les répondants dotés d'un diplôme supérieur à bac + 2 vs 60 % pour ceux n'ayant pas de diplôme), et les sympathisants de la gauche (71 % dont 82 % pour le Parti de gauche vs 54 % des sympathisants de la droite).

Dans ce contexte, les critiques sont vives à l'égard des propos racistes, ces derniers étant largement condamnés et cela, davantage que l'année dernière. En tête, l'insulte « sale Français », réprouvée par neuf répondants sur dix (90 %, + 6 pts), suivie de « sale juif » (86 %, + 4 pts) et « sale noir » (85 %, + 5 pts). Les propos racistes « sale Arabe » et « sale Rom » sont quant à eux respectivement condamnés à hauteur de 84 % (+ 5 pts) et 82 % (+ 6 pts).

Cependant, force est de constater que les avis sont plus nuancés quant au fait de condamner sévèrement ou non ces propos racistes. Si près de la moitié des personnes interrogées (48 %) s'accorde sur l'idée qu'il faut condamner sévèrement les personnes exprimant publiquement l'insulte « sale Français », ils ne sont cependant que 38 % à exprimer cette opinion vis-à-vis de l'insulte « sale Arabe » (soit un écart de 10 pts) et encore moins concernant l'expression « sale Rom » (37 %, - 11 pts).

Enfin, les comportements discriminants à l'égard des populations noires et d'origine maghrébine demeurent largement condamnés et même plus que lors de la précédente vague concernant les personnes d'origine maghrébine. Dans ce cadre, refuser l'embauche d'une personne qualifiée pour un poste qu'elle soit noire (88 %, + 3 pts) ou originaire du Maghreb (84 %, + 5 pts) reste l'attitude la plus dénoncée. Vivement réprouvée également, le fait de refuser de louer un logement alors même que la personne noire (83 %, - 1 pt) ou d'origine maghrébine (82 %, + 5 pts) remplit toutes les conditions. Enfin, c'est le fait d'interdire l'accès en boîte de nuit à ces deux populations alors même qu'elles remplissent toutes les conditions d'entrée qui est jugé grave (77 %, - 2 pts pour les personnes noires ; 76 %, + 6 pts pour les personnes maghrébines) ainsi que le fait d'être contre le mariage d'un de ses enfants avec ces deux profils d'individus (respectivement 66 % et 62 %).

... principalement de la part des responsables politiques

Quand on demande aux Français de juger l'investissement de différents acteurs dans la lutte contre le racisme, leur réponse est sans ambiguïté : les responsables politiques ne s'engagent pas assez dans ce combat pour près de la moitié d'entre eux (45 %). Ce constat est plus partagé par les jeunes que par les personnes âgées (52 % pour les moins de 30 ans contre 42 % pour les 50 ans et plus) mais aussi par les individus les plus diplômés (55 % des personnes dotées d'un diplôme supérieur à BAC + 2 contre 43 % des répondants n'ayant pas de diplôme). En outre, ce déficit d'investissement des responsables politiques dans la lutte contre le racisme tarabde davantage les sympathisants de la gauche (49 %, dont 53 % PS) que ceux de la droite (34 %). Dans tous les cas, il sera intéressant de suivre les évolutions de cet item dans la durée eu égard aux récents propos du ministre de l'Intérieur visant à réaffirmer l'engagement du Gouvernement dans la lutte contre le racisme en France.

Les avis sont partagés concernant le rôle tenu par les médias : pour preuve, les avis sont divisés entre les personnes qui admettent qu'ils font ce qu'il faut pour combattre le racisme (35 %), ceux qui estiment qu'ils en font trop (34 %) et ceux qui trouvent que les médias ne luttent pas assez contre le racisme (29 %).

En ce qui concerne l'école et les associations, la grande majorité des répondants s'accorde sur le fait qu'elles jouent bien leur rôle (respectivement 60 % et 55 %).

6. La laïcité : un concept pluriel

Si globalement les répondants disent préférer la laïcité à n'importe quelle religion, il semble que ce concept recouvre dans les faits, différentes définitions. Quatre aspects de la laïcité émergent en spontané : la liberté de penser et de pratiquer la religion que l'on souhaite (29 %), l'absence de signes religieux dans l'espace public (27 %), le bien vivre ensemble en respectant les croyances des autres (26 %) et la séparation des religions et de l'État (25 %).

En assisté, le concept se retrouve restreint à trois dimensions au global : le vivre ensemble (54 %), l'interdiction des manifestations religieuses dans l'espace public (50 %) et la séparation des religions et de l'État (47 %).

Ces différentes facettes révèlent d'importants clivages auprès des Français. Ainsi, parmi les personnes interrogées qui considèrent que la laïcité c'est « *permettre à des gens de conviction différentes de vivre ensemble* », on retrouve essentiellement des étudiants (71 % vs 51 % de retraités), des personnes ayant obtenu un diplôme supérieur à BAC +2 (64 % vs 48 % des individus sans diplôme) et des sympathisants de la gauche (58 % vs 36 % à droite). Les Français qui estiment quant à eux que la laïcité c'est « *l'interdiction des signes et des manifestations religieuses dans l'espace public* » sont davantage des CSP – (54 %) que des CSP + (44 %), des habitants de zones rurales (75 %) plus que des personnes vivant en zone urbaine (51 %) et ils sont davantage pratiquants (53 % dont 54 % de catholiques) que non-pratiquants (43 %).

Après la crispation et la progression du racisme observées l'année dernière, les résultats se stabilisent voire s'améliorent en 2014. Dans un contexte où de plus en plus de répondants déclarent ne pas être racistes du tout, la nécessité de lutter contre les comportements discriminants est toutefois réaffirmée. Pour les Français, les responsables politiques doivent clairement s'investir davantage dans cette lutte. Cela dit, la question de l'immigration crispe toujours autant les répondants qui se retrouvent de plus en plus souvent autour de l'affirmation selon laquelle aujourd'hui en France on ne se sent plus chez soi comme avant.

La laïcité est à nouveau plébiscitée cette année même si dans les faits, elle peut être relativisée par une hausse des opinions positives à l'égard de la religion catholique et une confirmation de l'idée selon laquelle la France doit rester un pays chrétien : une laïcité qui s'inscrit donc plutôt par opposition à l'Islam – dont certaines pratiques demeurent fortement réprochées – voire au judaïsme, qui pâtit plus que par le passé de clichés historiques tenaces.

Cependant, les Roms migrants restent la population souffrant de l'image la plus négative, avec des critiques qui se renforcent sur des pratiques plus fantasmées que réelles.

CHAPITRE 2

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

La CNCDH est un Janus qui, comme la divinité, regarde vers le passé pour mieux se tourner vers l'avenir. Elle se doit d'évaluer 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, concrètes pour des actions futures plus efficaces.

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 nationale¹. Pour que cette annonce ne se résume pas à une déclaration d'intention, le Gouvernement se doit de se mobiliser 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 de la DILCRA, du ministère des Affaires étrangères et du Développement international, du ministère de la Culture et de la Communication, du secrétariat d'État en charge de la Famille, des Personnes âgées et de l'Autonomie, du Défenseur des droits (DDD) ainsi que du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA)².

1. Le label officiel de la « grande cause nationale » crée en 1977 détient un sens précis : il est attribué chaque année par le Premier ministre au terme d'un appel d'offres et donne une visibilité précieuse aux associations défendant la cause promue. En 2014, il s'agissait de l'engagement associatif; en 2015, le climat a été déclaré grande cause nationale. Ainsi, la CNCDH souhaite rappeler qu'ériger la lutte contre le racisme et l'antisémitisme en une grande cause nationale relève d'une forte portée symbolique mais ne correspond pas à un dispositif officiel. (*Le Monde*, « La "grande cause nationale", plus qu'un symbole ? », le 9 décembre 2014).

2. Voir en annexe pour les contributions écrites au rapport 2014 sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie.

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 dénoncer. Ainsi, des marges d'amélioration considérables existent sur le terrain de la scolarisation des enfants Roms. La réforme entreprise par le ministère de l'Intérieur pour lutter contre les contrôles au faciès apparaît inachevée. Quant à l'utilisation des mains courantes par les enquêteurs, elle conduit notamment à empêcher toute interconnexion entre les données du ministère de l'Intérieur et celles du ministère de la Justice, en dépit des annonces faites en la matière. Enfin, une démobilisation relative des juridictions comme du ministère de la Justice tend à se manifester.

Sur la base de l'analyse critique des actions entreprises par le ministère de l'Éducation nationale (section I), le ministère de l'Intérieur (section II) et le ministère de la Justice (section III), 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 I

L'action du ministère de l'Éducation nationale

Acteur clé de la lutte contre le racisme en France, la CNCDH dédie une partie de son rapport aux avancées de la lutte contre le racisme menée par le ministère de l'Éducation nationale en milieu scolaire. L'école relève à ce titre d'une attention particulière de la CNCDH puisque les établissements scolaires sont les premiers lieux d'apprentissage du vivre ensemble par la déconstruction des stéréotypes et de la construction de l'esprit citoyen.

Face à une fragilisation du lien social et à une recrudescence des actes à caractère raciste au niveau national, l'École de la République demeure l'un des remparts les plus efficaces dans la lutte contre toute forme de racisme et de rejet de l'autre. De par leur âge, les élèves sont plus vulnérables et moins conscients de la portée de leurs paroles ou de leurs actes mais ils font également preuve d'une plus grande perméabilité aux discours qui incitent à la tolérance et au vivre ensemble. Cette ouverture d'esprit les rend ainsi plus réceptifs aux stratégies de formation et de sensibilisation.

La CNCDH rappelle par ailleurs que l'école est un lieu privilégié du développement et de l'épanouissement personnel : il est essentiel que chaque élève puisse évoluer, dans le respect de ses différences et de celles des autres. Les enseignants, ainsi que le personnel éducatif dans son ensemble, ont une responsabilité première d'exemplarité et d'éducation en matière de lutte contre le racisme au regard de leur mission pédagogique et du temps investi auprès des élèves.

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 Commission³ et l'envoi d'une contribution écrite. Ces divers éléments permettent de dresser un bilan des initiatives mises en œuvre par ce ministère dans la lutte contre toutes les formes de racisme.

La CNCDH regrette cependant le retard croissant avec lequel les représentants du ministère de l'Éducation nationale remettent la contribution écrite intégrée à la suite de ce rapport, qui ne permet pas de faire état de l'engagement du ministère à temps pour venir enrichir son analyse.

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), la mission « Prévention des discriminations et égalité filles-garçons » est en charge d'assurer la coordination des interventions, des partenariats, des campagnes de sensibilisation, et du développement d'outils pédagogiques en mesure de contribuer à la lutte contre le racisme et la discrimination dans les classes.

3. Le 12 novembre 2014, des représentants de la Direction générale de l'enseignement scolaire et les responsables de l'enquête SIVIS sont venus présenter le bilan du ministère de l'Éducation nationale en matière de lutte contre le racisme devant les membres de la CNCDH.

Le caractère transversal de la lutte contre toutes les formes de racisme permet d'aborder des thèmes de sensibilisation de manière réfléchie et pédagogique, dans le cadre d'apprentissages déjà existants. Cependant, la CNCDH souhaite rappeler que cette transversalité ne doit pas diminuer la force et l'envergure de l'action du ministère en matière de lutte contre le racisme.

Malgré une vision d'ensemble positive du rôle de l'école dans l'éducation au « vivre ensemble » auprès des jeunes citoyens, les résultats du Baromètre racisme 2014⁴ soulignent toutefois que 29 % des personnes interrogées sur un échantillon représentatif considèrent que l'école « ne fait pas assez » pour lutter contre le racisme en France.

Puisque l'enseignement d'aujourd'hui contribue à la création des citoyens de demain, la CNCDH, forte de sa mission de vigilance, développe dans ce chapitre un état des lieux des phénomènes racistes et discriminatoires en milieu scolaire au cours de l'année 2013-2014, à l'aune du travail statistique et des études menées par le ministère (1). La CNCDH élabore également une analyse critique des moyens de lutte mis en place, notamment par un suivi de la mise en œuvre des lignes directrices portées par la loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'École de la République du 8 juillet 2013 (2). Face à la complexité de la tâche qui lui incombe, seules de bonnes pratiques en matière de formation – tant du personnel enseignant, de toute l'équipe éducative, que des élèves – et de médiation permettront à l'école d'investir pleinement sa mission d'acteur de premier plan dans la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie (3).

1. Le racisme en milieu scolaire : entre difficultés de mesure et exclusions persistantes

L'école n'est pas un lieu public quelconque, dès lors, une extrême vigilance est requise quant à l'analyse du volume et des caractéristiques des phénomènes racistes en milieu scolaire. Le ministère de l'Éducation nationale transmet chaque année à la CNCDH les résultats statistiques de l'enquête Système d'information et de vigilance sur la sécurité scolaire (SIVIS). Dans une optique d'analyse critique des faits rapportés, la CNCDH souhaite souligner la difficulté de mesure des phénomènes à caractère raciste à l'école. De même, l'intensification des phénomènes racistes doit être analysée à la lumière de la tendance générale de perte de mixité sociale entre les établissements scolaires. Cette tendance s'illustre avec une acuité toute particulière s'agissant de l'exclusion persistante des enfants roms allophones en France, dont le droit à la scolarisation peine à être pleinement effectif.

1. Au-delà des difficultés de mesure, le constat d'une évolution des phénomènes racistes

L'enquête SIVIS portant sur l'année scolaire 2013-2014 présente des modalités de recensement différentes de celle de l'année 2012-2013. On observe tout d'abord

4. Sondage exclusif BVA/CNCDH/SIG, novembre 2014, sur un échantillon de 1 020 personnes.

une réduction de moitié de la taille de l'échantillon par rapport à l'année 2013. De cet échantillon réduit, seuls 48 % des établissements interrogés ont répondu et font partie des analyses statistiques. Une partie des établissements interrogés en 2012-2013 se trouve renouvelée dans l'exercice, tandis que 14 % des établissements de l'enquête sont nouvellement interrogés. Ceci peut expliquer la baisse relative générale de la participation des établissements puisque seuls 41 % des établissements nouvellement enquêtés ont répondu à l'enquête SIVIS. La CNCDH déplore que la modification de l'échantillonnage ait ainsi dégradé le taux de réponses, alors même que l'objectif affiché était d'accroître le taux de participation. Ainsi, notre Commission encourage à la mise en place de mesures destinées à l'amélioration de la participation pour l'année 2015.

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'établissements. Notre Commission réitère donc son souhait de voir les chefs d'établissements 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.

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 nature et gravité confondues, mais qui était un véritable logiciel de recensement avec obligation de renseignement face à 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 l'année 2013-2014, les 1 594 établissements répondants de l'échantillon ont déclaré un total de 328 actes à caractère raciste, xénophobe ou antisémite.

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

Type d'établissement	2012-2013		2013-2014	
	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	3,0%	0,5%	3,9%	0,5%
LP	3,0%	0,7%	2,6%	0,7%
LEGT-LPO	2,3%	0,1%	5,4%	0,2%

Source : dispositif SIVIS 2013-2014 : 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.

Au regard de l'aspect quantitatif, l'année scolaire 2013-2014 a été marquée par une augmentation de la part des actes à motivation raciste, xénophobe ou antisémite, plus particulièrement dans les lycées (LEGT-LPO⁵), avec une hausse significative de 3 pts (5,4 % de proportion d'actes à motivation raciste, xénophobe ou antisémite dans les lycées cette année, vs 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 entre les lycées polyvalents et les lycées d'enseignement général.

Dans un second temps, il ressort de cette dernière enquête que les actes à caractère discriminatoire s'expriment davantage par des violences verbales puisque 72 % des actes racistes, xénophobes ou antisémites se traduisent par des agressions verbales (64 % en 2012-2013) vs 23 % des actes racistes, xénophobes ou antisémites qui se traduisent par des agressions physiques (30 % en 2012-2013).

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

À la lumière de ces données, la CNCDH relève que l'année scolaire 2013-2014 se démarque par une relative banalisation et augmentation des actes à caractère raciste dans les lycées, avec une tendance plus générale à l'expression verbale du racisme, et une certaine baisse du « passage à l'acte ». La CNCDH recommande des échanges effectifs sur l'élaboration du règlement intérieur avec tous les partenaires de la communauté éducative afin de donner un cadre clair à la vie scolaire, avec à la fois des mesures de responsabilisation mais aussi un protocole d'accompagnement pour tous face à toute forme d'agression discriminatoire.

En outre, en l'absence d'enquête de victimation auprès des collégiens pour l'année 2013-2014 puisqu'il s'agit d'une enquête bisannuelle, la CNCDH n'est pas en mesure de fournir de nouveaux résultats chiffrés précisant la nature, l'étendue, et le contexte des violences dans les collèges.

Le développement de mécanismes de mesure, tels que l'enquête SIMIS, témoigne de la volonté d'évaluer l'ampleur des phénomènes de racisme en milieu scolaire afin de mettre en œuvre des stratégies efficaces pour lutter contre toute forme d'intolérance. À cet égard, la mixité sociale – obligeant au « vivre ensemble », dans le respect d'autrui et de toutes ces différences – est certainement un facteur décisif de lutte contre l'intolérance et le racisme.

5. LEGT : lycée d'enseignement général et technologique. LPO : lycée polyvalent.

2. La perte de mixité sociale

La construction de l'identité de chaque élève se fait en partie à travers son rapport aux autres. Ainsi, il est essentiel de favoriser une mixité sociale afin d'assurer un développement personnel de l'élève lui permettant de se confronter à la différence dans l'enceinte de la classe. Évoluer dans un environnement socialement et culturellement homogène, voire fermé, est certainement contreproductif pour développer les capacités de compréhension et d'interconnaissance ainsi que les valeurs du vivre ensemble et de l'égalité entre les femmes et les hommes, portés par l'Éducation nationale⁶.

Or, en France, la problématique de la mixité sociale dans les établissements scolaires est loin d'être résolue et les tendances actuelles vont à l'encontre de la diversité en milieu éducatif. Dans son rapport *Conséquence des mesures d'assouplissement de la carte scolaire après 2007*⁷, l'Inspection générale de l'Éducation nationale dénonce une politique nationale aux résultats limités et dont les effets sont éloignés des objectifs proclamés.

L'assouplissement de la carte scolaire, qui a débuté en 2007⁸, avait pour objectif d'apporter une certaine flexibilité à la sectorisation scolaire en mettant en place un régime officiel de dérogations. Le travail de la mission en charge du rapport a donc consisté à interroger aussi bien l'action de l'État, à travers son administration déconcentrée, que celle des conseils généraux. Le rapport publié en 2013 tente d'évaluer si la mise en œuvre de cette ligne politique privilégie le libre choix des familles ou bien promeut une certaine idée de « mixité » sociale ou scolaire. Après une enquête auprès des collègues, il s'est avéré que le message institutionnel d'assouplissement de la carte scolaire a été perçu de manière très hétérogène. Tout d'abord, il s'agit là d'une liberté dont les familles se sont emparées dans différentes mesures. Si certaines bénéficiaient d'une bonne connaissance du système éducatif, d'autres se retrouvaient dépassées par les formalités administratives, ou tout simplement par une méconnaissance générale de la carte scolaire et des établissements respectifs. De plus, la mission a dénoté le poids important des rumeurs et de la publicité – négative ou positive – de certains établissements.

Sur le plan géographique, les mesures sont également appliquées de façon très hétérogène puisque les différents conseils généraux sont diversement engagés dans l'assouplissement de la carte scolaire et font parfois preuve d'un dialogue insuffisant avec les autorités académiques. La mission d'implantation des collèges et la définition de leurs secteurs de recrutement est aujourd'hui responsabilité des conseils généraux et la loi prévoit que la mixité sociale est l'un des critères

6. Conseil supérieur des programmes : projet d'enseignement moral et civique, 3 juillet 2014.

7. 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.

Voir également : Cour des comptes, *Synthèse du rapport public thématique « Les communes et l'École de la République »*, décembre 2008.

8. Note du 4 juin 2007 du ministre de l'Éducation nationale aux chefs d'établissements.

qui doit orienter les choix de ces derniers⁹. Le rapport de l'Inspection générale dénonce cependant des conseils généraux peu investis dans cette responsabilité et qui ont peu modifié les découpages de secteurs préexistants.

Ainsi, le rapport constate une aggravation du positionnement de certains établissements de l'éducation prioritaire et un recours plus fréquent à l'enseignement privé pour les familles favorisées. Pour exemple, le rapport souligne que les collèges « réseaux ambition réussite » (RAR) détiennent un taux de demandes de dérogation nettement supérieur à la moyenne nationale et un nombre majoritaire de dérogations sortantes. L'évitement des collèges RAR, qui existait déjà antérieurement à l'assouplissement de 2007, perdure entre 2008 et 2011, avec même une légère augmentation. La performance supposée des établissements est privilégiée dans les choix des familles dont les connaissances préalables du système scolaire leur permettent « d'éviter » les établissements jugés défailants, qui concentrent également les familles aux catégories sociales professionnelles (CSP) défavorisées. Le rapport de l'Inspection générale présentait ainsi le système scolaire comme reproducteur des inégalités urbaines, malgré la stratégie mise en place en 2007.

En réponse à ces critiques et afin de pallier les effets négatifs des mesures d'assouplissement de la carte scolaire et d'introduire plus d'équité dans le traitement des demandes de dérogation, une instruction adressée aux recteurs dès avril 2013¹⁰ est venue modifier l'ordre des critères de priorité pour le traitement des demandes de dérogations à la carte scolaire. Les demandes de dérogation formulées sur le motif de « parcours scolaire particulier » sont désormais considérées comme les moins prioritaires. Cette même note rappelle par ailleurs que des demandes de dérogation pour convenances personnelles, sauf « situation exceptionnelle à étudier au cas par cas », ne doivent pas être accordées.

L'article L. 213-1, modifié par l'article 20 de la loi du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'École de la République, prévoit 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* ». La mise en place d'un secteur commun à plusieurs collèges doit pouvoir permettre de faire de l'affectation un outil abouti de la mixité sociale. Là où ces nouveaux secteurs auront été mis en place, il revient désormais au directeur académique des services de l'Éducation nationale de répartir les élèves entre plusieurs collèges.

La CNCDH dénote cependant la large discrétion laissée dans l'interprétation de la mention « *lorsque cela permet la mixité sociale* » dans le texte. Cet aspect relève de l'appréciation même de l'idée de mixité sociale par l'inspecteur d'académie, mais soulève également la question des secteurs où l'absence de mixité est transversale aux différents collèges d'un même périmètre de transports urbains.

La CNCDH recommande ainsi de valoriser la mise en place de ce type de secteurs afin d'en faire une mesure répandue, encadrée et effective. Le ministère prévoit également d'organiser les conditions dans lesquelles les services de l'Éducation

9. 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. *JORF* n° 0163 du 17 juillet 2014, texte n° 22.

10. Note n° 2013-0077 du 19 avril 2013 relative à la carte scolaire dans le second degré.

nationale travailleront avec les conseils généraux et ce dès la rentrée 2014¹¹. Notre Commission portera donc une attention particulière à la mise en pratique de ces dispositions et à leur évaluation d'impact au courant de l'année 2015.

Au cours du mois de septembre 2014, la ministre de l'Éducation nationale a également présenté une nouvelle carte de l'éducation prioritaire, organisée à la rentrée 2014 autour de 102 réseaux d'éducation prioritaire (REP) puis 1 082 REP et REP + à la rentrée 2015¹². Cette initiative présentée comme devant pallier la carte précédente des réseaux prioritaires en France qui ont été considérés comme ne reflétant plus la réalité des difficultés sociales et scolaires. Des inégalités sensibles se sont installées entre établissements, certains d'entre eux ne bénéficiant pas d'accompagnement ou de moyens supplémentaires alors que leur situation le nécessitait amplement.

Le nombre d'établissements concernés par les mesures d'éducation prioritaires pour 2015 n'est pas significativement différent de celui de l'année 2014, mais c'est en termes de critères de sélection et de répartition que la nouvelle carte des REP se veut plus adaptée. Toutefois, le redéploiement de moyens a suscité de fortes contestations de la part de certains établissements se voyant soustraits au bénéfice de la nouvelle répartition.

La carte se doit également d'être convergente avec la politique de la ville et les caractéristiques du secteur (pourcentage d'élèves issus des catégories sociales les plus défavorisées, taux de boursiers, pourcentage d'élèves issus de zone urbaine sensible, pourcentage d'élèves en retard à la rentrée en 6^e).

Une attention particulière doit être dédiée au suivi de la mise en œuvre de cette nouvelle carte scolaire à la rentrée 2015 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 +.

Si l'absence de mixité scolaire peut indirectement entraîner un recul de la tolérance et rendre plus complexe la lutte contre le racisme en milieu scolaire, ce même racisme peut s'avérer être également un facteur d'évitement et de rupture de mixité sociale et culturelle. Les deux phénomènes s'alimentent ainsi mutuellement. Des remontées du terrain, il ressort que des cas d'élèves victimes d'actes à caractère raciste ou discriminatoire ont entraîné chez les familles une décision de retrait de l'école publique au profit du privé. Si les études chiffrées mériteraient d'explorer plus en détail ces mouvements, ces retours doivent appeler la plus grande vigilance.

L'insuffisante mixité sociale et culturelle dans les établissements scolaires ne facilite pas, voire fait obstacle à la lutte contre le racisme à l'école. Mais au-delà de la simple responsabilité académique dans la reproduction des inégalités, l'organisation sociale en milieu urbain est également à mettre en cause. Ce phénomène s'avère insidieux et progressif, la CNCDH s'alarme également d'autres tendances plus visibles, qui traduisent une véritable exclusion du système éducatif.

11. *Ibid.*

12. Dossier de presse de la ministre de l'Éducation nationale Najat Vallaud-Belkacem du 23 septembre 2014. <http://www.Éducation.gouv.fr/cid82342/la-nouvelle-repartition-academique-de-l-Éducation-prioritaire.html>

3. L'exclusion persistante des enfants roms allophones

Les 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 sont encore trop fréquemment victimes de l'exclusion scolaire. La précarité de leur situation et les discriminations dont ils peuvent être victimes s'inscrivent dans un contexte plus général de rejet des populations roms vivant en bidonville, ainsi qu'il est développé dans un chapitre dédié¹³.

Le travail de suivi de la DIHAL¹⁴ en 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. Les constats des acteurs de terrain confirment le fossé en la matière entre les textes et leur application effective. Selon le Collectif pour le droit des enfants roms à l'éducation, entre 5 000 et 7 000 enfants atteignent l'âge de 16 ans sans avoir été scolarisés.

À cet égard, un aperçu quantitatif des processus de scolarisation s'avérerait être un instrument particulièrement utile de suivi de l'inclusion scolaire dans l'optique de recueillir des données aux fins de lutter contre les inégalités. Pourtant, le ministère de l'Éducation nationale indique qu'il lui est aujourd'hui impossible d'obtenir un suivi des élèves allophones en fonction de leur nationalité. Les établissements scolaires disposent bien de données de gestion qui indiquent la nationalité des parents, mais cela se cantonne au suivi des non ressortissants de la communauté européenne. Or, dans la mesure où les parents d'enfants roms allophones sont pour l'essentiel ressortissants européens, ceux-ci ne sont pas identifiés et le suivi de leur inclusion scolaire au niveau national en est rendu plus complexe et plus flou.

Encore aujourd'hui, certains élus de municipalités refusent l'inscription de ces enfants dans les écoles, sous le prétexte illégal que les familles ne peuvent fournir de certificats de domiciliation ou de carnets de vaccination¹⁵.

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 »*.

La circulaire n° 2012-143 vise notamment à définir les missions et l'organisation des centres académiques pour la scolarisation des enfants allophones nouvellement arrivés et des enfants issus de familles itinérantes et de voyageurs (CASNAV). Les CASNAV sont des centres académiques d'expertise auprès du recteur et des directeurs académiques. Ces centres fournissent des conseils et une aide pédagogique aux équipes enseignantes dans les écoles et les établissements,

13. Voir à cet égard le chapitre 3, section 2 de ce rapport « Les Roms : boucs émissaires du racisme en France ».

14. Le Délégué interministériel pour l'hébergement et l'accès au logement (DIHAL) est chargé d'assurer la coordination et le suivi de la mise en œuvre des priorités de l'État en matière d'hébergement et d'accès au logement des personnes sans-abri ou mal logées.

15. Cf. note 12.

par des actions de formation, la diffusion de documents pédagogiques ou d'autres ressources.

De plus, les structures spécifiques de scolarisation des élèves allophones arrivants existent. Dénommées « unité pédagogique pour élèves allophones arrivants » (UPE2A), elles s'organisent autour d'une évaluation initiale, et d'un accueil en classe ordinaire avec suivi personnalisé.

Mais l'ensemble de ces dispositifs est 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. Délais d'autant plus préoccupants qu'en raison des évacuations forcées, ces enfants vivent parfois dans des conditions de déplacements répétés et en situation d'errance qui les rendent d'autant plus vulnérables.

Ainsi, lorsqu'elles ont lieu, les affectations à l'école se font parfois dans des classes inadaptées qui ne leur permettent pas 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 inadapté pour les besoins de l'accueil d'élèves (gymnase, commissariat de police), ont été rapportés¹⁶. Ces dispositifs parallèles au droit commun sont ouvertement discriminatoires et stigmatisant¹⁷.

De même, la CNCDH dénonce des barrières matérielles à la scolarisation qui sont un facteur non négligeable participant à ce faible taux de scolarisation. Les frais incompressibles liés à la scolarisation (transports, assurance, matériel scolaire, cantine, sorties scolaires, etc.) sont là autant d'entraves bien réelles à la scolarisation effective des enfants des bidonvilles. 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 classe...).

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 la scolarité des enfants en grande précarité. En septembre 2014, l'ancien directeur général de l'enseignement scolaire et inspecteur général Jean-Paul Delahaye a été chargé par la ministre Najat Vallaud-Belkacem d'une mission « Grande pauvreté et réussite scolaire ».

16. 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. <http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MDE-2013-92.pdf>

17. Rapport conjoint de l'Inspection générale de l'administration, de l'Inspection générale des affaires sociales, du Conseil général de l'environnement et du développement durable et de l'Inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale et de la recherche, Évaluation des dispositifs d'accompagnement des personnes présentes dans les campements, mai 2013 : « Ces solutions qui portent en elles le risque de dériver vers des classes à caractère « ethnique » ne sont pas acceptables. »

La mission doit notamment faire des propositions sur trois points : la prise en compte de la précarité des familles par l'école ; l'amélioration des relations entre les familles défavorisées et l'école et les problématiques de formation des enseignants pour qu'ils puissent mieux prendre en compte ces questions. La CNCDH salue cette initiative et préconise que cette mission porte une attention toute particulière au thème de l'inclusion scolaire des enfants roms allophones dans les académies susceptibles d'abriter des bidonvilles.

Aussi, 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. De même, il est essentiel de former le personnel pédagogique à l'accueil de ces élèves et aux risques de certains phénomènes de discrimination à l'école¹⁸.

La CNCDH souhaite par ailleurs souligner que ces thématiques du « vivre ensemble » et de la lutte contre l'intolérance en milieu scolaire sont traitées cette année dans un contexte de transition pour le ministère de l'Éducation nationale. L'année 2014 marque en effet la mise en place de la loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'École de la République.

2. Un cadrage nécessaire de la loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'École de la République

La loi d'orientation du 8 juillet 2013 prévoit une refondation de l'École de la République dans son ensemble, et comporte également un aspect transversal de formation du citoyen, auquel peut se rattacher la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie. Les stratégies de lutte contre toutes les formes de racisme en milieu scolaire doivent en effet être portées par certains axes de la loi d'orientation du 8 juillet 2013 : à travers la refonte du socle commun de connaissances, de compétences et de culture ; la pédagogie et le contenu et de l'enseignement moral et civique ; ainsi qu'à travers une nouvelle approche de la laïcité dans les établissements scolaires.

1. La consultation nationale sur le socle commun de connaissances, de compétences et de culture

La loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'École de la République du 8 juillet 2013 a établi dans son article 13 l'existence d'un socle dans le cadre duquel les questions de lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie sont traitées de manière transversale. En octobre 2013, le ministre de l'Éducation nationale a saisi le Conseil supérieur des programmes (CSP) afin qu'il réexamine sa conception du matériel pédagogique pour en faire un « socle commun de connaissances, de compétences et de culture ».

18. Voir à cet égard le chapitre 3, section 2 de ce rapport « Les Roms : boucs émissaires du racisme en France ».

Le 8 juin 2014, le CSP a rendu public le projet de nouveau socle commun de connaissances, de compétences et de culture¹⁹ pour que soit menée une large consultation afin d'associer tous les personnels à la réflexion et de recueillir les avis, réactions et suggestions de la communauté pédagogique et éducative sur ce projet de texte (une consultation qui s'est tenue du 22 septembre au 22 octobre 2014). Au cours de l'année 2015, le projet sera amendé et présenté aux organisations syndicales du personnel pédagogique. Ce n'est qu'aux rentrées 2016 à 2018 que le nouveau programme entrera progressivement en vigueur.

La CNCNDH salue cette initiative du CSP dont l'indépendance favorise la richesse du dialogue. Notre Commission note ainsi qu'un souci de transparence et de pluralité a été respecté. Conformément à la loi, les programmes ne dépendent plus directement des inspecteurs généraux de l'Éducation nationale mais bien du CSP qui fait de plus appel à une consultation nationale pour obtenir un « retour de terrain » des équipes pédagogiques, nécessaire à l'élaboration d'un programme cohérent et adapté aux classes²⁰.

Cependant, s'agissant de la question du racisme en milieu scolaire, le pilotage de cette initiative doit être clarifié et une forte impulsion doit être donnée à la prévention et l'éducation à la lutte contre toute forme de racisme.

Dans cette optique d'accompagnement de ces nouveaux programmes vers l'éducation au « vivre ensemble », il est nécessaire d'assurer une production de ressources et une formation des personnels, ainsi qu'un accroissement du rôle des partenaires institutionnels et associatifs.

Au vu des lignes directrices déjà existantes, le nouveau socle commun de connaissance, de compétences et culture a prévu d'inclure un domaine consacré exclusivement à la formation de la personne et du citoyen. Ce socle est lié à d'autres programmes tels que l'histoire et le nouvel enseignement moral et civique ; il sera également proposé un parcours à l'orientation et à la découverte des métiers.

L'axe pédagogique de lutte contre le racisme et les discriminations est particulièrement saillant au domaine 3 du projet de socle commun intitulé « La formation de la personne et du citoyen ». Ce volet prévoit une attention pédagogique particulière au développement de la sensibilité, de la confiance en soi et du respect des autres. Le Conseil supérieur des programmes soulève ainsi l'un des nombreux aspects de la lutte contre le racisme dans le texte de son projet : « *Par la mise à distance des préjugés et des stéréotypes, il [l'élève] est capable d'apprécier ceux qui sont différents et de vivre avec eux. Il refuse les discriminations [...]* »²¹.

Le projet de nouveau socle commun donne également une approche normative à la lutte contre le racisme et les discriminations avec un axe intitulé « La règle et le droit » dédié à la protection des valeurs démocratiques.

19. http://cache.media.Éducation.gouv.fr/file/Organismes/47/7/CSP_-_Projet_de_socle_commun_de_connaissances,_de_compétences_et_de_culture_334477.pdf

20. <http://eduscol.Éducation.fr/consultations-2014-2015/events/socle-commun-de-connaissances/>

21. http://cache.media.education.gouv.fr/file/Organismes/47/7/CSP_-_Projet_de_socle_commun_de_connaissances,_de_compétences_et_de_culture_334477.pdf, p.11.

La consultation nationale sur le contenu du projet de socle commun de connaissances, de compétences et de culture révèle cependant les faiblesses du projet, dénoncées par le personnel enseignant et les équipes pédagogiques²². Au regard du niveau d'exigence du projet de socle, une majorité des personnes interrogées juge le projet de socle commun « trop ambitieux », notamment parce qu'il semble s'adresser à un « élève idéal » et n'apporte pas de réponse adaptée aux élèves en difficulté. Plus globalement, de nombreux professeurs dénoncent un « projet de socle déconnecté de la réalité du terrain » autour de différentes problématiques telle que la multiplication des travaux de groupe ou des thèmes pédagogiques à aborder dans le programme. Une majorité de participants ont exprimé leur scepticisme vis-à-vis du nouveau projet soumis par le CSP au vu des contraintes actuelles auxquelles ils doivent faire face : heures d'apprentissage, moyens matériels, exigences de niveau, ou préparation aux examens.

Une phase d'amendement semble donc nécessaire à l'élaboration du nouveau programme pour le rendre plus adapté aux réalités des classes. Cependant, l'élaboration de la version définitive du nouveau socle commun de connaissances, de compétence et de culture ne doit pas se voir diminuée des éléments centraux de construction citoyenne et du respect de l'autre. Au contraire, la lutte contre toute forme d'intolérance et de discrimination doit être une étape clé de la refondation de l'École de la République. Par ailleurs, ce nouveau socle commun gagnerait à ne pas se limiter aux seuls élèves de primaire et de collège, dans la mesure où la lutte contre le racisme doit suivre dans la durée l'apprentissage du jeune citoyen.

À destination de l'ensemble des élèves de primaire, collège et lycée, le nouveau programme d'enseignement moral et civique, que propose le projet de socle commun, semble être l'outil le plus à même d'aborder la lutte contre le racisme et les discriminations en milieu scolaire.

2. Quel enseignement moral et civique ?

L'orientation du programme d'enseignement moral et civique en France se fonde sur les principes démocratiques et républicains, l'idée d'un développement de l'esprit critique et sur les valeurs développées pour garantir le « vivre ensemble »²³. Il se construit autour de quatre axes principaux : culture de la sensibilité ; culture de la règle et du droit ; culture du jugement ; et culture de l'engagement.

Le projet de ce programme est détaillé par cycle en proposant des compétences et connaissances correspondantes à chaque dimension d'apprentissage, à l'instar de l'enseignement en cycle 3 (dès la classe de 6^e) où le projet de programme d'enseignement moral et civique propose un axe de « Culture de la sensibilité : soi et les autres » avec des exemples de pratiques en classe et à l'école : « Sensibilisation par les arts à la diversité des cultures et des religions »²⁴.

22. <http://eduscol.Education.fr/consultation-nationale-socle-commun-2014-2015>

23. Projet du socle commun de connaissances, de compétences et de culture : partie introductive et « comprendre la règle et le droit ».

http://cache.media.Education.gouv.fr/file/Organismes/32/8/CSP-Projet_EMC_337328.pdf

24. http://cache.media.Education.gouv.fr/file/Organismes/32/8/CSP-Projet_EMC_337328.pdf, p.9.

La CNCDH salue cette orientation pédagogique visant à instaurer le respect de toutes les différences et à sensibiliser à l'importance de la tolérance. Cependant, la question des modalités de mise en pratique de l'enseignement moral et civique demeure un enjeu central. Quelle conception de la morale s'applique dans ce nouvel enseignement ? Quel volume horaire sera consacré aux nombreux axes développés dans le projet de programme ? L'enseignement moral et civique se verra-t-il attribué un créneau d'enseignement particulier ou sera-t-il transversal à d'autres enseignements préexistants ? Sera-t-il évalué et comment ? Ce sont là autant de questions primordiales qui se posent.

Dans son avis du 24 octobre 2013 relatif à l'introduction d'un enseignement moral et civique à l'école²⁵, la CNCDH affirmait avec force qu'en aucune façon la finalité de l'enseignement « *ne peut être d'imposer une morale officielle ou dominante, mais bien plutôt la construction d'une culture éthique, donnant aux élèves une compétence leur permettant de se forger une morale personnelle* ».

Notre Commission souligne que la formation morale et civique ne va pas sans l'acquisition d'un certain nombre de savoirs tels que les droits de l'homme et la lutte contre toutes les formes de discriminations. Ainsi, un accent bien particulier doit être apporté à la présentation de la diversité, aux dangers des discriminations, directes ou indirectes ainsi qu'à la gravité des actes ou menaces à caractère raciste.

La CNCDH recommande également que toutes les disciplines contribuent à l'élaboration d'un enseignement moral et civique et que ce dernier ne fasse pas l'objet simplement d'un horaire spécifique et isolé dans l'emploi du temps.

Au regard de la mise en application pratique et du contenu pédagogique de l'enseignement, la CNCDH renvoie aux recommandations élaborées dans son avis du 24 octobre 2013. Certains prérequis doivent en effet être remplis pour garantir un apprentissage adapté et non moralisateur afin de permettre la construction de la personnalité de chacun en tant que citoyen responsable.

Autre aspect de la refondation de l'École de la République, la Charte de la laïcité en milieu scolaire est également un outil de formation diffusé par le ministère de l'Éducation nationale dans une optique pédagogique de défense du respect de l'autre et de la tolérance.

3. La laïcité à l'école

La Charte de la laïcité à l'École, dont le texte est annexé à la circulaire n° 2013-144 pour la rentrée scolaire 2013, a été élaborée à l'intention des personnels, des élèves et de l'ensemble des membres de la communauté éducative. Cette charte vise à préciser le sens des règles de la laïcité et à permettre son appropriation pour un meilleur respect.

25. CNCDH 24 octobre 2013, avis relatif à l'introduction d'un enseignement moral et civique à l'école, *JORF* du 16 novembre 2013, texte n° 55. <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000028200365&dateTexte=&categorieLien=id>

En 2014, la question de la laïcité en milieu scolaire revêt un aspect particulier au vu des développements récents de l'actualité nationale et internationale. Dans le contexte d'un « vivre ensemble » menacé depuis 2009²⁶, la notion de laïcité est trop souvent perçue comme un rempart, une forme de défense face à l'expression du religieux, en particulier la religion musulmane envers laquelle se développe un climat ambiant d'hostilité²⁷.

Dans la continuité de son avis sur la laïcité du 26 septembre 2013, la CNCDH souhaite rappeler que de nombreux débats relatifs à la laïcité et à sa définition ont pu mettre à jour une méconnaissance du concept tel qu'il est défini par la loi en France²⁸. La laïcité tend à être soit simplement réduite au principe de tolérance, soit déformée jusqu'à justifier le rejet de tout signe religieux dans l'espace public. Les résultats du sondage d'opinion réalisé en novembre 2014 révèlent ainsi que pour 27 % des personnes interrogées la laïcité est avant tout « l'absence de signe religieux dans l'espace public (école notamment) », tandis que la définition de la « liberté de penser et de pratiquer la religion que l'on souhaite » n'est défendue que par 29 % des personnes interrogées²⁹.

La CNCDH affirme de nouveau, qu'à travers la laïcité, la République « assure la liberté de conscience » tout autant qu'elle respecte « toutes les croyances » et « garantit le libre exercice des cultes » (définition proposée par l'article 1^{er} de la loi de 1905 sur la séparation des Églises et de l'État).

Le discours politique actuel est particulièrement représentatif des crispations qui sévissent autour de la question de la laïcité à l'école. À titre d'illustration, une récente proposition de loi relative au respect du principe de laïcité dans le cadre scolaire³⁰ prévoit d'inclure une mention « respect de la neutralité de l'école » et l'interdiction de « toute manifestation d'appartenance politique ou religieuse dans l'enceinte des établissements scolaires » à l'article L. 111-1 du code de l'éducation relatif au droit à l'éducation et à l'égalité des chances. L'exposé des motifs de cette proposition de loi présente la laïcité comme rempart à l'expression religieuse, notamment musulmane, autour de la mention unique de la polémique relative au « foulard islamique »³¹ : « Ce principe de laïcité est clairement menacé sous le coup de poussées communautaristes, d'intégrismes religieux et de l'émergence de phénomènes sectaires particulièrement sensibles au sein de l'École de la République. »

26. CNCDH, *La Lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie*, année 2013, Paris, La Documentation française. Le regard des chercheurs sur les phénomènes de racisme – Le recul persistant de la tolérance depuis 2009.

27. Voir : CNCDH, *La Lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie*, année 2013, Paris, La Documentation française. Le regard des chercheurs sur les phénomènes de racisme – chapitre 2. Et voir encore : M. Barthélemy, G. Michelat, « Dimensions de la laïcité dans la France d'aujourd'hui », *Revue française de sciences politiques*, 5/2007 (vol. 57), p. 649-698.

28. Voir dans le texte : CNCDH, avis sur la laïcité du 26 septembre 2013, *JORF* du 9 octobre 2013, texte n° 41.

29. Baromètre racisme, novembre 2014. Sondage exclusif BVA/CNCDH/SIG.

30. Proposition de loi n° 2430, enregistrée à la présidence de l'Assemblée nationale le 9 décembre 2014 présentée par M. Maurice Leroy.

31. Voir l'exposé des motifs de la proposition de loi n° 2430, enregistrée à la présidence de l'Assemblée nationale le 9 décembre 2014 présentée par M. Maurice Leroy.

Rappelant son avis sur la laïcité, la CNCDH n'est pas d'avis de retenir une acception restrictive de la laïcité³². Le concept de laïcité doit permettre d'assurer un équilibre entre liberté religieuse, liberté de conscience et neutralité de l'État et de ses services.

Si l'on observe la Charte de la laïcité et les articles plus spécifiquement dédiés à l'école et au règlement scolaire³³, la laïcité est présentée comme une valeur tendant à faire abstraction de l'appartenance religieuse et à retrancher dans la sphère intime toute manifestation d'une conviction religieuse³⁴. En ce sens, l'équilibre assuré par la laïcité tend à être perturbé. Les thèmes de diversité et de pluralisme religieux ne sont notamment pas abordés ; au contraire, le respect de l'élève dans son individualité et sa particularité n'est pas défendu. La CNCDH critique l'impact d'une telle définition restreinte de la laïcité, en particulier sur le développement personnel de l'élève et sa capacité à appréhender la différence, notamment religieuse.

La priorité doit être aujourd'hui à l'ouverture et à la médiation, dans le respect des principes défendus par la République française, à l'instar de la « culture du respect et de la compréhension de l'autre » mentionnée à l'article 9 de la même charte.

Les récents débats relatifs à la question des mères accompagnatrices de sorties scolaires portant le voile illustrent bien la nécessité d'une clarification du concept de laïcité en milieu scolaire. La protection de l'école, comme lieu d'apprentissage privilégié, ne devrait pas pour autant conduire à une remise en question de certains droits.

La loi du 15 mars 2004 dispose que « *dans les écoles, les collèges et les lycées publics, le port de signes ou tenues par lesquels les élèves manifestent ostensiblement une appartenance religieuse est interdit* »³⁵. À la suite d'un jugement du tribunal administratif de Montreuil³⁶, la circulaire de mars 2012 signée par l'ancien ministre de l'Éducation nationale Luc Chatel préconisait « *d'empêcher que les parents d'élèves ou tout autre intervenant manifestent, par leur tenue ou leurs propos, leurs convictions religieuses, politiques ou philosophiques lorsqu'ils accompagnent les élèves lors des sorties et voyages scolaires* ». Cette

32. CNCDH, avis sur la laïcité du 26 septembre 2013, *JORF* du 9 octobre 2013, texte n° 41.

33. 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://www.education.gouv.fr/cid73666/charte-de-la-laicite-a-l-Ecole.html>

34. On peut relever par exemple ces quelques formulations : « *elle les protège de tout prosélytisme et de toute pression* » ; « *la liberté d'expression des élèves dans la limite du bon fonctionnement de l'école comme du respect des valeurs républicaines* » ; « *nul ne peut se prévaloir de son appartenance religieuse pour refuser de se conformer aux règles applicables dans l'École de la République* » ; « *la laïcité implique le rejet de toutes les violences et de toutes les discriminations* », qui conduisent à concevoir la laïcité sous son aspect le plus restrictif et le plus défensif.

35. 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.

Art. L. 141-5-1. – « *Dans les écoles, les collèges et les lycées publics, le port de signes ou tenues par lesquels les élèves manifestent ostensiblement une appartenance religieuse est interdit. Le règlement intérieur rappelle que la mise en œuvre d'une procédure disciplinaire est précédée d'un dialogue avec l'élève.* »

36. Le jugement du 22 novembre 2011 du tribunal administratif de Montreuil a considéré que les parents accompagnateurs de sortie scolaire étaient des collaborateurs occasionnels du service public, et donc astreints à l'obligation de respect du principe de neutralité du service public.

circulaire ne présente pas de valeur contraignante mais en définitive, abandonne la décision aux chefs d'établissements en ce qui concerne le choix des parents accompagnateurs.

Le 23 décembre 2014, le Conseil d'État s'est prononcé dans un avis relatif à cette question³⁷ en précisant que les parents accompagnateurs avaient la qualité de simples usagers du service public. Par conséquent, les mères accompagnatrices voilées ne sont pas soumises légalement à l'interdiction du port de signes religieux. Cependant, le Conseil d'État a dans le même temps fait preuve de retenue en ajoutant que « *les exigences liées au bon fonctionnement du service public de l'éducation peuvent conduire l'autorité compétente, s'agissant des parents qui participent à des déplacements ou des activités scolaires, à recommander de s'abstenir de manifester leur appartenance ou leurs croyances religieuses* ». À la suite de cette décision, le ministre de l'Éducation nationale Vincent Peillon rappelait que la circulaire de mars 2012 était toujours valable. À la rentrée 2014, l'actuelle ministre Najat Vallaud-Belkacem présentait cependant l'exclusion des mères voilées comme une exception : « *Le principe c'est que dès lors que les mamans (les parents) ne sont pas soumises à la neutralité religieuse, comme l'indique le Conseil d'État, l'acceptation de leur présence aux sorties scolaires doit être la règle et le refus l'exception.* »³⁸

La décision finale appartient donc au chef d'établissement en principe respectueux du principe posé par le Conseil d'État. La question de l'appréciation de ce qui relève du prosélytisme ou de ce qu'est une observance religieuse relève notamment de ce dernier.

Certaines expériences scolaires traduisent ainsi une méconnaissance dangereuse du concept de la laïcité. Le Défenseur des droits a notamment fait part du cas d'un établissement du premier degré qui a récemment refusé la participation de mères voilées très impliquées dans la vie scolaire aux sorties pédagogiques, spécifiant cette interdiction dans son règlement intérieur³⁹. Cette codification selon une interprétation locale s'est par ailleurs accompagnée d'une semaine de sensibilisation à la laïcité dans l'établissement, à l'occasion de laquelle des dessins d'élèves représentant des personnes portant des signes religieux barrés d'une croix ont été affichés dans les couloirs de l'école. En réponse, le directeur académique sollicité est intervenu pour rappeler « *la nécessité d'une application nuancée du principe de laïcité, favorisant le maintien d'un climat scolaire calme et le respect du dialogue avec les familles* », et les illustrations ont été retirées.

37. L'article 19 de la loi organique du 29 mars 2011 permet au Défenseur des droits de « *demander au vice-président du Conseil d'État [...] de faire procéder à toutes études* ». Le 20 septembre 2014, le Défenseur des droits a saisi la haute juridiction d'une demande sur la distinction entre missions de service public et missions d'intérêt général et des précisions sur la notion de « participation au service public ». Le Conseil d'État, en réponse, a remis à Dominique Baudis l'étude adoptée par l'assemblée du Conseil d'État le 19 décembre 2013. http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/conseil_dEtat_etude_demandee_par_ddd.pdf

38. Discours de Najat Vallaud-Belkacem, ministre de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, lors de son audition par l'Observatoire de la laïcité le 21 octobre 2014.

39. Dans sa contribution au *Rapport racisme, antisémitisme, et xénophobie 2014*, « Le caractère discriminatoire du refus de participation d'un parent d'élève à une sortie scolaire en raison du port du foulard » (voir *infra*).

Les divergences de points de vue des différents ministres successifs de l'Éducation nationale, l'avis remis par le Conseil d'État au dispositif ambivalent, illustrent la difficulté à s'exprimer de manière claire sur un sujet aussi sensible. Ils ne permettent pas d'identifier les principes de la laïcité spécifiquement défendus dans ce type de situation. Le personnel enseignant et les chefs d'établissements se retrouvent alors rapidement dépassés par un phénomène qui peut gravement nuire au climat scolaire. Cette large discrétion accordée au niveau local est par ailleurs source d'inégalités territoriales.

Notre Commission constate l'absence d'une ligne directrice claire quant à l'interprétation et la délimitation de la laïcité en milieu scolaire, qui alimente la méconnaissance, la polémique nationale quant aux principes de la laïcité, et à terme contribue à adopter une position discriminante⁴⁰.

La CNCDH affirme que la laïcité obéit à un régime juridique précis⁴¹, issu pour l'essentiel de la loi du 9 décembre 1905 sur la séparation des Églises et de l'État, dont les articles 1 et 2 disposent que : « *La République assure la liberté de conscience. Elle garantit le libre exercice des cultes sous les seules restrictions édictées ci-après dans l'intérêt de l'ordre public. La République ne reconnaît, ne salarie, ni ne subventionne aucun culte.* »⁴² Pour ce qui a trait à l'école, les principes de laïcité énoncent historiquement le respect absolu de la liberté de conscience des élèves et l'obligation de neutralité stricte imposée aux enseignants en tant qu'agents du service public. Dans la loi du 15 mars 2004, il a cependant été décidé une certaine retenue dans l'affichage de signes religieux pour les élèves⁴³. Ce cadre légal contribue ainsi à délimiter ce qui relève clairement du droit et des obligations de l'enseignant, comme de l'élève.

La CNCDH rappelait déjà dans son avis sur la laïcité du 26 septembre 2013 « *qu'il faut se prévenir de toute construction d'une "nouvelle laïcité" plus restrictive et qui risquerait d'enfermer toute expression de la liberté religieuse dans la stricte sphère intime, ce qui serait contraire à la loi de 1905, attentatoire aux libertés fondamentales et au principe d'égalité* ».

Au-delà des initiatives engagées et sans attendre les résultats de leur mise en œuvre, il est nécessaire que le ministère de l'Éducation nationale intensifie la lutte contre le racisme et les discriminations. La priorité doit être aujourd'hui à la formation et la médiation, tant au regard du personnel enseignant et pédagogique que de la sensibilisation des élèves aux enjeux de la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie.

40. Voir également le *Rapport annuel de l'Observatoire de la laïcité 2013-2014* : « cette loi "de liberté", comme l'affirmait Aristide Briand, est une loi de compromis et d'équilibre » ; « On assiste depuis le début des années 2000, parallèlement à l'aggravation des inégalités sociales, à la montée de revendications communautaristes et au détournement de la laïcité à des fins stigmatisantes. Ces phénomènes sont trop souvent traités par les médias de façon passionnelle. C'est pourquoi il faut à la fois faire un énorme travail d'information, d'éducation, de pédagogie à tous les niveaux, mais aussi rappeler ce que la laïcité rend possible et ce qu'elle interdit. Ce que l'Observatoire de la laïcité a fait dans son "rapport à la loi". »

41. CNCDH, avis sur la laïcité du 26 septembre 2013, *JORF* du 9 octobre 2013, texte n° 41.

42. Loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État.

43. Pierre-André Taguieff, article « Laïcité » dans *Dictionnaire historique et critique du racisme*, 2013.

3. La formation et la médiation comme outils de lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie

La principale inquiétude des enseignants face à la montée de l'intolérance au niveau scolaire relève de l'absence d'outils pédagogiques, ou de consignes et de soutien relatifs aux méthodes de sensibilisation. Le personnel éducatif et pédagogique peut être amené à se sentir démuni face à certains problèmes de racisme et de violence en milieu scolaire⁴⁴.

1. La formation du formateur

La question de l'accompagnement à la formation éducative se pose toujours à ce jour, notamment pour les enseignants du premier degré, afin de déterminer la méthodologie la plus adaptée entre la formation initiale encadrée ou l'auto-formation continue⁴⁵.

Dans la formation initiale des enseignants ou des cadres, certains éléments de contenu amènent à réfléchir à l'égalité filles-garçons, ou aux phénomènes de discrimination. De même, certaines séquences didactiques permettent une réflexion de l'enseignant sur les pratiques que peuvent transmettre des stéréotypes et aboutir à des attitudes discriminantes. Ainsi, la laïcité et la prévention des discriminations font partie des axes que les plans académiques et départementaux sont invités à décliner dans le cadre de leurs formations. Ces modules ne présentent pas de caractère obligatoire pour les enseignants du second degré ; pour les professeurs des écoles ils peuvent être développés dans le cadre d'animations et de formations pédagogiques obligatoires⁴⁶.

Cependant, cet accompagnement à la formation ne dispose pas d'un module spécifique à la prévention contre le racisme, qui est un thème traité uniquement de manière transversale. La CNCDH recommande que la piste de réflexion de la création d'un module spécifique et complet soit examinée afin de renforcer les moyens de réponse du personnel enseignant et de contribuer à l'exemplarité des établissements éducatifs sur les thèmes du respect et de la lutte contre le racisme chez les plus jeunes.

En ce qui concerne la formation continue et en termes de supports pédagogiques, le réseau Canopé⁴⁷ a mis en place un portail de ressources pour éduquer contre le racisme et les discriminations et pour le « vivre ensemble ». Ce portail répertorie des outils pour agir concrètement autour d'ouvrages informatifs à destination des enseignants, d'actualités théâtrales ou musicales, d'expositions, ou de visites de certains lieux de culture et de mémoire. La CNCDH recommande un travail de valorisation par l'administration centrale des activités concrètes qui ont d'ores et déjà lieu dans les académies sur ce portail, afin de capitaliser les « bonnes pratiques ».

44. 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.

45. Proposée par le Master « Métiers de l'enseignement, de l'éducation et de la formation » ou par la formation continue de type plateforme, tel que Canopé.

46. Voir à ce sujet la contribution du ministère de l'Éducation nationale à la suite de ce rapport.

47. CANOPÉ, Le Réseau de création et d'accompagnement pédagogiques. Enseignements transversaux : prévention des discriminations – enseignements transversaux : éducation contre le racisme.

Ces enseignements que l'on peut percevoir comme spécifiques et complémentaires n'ont aucun caractère obligatoire, de par les principes défendus par l'Éducation nationale au sujet de la formation de son personnel. Le choix de se pencher sur ces questions est donc réservé à la libre participation de l'enseignant, qui dispose finalement d'outils pédagogiques somme toute théoriques et parfois déconnectés de l'expérience concrète de terrain.

2. L'importance de la médiation

Pour pallier les manquements de la formation institutionnelle, il est essentiel de mettre en place des espaces de dialogue, de sensibilisation et de médiation.

En termes de prévention, la CNCDH recommande de développer et d'adapter les contre-discours aux différentes formes d'intolérance ou de racisme. L'attitude à adopter diffère entre un élève qui fait preuve d'une méconnaissance de l'autre et présente certains préjugés, de celui au comportement raciste assumé, voire violent. Dans un souci d'efficacité, des efforts différents doivent être fournis en termes de pédagogie et de prévention.

La CNCDH souligne également l'importance des partenariats avec les différentes associations de lutte contre le racisme et les discriminations qui interviennent dans les établissements scolaires. À l'occasion de la semaine autour du 21 mars, proclamé « Journée internationale pour l'élimination de la discrimination raciale », le Collectif des Semaines d'éducation contre le racisme mène notamment des actions dans les établissements scolaires. Ces actions visent à encourager l'implication des élèves des écoles, collèges et lycées, dans la lutte contre le racisme et toutes les discriminations. Cette sensibilisation peut prendre plusieurs formes : débats, projections de films, pièces de théâtre, ateliers, forums, etc. Le Collectif des Semaines d'éducation contre le racisme (en partenariat avec le nouveau centre d'information civique – CIDEM) réalise des outils pédagogiques et des supports de communication mis à la disposition des enseignants⁴⁸.

Dans le cadre d'interventions pédagogiques de sensibilisation, les établissements peuvent faire appel aux associations agréées au niveau national dont la mission relève de la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie. Ces associations doivent avoir validé une procédure d'agrément accordé pour une durée de cinq ans et renouvelable. Elles sont nombreuses en France et abordent des thématiques diverses⁴⁹.

La CNCDH souligne toute l'importance d'aborder la question de la lutte contre le racisme sous un angle englobant et indifférencié, en se gardant de se limiter à des intérêts particuliers.

48. <http://itinerairesdecitoyennete.org/index.php?page=content&site=12>

49. <http://www.Éducation.gouv.fr/cid21129/les-associations-agreees-et-ou-subventionnees-par-l-Éducation-nationale.html>

Exemples : Mouvement contre le racisme et pour l'amitié entre les peuples (MRAP), SOS racisme, Ligue des droits de l'homme.

D'autres initiatives de partenariats ont été développées, notamment dans le cadre du Plan national d'action contre le racisme et l'antisémitisme (PNACRA) sur le thème du devoir de mémoire. Dans les établissements scolaires, les référents académiques « Mémoire et citoyenneté » sont 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 citoyenneté⁵⁰, notamment celles organisées dans le cadre de la journée de la mémoire des génocides et de la prévention des crimes contre l'humanité, le 27 janvier de chaque année.

Les résultats du sondage d'opinion réalisé en 2013 dans le cadre du rapport de la CNCDH faisaient part d'un sentiment « d'omniprésence, voire d'une instrumentalisation de la Shoah »⁵¹. Pour éviter le rejet de toute forme de sensibilisation contre l'expression du racisme et de l'antisémitisme, il peut être intéressant de contextualiser ce type d'initiatives, et de les mettre en relief avec d'autres commémorations (tels que les génocides arméniens et rwandais). La CNCDH salue ainsi 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.

En outre, ces journées de commémorations ne seront utiles que si elles sont renforcées par un travail de réflexion et de dialogue, d'autant plus que parmi la jeune génération, certains ont développé un recul historique, voire un détachement, face à ces événements. Il convient toutefois de souligner le risque d'une dilution de la mission du référent « Mémoire et citoyenneté » dans un champ de compétence trop transversal.

Le travail de sensibilisation des élèves aux dangers du racisme et des discriminations se fait également à travers des initiatives pédagogiques particulières : concours, travaux de groupes, projets transversaux à différents établissements, groupes de discussion, etc. Dans cette optique, la CNCDH organise notamment le Prix des droits de l'homme – René Cassin – destiné aux écoles primaires, collèges et lycées⁵² qui permet aux classes volontaires d'élaborer un projet créatif en lien avec les textes fondateurs des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Ce type de stratégies de sensibilisation, très incluant pour les élèves, devrait être encouragé et développé dans chaque établissement scolaire.

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.

Enfin, en termes de médiation et de répression en cas de menaces ou actes à caractère raciste de la part des élèves dans les établissements de second degré, l'Éducation nationale a mis au point des mesures de responsabilisation

50. Voir : note de service n° 2012-186 du 12 décembre 2012.

51. CNCDH, *La Lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie*, année 2013, Paris, La Documentation française. Enquête qualitative : le rapport de l'institut CSA. p. 65.

52. <http://www.cncdh.fr/fr/edition-prix/prix-rene-cassin-des-etablissements-scolaires/prix-rene-cassin-2014>

valables pour toute infraction⁵³. Plus adaptées et plus constructives que la simple répression, elles apportent une dimension pédagogique aux mesures disciplinaires. Le vademecum diffusé par le ministère relatif aux mesures de responsabilisation affirme que « *la portée symbolique et éducative de la démarche doit primer sur le souci de la réparation matérielle du dommage causé aux biens ou du préjudice causé à un autre élève*⁵⁴ ». Elle vise à faire participer l'élève à des activités de solidarité, culturelles ou de formation, ou à lui faire exécuter une tâche à des fins éducatives pendant une durée qui ne peut excéder 20 heures.

Le vademecum relatif aux mesures de responsabilisation diffusé par l'Éducation nationale mentionne quelques exemples de problèmes graves de discipline et de mesures adaptées à mettre en œuvre pour chacun. Pour les « agressions verbales et physiques, harcèlement, intimidation notamment à caractère raciste, antisémite et sexiste », le document propose des groupes de théâtre ou une activité en police, en gendarmerie, ou en association. « *La structure d'accueil pourra faire suivre à l'élève une formation lui faisant prendre conscience de la gravité de l'acte commis, lui faire déceler les causes de l'acte, l'associer à quelques-unes des activités de la structure et lui demander de rédiger un rapport sur l'enseignement qu'il a tiré de la mesure de responsabilisation (rapport qui pourra être éventuellement présenté à la victime)*⁵⁵ ». Cependant la CNCDH s'interroge sur l'insuffisance des moyens financiers des établissements scolaires pour les interventions extérieures et les formations conseillées dans le présent rapport.

La CNCDH soutient ce type d'initiative dans sa dimension pédagogique et sensibilisatrice, et appelle à une mise en œuvre suivie par les différents établissements scolaires du second degré de ces mesures de responsabilisation et une multiplication des partenariats, notamment associatifs.

3. S'inspirer d'expériences européennes

La lutte contre le racisme en milieu scolaire en France se caractérise par des initiatives pédagogiques en constante évolution, qui tentent de s'adapter aux problèmes actuels. Les expériences européennes sont particulièrement intéressantes au regard des campagnes de lutte contre le racisme, l'antisémitisme, et la xénophobie et peuvent utilement venir enrichir les initiatives françaises.

Le Conseil de l'Europe a notamment proposé une « Charte pour tous » de la démocratie et des droits de l'homme⁵⁶. Cette dernière, très ludique, imagée et accessible à tous, propose des sections intitulées « Valoriser la diversité » et « Inclure tout le monde » à l'aide d'un jeu de questions-réponses, d'initiatives concrètes (exemple des « bibliothèques vivantes ») et de mentions d'expériences d'élèves. Cet outil pédagogique aurait tout intérêt à être diffusé plus largement

53. Vademecum *Les Mesures de responsabilisation dans les établissements de second degré*, ministère de l'Éducation nationale, juin 2012. http://cache.media.eduscol.education.fr/file/Sanctions_disciplinaires/27/5/Vade-mecum_mesures-responsabilisation-etablissements-second-degre_213275.pdf

54. Vademecum *op. cit.*

55. Vademecum *op. cit.*

56. La démocratie et les droits de l'homme : À nous de les faire vivre – Charte pour Tous. http://www.coe.int/t/dg4/Education/edc/resources/charter4all_FR.asp

auprès des équipes pédagogiques et des chefs d'établissements scolaires pour être réutilisé, en particulier dans les établissements du premier degré.

Le Conseil de l'Europe s'est également consacré à la question de l'exclusion des élèves en grande précarité lors d'un appel aux écoles pour organiser des activités pédagogiques autour des enfants en situation précaire. Lors de la 21^e réunion du réseau de coordinateurs pour l'éducation à la citoyenneté et aux droits de l'homme, les participants ont évoqué la question des enfants issus de groupes minoritaires, de familles réfugiées, immigrées ou déplacées à l'intérieur de leur propre pays et de l'impact de leur situation personnelle sur leur scolarité. Ces derniers ont recommandé que le programme compétent du Conseil de l'Europe encourage l'ajout dans les programmes scolaires de thèmes en rapport avec les enfants en situation précaire, favorise les activités pédagogiques de sensibilisation aux difficultés rencontrées par ces enfants (avec la participation de ceux-ci), et accorde une attention particulière à la formation des enseignants⁵⁷.

Enfin, face au discours de haine comme expression du racisme, une campagne « non à la haine » a été lancée dans le cadre du mouvement contre le discours de haine du Conseil de l'Europe⁵⁸. Ce mouvement propose une plateforme de signalements, des outils de sensibilisation et de campagne dans le cadre de l'éducation tel qu'un « Manuel pour la lutte contre le discours de haine en ligne par l'éducation aux droits de l'homme »⁵⁹. Autant de concepts clés et de supports pédagogiques que l'école pourrait s'approprier et inclure dans ses propres initiatives de lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie en les adaptant à la demande des établissements scolaires.

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, une perte apparente de mixité sociale et une exclusion persistante de certains groupes, tels que les enfants roms allophones. Le ministère de l'Éducation nationale a récemment orienté son action pour une refondation de l'École de la République. Les projets d'un nouveau socle commun de connaissances, de compétences et de culture, d'un enseignement moral et civique et d'une diffusion des principes de la laïcité doivent ainsi œuvrer à la lutte contre toutes les formes de racisme et de rejet de l'autre. Mais, la formation des enseignants est une condition préalable à une formation réussie pour le « vivre ensemble » auprès des élèves de tous âges et niveaux confondus.

57. Actualités : éducation à la citoyenneté démocratique et aux droits de l'homme (ECD/EDH), Conseil de l'Europe.

http://www.coe.int/t/dg4/Education/edc/Archives/2014/2014BakuEDCHRE%20coordinators_FR.asp

58. www.mouvementnonalahaine.org

59. http://issuu.com/foldilaci/docs/connexions_online?e=7682739/9565076

Au sein d'une école exempte de toute discrimination, les espaces de dialogues 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.

Section II

L'action du ministère de l'Intérieur

Les missions dévolues au ministère de l'Intérieur – s'agissant de la lutte contre la délinquance, la protection des personnes et des biens, la protection des libertés publiques et du dialogue avec les cultes – font de lui un acteur de première ligne dans la lutte contre le racisme.

L'action du ministère de l'Intérieur en matière de lutte contre le racisme se réalise à la fois dans le recensement des actes racistes à l'échelle nationale, et également dans l'élaboration de politiques de lutte contre le racisme et les discriminations.

La CNCDH tient à se féliciter tout particulièrement de la relation de dialogue tissée avec le ministère au fil des années et qui en 2014 encore, a prévalu dans l'élaboration de cette édition, que ce soit par l'envoi de sa contribution écrite, l'audition de ses représentants devant les membres de la sous-commission en charge du rapport⁶⁰, les questions complémentaires et les échanges informels entretenus tout au long, et, une première cette année, la présentation d'une partie de son outil statistique à une délégation de notre Commission sur le site même de la Direction générale de la gendarmerie nationale.

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 contrasté, s'agissant tant de la réformation de son outil statistique (1) que de la mise en œuvre d'actions à même de remplir les missions et le devoir d'exemplarité qui lui incombent (2).

1. Le recensement des actes et des menaces à caractère raciste

L'analyse du bilan annuel de la délinquance à caractère raciste élaboré par le ministère pour l'année 2014 doit être éclairée d'un préambule méthodologique sur le dispositif statistique utilisé.

1. Le système statistique en cours de réformation du ministère de l'Intérieur

Un dispositif nouvellement automatisé

Le dispositif statistique du ministère de l'Intérieur permet d'opérer un recensement de la délinquance à caractère raciste – plus précisément des crimes, délits et de certaines contraventions de 5^e classe – au niveau national – c'est-à-dire la métropole et désormais également, les DOM-TOM.

À partir de ce système est extrait chaque année un bilan statistique, lequel dresse, selon une nomenclature propre au ministère, un état chiffré des « actes » et « menaces »

60. Le 26 novembre 2014, des représentants de la Direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ), de la Direction générale de la police nationale (DGPJ) et de la Direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN) sont venus présenter le bilan du ministère de l'Intérieur en matière de lutte contre le racisme devant les membres de la CNCDH.

à caractère raciste enregistrés au cours de l'année par les services de police et de gendarmerie⁶¹. Il convient d'ores et déjà de souligner que cette nomenclature lacunaire n'intègre pas à l'heure actuelle les faits de discrimination à caractère raciste⁶².

Le recensement s'opère d'abord sur le terrain à travers un travail d'enregistrement des faits portés à la connaissance des services de police et de gendarmerie ; les procédures ainsi enregistrées sont ensuite centralisées et retraitées par le service central du renseignement territorial ; les données recensées sont enfin reliées à des outils de rapprochement criminel et d'extraction statistique.

Le dispositif du ministère de l'Intérieur, depuis longtemps décrié en raison des graves déficiences qui l'affectent, est aujourd'hui en cours de rénovation.

Dans le cadre de la modernisation de ses systèmes d'information, le ministère de l'Intérieur a ainsi entrepris de renouveler ses outils. Le système s'organisera, à terme, autour d'une interconnexion automatisée entre les logiciels de rédaction des procédures des services de police et de gendarmerie (respectivement LRPPN et LRGP) ayant vocation à alimenter à la fois un fichier de traitement des antécédents judiciaires⁶³ (TAJ) et une base statistique (TS-NICE).

Le TAJ⁶⁴ fusionne deux précédents fichiers de suivi des infractions constatées – le STIC et le JUDEX – offrant ainsi aux services de police et de gendarmerie un fichier unique commun⁶⁵. Il est déjà activé au sein de la gendarmerie et en cours de déploiement s'agissant de la police.

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 de fiches de personnes physiques mises en cause⁶⁶ ;
- 179 000 policiers et gendarmes ayant à termes 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.

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

62. Les représentants du ministère de l'Intérieur ont indiqué que cette carence sera vraisemblablement résolue d'ici l'élaboration du bilan statistique de l'année 2015.

63. 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 judiciaires, ainsi que celles de leurs victimes. La CNCDH rappelle que bon nombre de faits rapportés au TAJ concernent donc des personnes présumées innocentes, soit qu'elles n'aient pas été poursuivies, soit qu'elles n'aient pas été déclarées coupables.

64. Voir à cet égard la fiche technique élaborée par la CNIL au sujet du TAJ : CNIL, TAJ : Traitement des antécédents judiciaires, 9 avril 2014. <http://www.cnil.fr/documentation/fichiers-en-fiche/fichier/article/taj-traitement-des-antecedents-judiciaires/>

65. Décret n° 2012-652 en date du 4 mai 2012, modifié par le décret n° 2013-1268 du 27 décembre 2013.

66. Cela n'équivaut pas au nombre de personnes concernées puisque la fusion du STIC et du JUDEX a occasionné des doublons.

Les logiciels de rédaction des procédures – à savoir le LRPPN actuellement en cours de révision au sein de la police – et le LRGPN déjà opérationnel en gendarmerie – 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 NATINF⁶⁷ également utilisés par les juridictions pénales, mais aussi les informations sur les faits, sur les auteurs et les victimes, ou encore sur les circonstances de l'infraction.

Le TAJ doit par ailleurs être interconnecté au système du ministère de la Justice, CASSIOPÉE⁶⁸. Cette liaison doit permettre à l'application TAJ de recevoir de manière automatisée une mise à jour concernant les suites judiciaires et les requalifications d'infractions particulièrement nécessaires alors que ce fichage peut être à l'origine de graves atteintes aux droits et libertés⁶⁹. La purge des fiches d'ores et déjà enregistrées se fait à l'heure actuelle de manière manuelle.

Cette automatisation de l'alimentation des bases TAJ et TS-NICE et l'enrichissement des champs de saisie des logiciels de rédaction des procédures, doivent permettre, selon le ministère de l'Intérieur, une amélioration sensible de son dispositif.

Toutefois, la CNCDH ne peut manquer de relever les conclusions de la CNIL faisant état de « dysfonctionnements importants », en raison notamment de la reprise sans correctif dans TAJ des données erronées issues des fichiers STIC et JUDEX⁷⁰. La mise à jour au fil de l'eau prévue par le ministère et l'annonce de sa volonté de donner directement accès au fichier à certains agents de l'Administration⁷¹, laissent pour le moins songeur. Aussi, si la CNCDH prend bonne note des améliorations annoncées en matière de recensement des actes à caractère raciste, elle rappelle la nécessité de la plus grande vigilance dans le développement des fichiers et de leur interconnexion qui ne saurait en aucun cas emporter un recul des garanties de respect des libertés individuelles.

67. 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 40000 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 catégories – 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 antisémites et antimusulmans.

68. Voir à cet égard la section 3 de la première partie de ce rapport « L'action du ministère de la Justice ».

69. Ces fichiers sont 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. Le défaut de mise à jour des fichiers d'antécédents peut avoir des conséquences très pratiques et pour le moins préjudiciables, pouvant aller du rejet d'une demande de naturalisation ou de titre de séjour au refus d'une demande d'agrément préfectoral préalable à l'exercice d'une profession.

70. CNIL, Contrôle des fichiers d'antécédents : conclusions et propositions de la CNIL, 13 juin 2013.

71. *Le Monde*, « Les fichiers de police les plus controversés bientôt consultables par l'administration », 10 décembre 2014. http://www.lemonde.fr/societe/article/2014/12/10/acces-elargi-aux-fichiers-de-police-les-plus-controverses_4537888_3224.html

Cette période de réformation du dispositif du ministère de l'Intérieur aura par ailleurs un effet de rupture statistique⁷², 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.

Un dispositif d'enrichissement partenarial

Le dispositif de suivi statistique des actes à caractère raciste du ministère de l'Intérieur se fonde sur une démarche partenariale initiée avec la société civile. C'est précisément cette collaboration qui permet d'affiner les statistiques du ministère, jusque-là enregistrées sous le bloc général d'« appartenance à une ethnie, une « race » ou une religion », et qui par le biais d'échanges quotidiens et de réunions trimestrielles, pourront être recoupées et qualifiées, le cas échéant, dans la catégorie « antisémite » ou « antimusulman ».

Une relation de coopération ancienne et aboutie existe avec le Service de protection de la communauté juive (SPCJ) pour la comptabilisation des actes et menaces antisémites. Ce recensement des actes antisémites commis sur le territoire français prend en compte les actes ayant fait l'objet d'un dépôt de plainte ou d'une main courante, d'une part, dont le caractère antisémite, d'autre part, est établi.

Plus récemment, une convention-cadre a été conclue le 17 juin 2010 avec le Conseil français du culte musulman (CFCM). Sont par ce biais recensés, selon une méthodologie identique, les actes qui ont fait l'objet d'un dépôt de plainte ou d'une main courante et dont le caractère antimusulman a été reconnu. Afin d'opérer ce travail de comptabilisation, le CFCM a créé en son sein l'Observatoire national contre l'islamophobie (ONCI), et a par ailleurs constitué un maillage de conseils régionaux du culte musulman (CRCM), chargés de rapporter les faits de violence antimusulmans se produisant dans leur ressort. La pleine effectivité de ce partenariat, plus récent et fonctionnant principalement sur la base du bénévolat, reste cependant encore à parfaire.

Enfin, une convention-cadre a été signée avec la Ligue internationale contre le racisme et l'antisémitisme (LICRA), le 1^{er} décembre 2010 prorogée pour trois années supplémentaires par avenant le 29 juillet 2014. Sur la base de cet accord, des échanges réguliers sont entretenus avec la LICRA, laquelle fait remonter les faits qui lui sont rapportés. Ce partenariat permet à la Délégation aux victimes du ministère d'être informée des faits constatés non seulement quant aux données statistiques mais également quant aux difficultés rencontrées sur le terrain. Cette convention a été déclinée localement avec la conclusion d'accords au niveau départemental, avec les préfets et les sections locales de la LICRA⁷³.

À l'occasion de réunions de travail trimestrielles entre la Délégation d'aide aux victimes (DAV), le Bureau central des cultes (BCC) et les différents partenaires,

72. Dans son rapport, l'IGA met en lumière une rupture statistique engendrée par la mise en service du LRPPN v3. IGA, *Rapport sur l'enregistrement des plaintes par les forces de sécurité intérieure*, juin 2013, <http://www.interieur.gouv.fr/Publications/Rapports-de-l-IGA/Securite/Rapport-sur-l-enregistrement-des-plaintes-par-les-forces-de-securite-interieure>

73. Des conventions ont ainsi été signées dans trois régions (Aquitaine, Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte d'Azur), et quatre départements (Dordogne, Indre-et-Loire, Loire et Gard). En octobre 2014, la LICRA Marseille Métropole a signé une convention avec le préfet de région.

les données enregistrées de part et d'autre sont croisées afin de rapprocher les éventuels avis divergents, que ce soit sur la caractérisation des faits – antisémites ou non, antimusulmans ou non – ou encore leur catégorisation – action ou menace. Le dialogue qui s'est ainsi instauré a permis au fil du temps le développement d'une véritable jurisprudence interne.

Une présentation statistique à parfaire

Lors de ces précédents rapports annuels, la CNCDH soulevait les défaillances dans la présentation statistique élaborée par le ministère de l'Intérieur, et ce à deux égards.

La méthodologie statistique du ministère, d'abord, ne procède pas d'une approche globale du racisme. Celle-ci se présente, au contraire, comme un bilan statistique morcelé rendant compte de l'évolution de trois types d'actes – antisémites, antimusulmans et racistes – cette dernière catégorie s'entendant ainsi plutôt comme une catégorie « autres » intégrant l'ensemble des actes hors faits antisémites et antimusulmans. Si le ministère fournit un bilan chiffré de ces trois catégories cumulées, consistant en un tableau additionnant ces trois types d'actes, il n'opère cependant pas d'analyse globale du racisme.

La CNCDH souhaite donc rappeler, cette année encore, que le phénomène raciste doit être appréhendé comme un tout, incluant tant les phénomènes antisémites, antimusulmans, que certaines formes de racisme ou de xénophobie. Les incidences sont loin d'être de l'ordre simplement du symbolique. Une approche communautariste de la lutte contre le racisme peut faire le jeu d'instrumentalisations à des fins victimaires et mettre à mal la lutte contre toutes les formes de racisme, sans distinction. Si l'antisémitisme présente de nombreuses spécificités historiques et sociologiques, si les actes visant plus particulièrement les musulmans ont eux aussi certaines spécificités, et si ces phénomènes doivent faire l'objet d'une attention particulière, il est néanmoins souhaitable que le ministère de l'Intérieur comptabilise les actes à caractère raciste de manière globale. Cette approche globale n'interdit pas, au moment de l'analyse des données, de porter une attention particulière à certains types d'actes dont la liste pourrait d'ailleurs être complétée au-delà des seuls actes antisémites ou antimusulmans⁷⁴. En effet, selon la CNCDH, bien que les principes constitutionnels républicains interdisent à juste titre de réaliser des statistiques dites « ethniques », il n'en demeure pas moins possible de procéder à un recueil de données sur la base d'indicateurs relatifs à l'origine – à savoir le lieu de naissance, la nationalité et la nationalité à la naissance des personnes ayant acquis la nationalité française – 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 discriminations⁷⁵.

Par ailleurs, la nomenclature adoptée par le ministère pour son bilan statistique annuel ne permet pas, à ce jour, de dresser un état des lieux exhaustif de la délinquance à caractère raciste, puisqu'en sont exclues les discriminations à

74. Pourrait par exemple être envisagé de distinguer également les actes ciblant les personnes d'origine africaine, issues des DOM-TOM, ou encore d'Europe de l'Est.

75. CNCDH, avis sur les statistiques « ethniques », adopté en assemblée plénière le 22 mars 2012 http://www.cncdh.fr/sites/default/files/12.03.22_avis_sur_les_statistiques_ethniques.pdf

caractère raciste. En effet, celui-ci fonde sa comptabilité sur deux catégories, d'une part, les « actions » et, d'autre part, les « menaces », précisant que « sont comptabilisés sous le terme générique "actions" les actes contre les personnes – quelle que soit l'incapacité totale de travail (ITT) constatée –, contre les biens présentant un degré de gravité certain et les dégradations irrémédiables. Les autres faits sont regroupés dans la catégorie générique des "menaces" : propos ou gestes menaçants, graffitis, tracts, démonstrations injurieuses, exactions légères et autres actes d'intimidation ». Les faits de discriminations font l'objet d'un suivi statistique à part, non intégré au bilan relatif à 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 d'ailleurs répertoriés sans précision quant aux motifs de discrimination – en raison du sexe, de l'appartenance à une religion, de l'origine, etc., de sorte qu'il n'est pas possible de renseigner quant à l'évolution des discriminations à caractère raciste. C'est donc une forme d'expression du racisme particulièrement insidieuse, et qui plus est répandue, qui pâtit à ce jour de ce manque de visibilité statistique.

Interrogé à ce sujet, le ministère de l'Intérieur a indiqué que la réforme de son outil statistique permettra dès l'année 2015 d'intégrer les faits de discrimination. La CNCDH se félicite de ce que le ministère de l'Intérieur ait entrepris de surmonter les difficultés techniques qui l'empêchaient jusqu'alors de le faire et attachera un intérêt particulier à cet ajout dans l'étude des statistiques à venir.

Une intégration contestable des mains courantes

À l'occasion de sa contribution écrite au rapport 2013 sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie, le ministère de l'Intérieur avait déclaré intégrer les mains courantes dans son bilan statistique de la délinquance à caractère raciste. Ces informations s'avéraient pour le moins surprenantes en ce qu'elles allaient à rebours de ce qui avait pu être rapporté dans les années passées, et d'autant plus que les chiffres communiqués par le ministère ne font figurer aucune mention quant à cette inclusion.

Dans sa contribution au rapport 2014, le ministère a confirmé cette prise en compte au sein de son dispositif statistique et a par ailleurs précisé qu'il ne lui semblait 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 – en ce que seul le caractère raciste des faits rapportés serait à retenir. Selon le ministère, la main courante présenterait un double intérêt : elle constituerait un moindre-mal dans le cas où la victime ne souhaite pas déposer plainte, et permettrait par ailleurs de faire constater les inscriptions et tags racistes pour lesquels aucune victime personnellement visée ne porte plainte. Le ministère indique par ailleurs que la formation en matière d'accueil des victimes d'infractions à caractère raciste s'est intensifiée, dans le but de rappeler aux officiers de police judiciaire l'obligation de recevoir les plaintes et de faire ainsi cesser la pratique de l'enregistrement des infractions à caractère raciste par la voie des mains courantes.

Si la CNCDH entend la position du ministère, elle n'en reste pas moins circonspecte sur cette intégration, tant en termes d'opportunité que d'effectivité

du dispositif de comptabilisation des mains courantes. D'abord parce que les différences procédurales attachées aux plaintes, d'une part, et aux mains courantes, d'autre part, sont fondamentales. Les plaintes sont systématiquement portées à la connaissance du procureur de la République qui peut alors exercer l'opportunité des poursuites sur les faits ainsi rapportés. À l'inverse, les mains courantes ont une simple vocation déclarative : elles n'ont pas pour effet d'informer la justice ni de déclencher d'action judiciaire ; tout au plus pourront-elles être versées au dossier dans l'hypothèse où une procédure était par la suite ouverte pour d'autres faits qu'elles viendraient alors simplement éclairer. Les incidences procédurales entre ces deux voies sont suffisamment importantes pour mériter que soit opérée une distinction. Cela est d'autant plus vrai que les statistiques du ministère de l'Intérieur et celles du ministère de la Justice ont vocation à s'interconnecter et que cette inclusion des mains courantes rend ce rapprochement impossible. Il est dès lors difficilement concevable que le ministère de l'Intérieur intègre les faits relatés dans les mains courantes au sein de son bilan statistique relatif à la délinquance raciste alors que ceux-ci ne sont pas portés à la connaissance du parquet, les données ne pouvant dès lors plus être rapprochées de celles du ministère de la Justice.

Le dispositif de recensement des mains courantes interroge par ailleurs quant à ses garanties de fiabilité et d'exhaustivité, 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 comptabilisation⁷⁶. Surtout, les préoccupations de la CNCDH s'agissant de la pratique de l'enregistrement des infractions à caractère raciste par la voie des mains courantes n'ont pas perdu de leur actualité. Les témoignages de refus de plainte opposés par des officiers de police judiciaire à des victimes de faits à caractère raciste, ou encore d'incitations à passer par la voie de la main courante plutôt qu'à la plainte, révèlent au contraire que ces pratiques ont toujours cours, en dépit d'efforts fournis en matière de formation. La CNCDH ne saurait trop rappeler qu'en vertu de l'article 15-3 du code de procédure pénale, les officiers de police judiciaire ont obligation de recevoir les dépôts de plainte⁷⁷ et ne sauraient se faire juges de l'opportunité de poursuivre les faits rapportés au regard de leur gravité, cette fonction relevant du seul pouvoir du parquet.

76. 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.

77. L'article 15-3 du code de procédure pénale, dispose que « *la police judiciaire est tenue de recevoir les plaintes déposées par les victimes d'infractions à la loi pénale et de les transmettre, le cas échéant, au service ou à l'unité de police judiciaire territorialement compétent. Tout dépôt de plainte fait l'objet d'un procès-verbal et donne lieu à la délivrance immédiate d'un récépissé à la victime. Si elle en fait la demande, une copie du procès-verbal lui est immédiatement remise* ».

La charte de l'accueil du public et de l'assistance aux victimes rappelle, en son article 5, cette obligation : « *les services de la police nationale et de la gendarmerie nationale sont tenus de recevoir les plaintes déposées par les victimes d'infractions pénales, quel que soit le lieu de commission* ». <http://www.interieur.gouv.fr/A-votre-service/Ma-securite/Aide-aux-victimes/Aide-aux-victimes-informations-pratiques/Accueil-du-public-et-des-victimes>

Si toutefois le ministère maintenait sa position d'inclure au sein de son bilan statistique les mains courantes, la CNCDH recommande à tout le moins d'opérer un distinguo entre les faits rapportés par la voie de la plainte, de la main courante ou des interventions de police.

2. Analyse critique du bilan statistique 2014 du ministère de l'Intérieur

Grâce à son dispositif statistique, le ministère de l'Intérieur est en mesure de dresser un bilan annuel des actes à caractère raciste commis sur le territoire national.

Les données du ministère constituent certainement un des éléments déterminants pour appréhender les évolutions du racisme au fil des ans et au cours de l'année elle-même, en permettant notamment un suivi mensuel de la délinquance. 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. Ce travail de recensement constitue un outil utile dont l'analyse, pondérée par les résultats d'autres outils de mesure, permet de faire émerger des tendances.

Néanmoins, comme tout mécanisme de comptabilisation, celui du ministère de l'Intérieur n'est pas sans faille. Aussi, l'analyse de ces indicateurs chiffrés doit se faire à la lumière des faiblesses qui peuvent affecter le dispositif statistique du ministère et des variables inhérentes à la statistique de la délinquance raciste.

La CNCDH s'attachera donc, dans un premier temps, à présenter les données du ministère pour l'année 2014, avant de mettre en évidence certaines variables qui affectent leur représentativité.

Les évolutions de la délinquance à caractère raciste, antisémite et antimusulman

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 2014⁷⁸.

À titre de rappel, le ministère de l'Intérieur qualifie d'« *actions les actes contre les personnes (quelle que soit l'incapacité totale de travail (ITT) constatée), les actes contre les biens présentant un degré de gravité certain et les dégradations irrémédiables. Les autres faits sont regroupés dans la catégorie générique de "menaces", à savoir les propos ou gestes menaçants, les graffitis, les tracts, les démonstrations injurieuses, les exactions légères et les autres actes d'intimidation* ».

Bien qu'étant nécessairement liée par la nomenclature utilisée par le ministère de l'Intérieur dans son analyse, la CNCDH rappelle les imperfections qui l'affectent et qui expliquent qu'elle ne puisse la reprendre à son compte⁷⁹.

78. Pour le détail des tableaux comparatifs élaborés par le ministère de l'Intérieur, voir sa contribution écrite en annexe de ce rapport.

79. Voir à ce sujet ci-dessus « Une présentation statistique à parfaire ».

Sans revenir sur les limites et défaillances qui affectent l'outil statistique du ministère de l'Intérieur, l'on rappellera que les données chiffrées doivent nécessairement être analysées à la lumière de ces variables. Par ailleurs, ce bilan correspondant aux infractions constatées, il ne peut prétendre à l'exhaustivité. Enfin, en raison des graves attentats de janvier 2015, le ministère de l'Intérieur a activé sa cellule de crise et n'a pas été en mesure de fournir des éléments qualitatifs sur les actes recensés comme celui-ci avait pour habitude de le faire (typologie à l'intérieur d'une même catégorie, modes opératoires, répartitions géographiques, etc.). L'exercice d'analyse de son bilan statistique est donc d'autant plus limité. Par exemple, alors que les bilans des années passées montraient une représentation importante des motivations néo-nazies, il n'est pas possible cette année d'explorer plus en détail la source des violences constatées en 2014. Pour toutes ces raisons, le compte-rendu ci-dessous s'attachera moins à dresser un tableau au plus près qu'à dégager des tendances.

Les chiffres communiqués par le ministère de l'Intérieur sur les actions et menaces à caractère raciste, antisémite et antimusulman marquent, une fois agrégés, une hausse conséquente de 30 pts pour l'année 2014 :

- l'année 2013 avait enregistré 1 274 faits constatés ;
- l'année 2014 totalise 1 662 actes et menaces à caractère raciste, antisémite et antimusulman.

La courbe de tendance de la délinquance à caractère raciste ne cesse ainsi son inquiétante ascension. L'année 2014 passe la barre des 1 500, sommet atteint pour la quatrième fois seulement depuis 1992⁸⁰, et effleure le pic de violences de 2009.

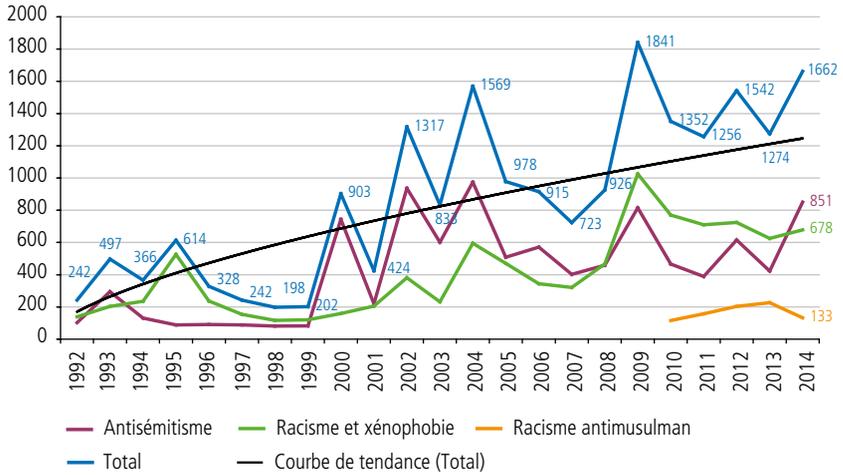
Si l'on examine les chiffres de plus près, on constate que les actes antisémites enregistrent une hausse importante, tandis que les actes antimusulmans sont en net recul :

- les actes antisémites marquent une hausse particulièrement conséquente de 101 %, pour un total de 851 actes (contre 423 en 2013) ;
- les actes antimusulmans enregistrent une baisse importante de 41 % et comptabilisent 133 actes (contre 226 en 2013)⁸¹ ;
- les autres actes, recensés sous la catégorie générique d'« actes racistes », connaissent une faible augmentation de 8,5 % avec 678 actes (contre 625 en 2013).

Dans le détail, l'on constate que l'année 2014 se caractérise par une forte tendance à la hausse, non seulement en nombre d'actes, et également dans leur intensité. Ainsi, l'augmentation des actes à caractère antisémite s'avère particulièrement marquée s'agissant des « actions » qui enregistrent une hausse de près de 130 %, tandis que les « menaces » croissent d'environ 90 %. Parallèlement, le recul des actes à caractère antimusulman concerne particulièrement les faits de moindre gravité, avec une baisse de moitié des « menaces », alors que les « actions » enregistrent une régression plus légère d'environ 11 %.

80. L'année 2004 a enregistré 1 569 actes, 1 841 en 2009 et 1 542 en 2012.

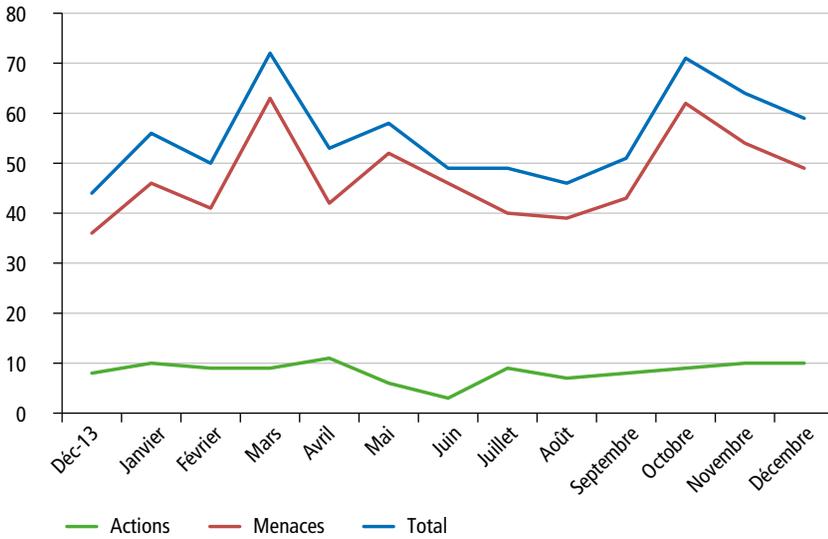
81. Jusqu'en 2010, les victimes musulmanes sont intégrées dans le bilan général des victimes du racisme. À partir de 2011, elles font l'objet d'une catégorie spécifique.



Source : ministère de l'Intérieur.

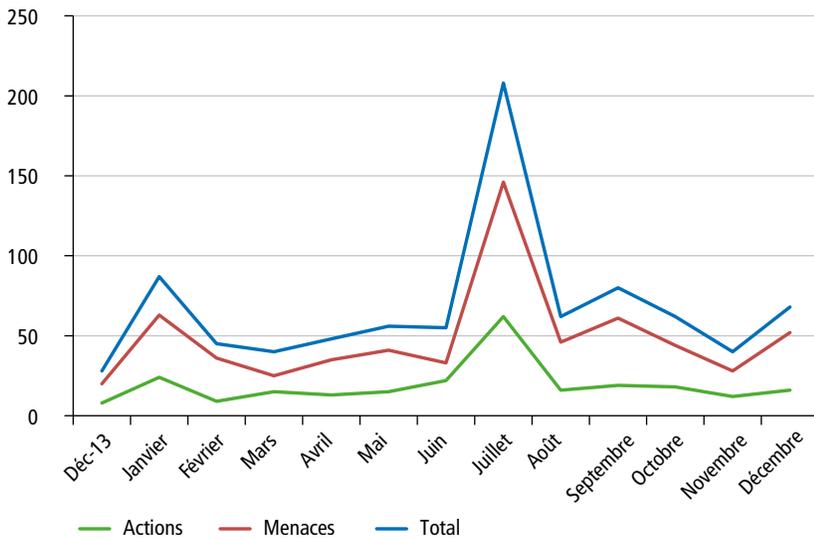
L'examen de la répartition des actes sur l'année 2014 met en lumière certains pics de violence. Les actes répertoriés sous la catégorie « actes racistes » ont ainsi connu deux hausses marquées, en mars et en octobre 2014. Les actes antisémites se sont répartis sur l'année avec un premier pic de violence en janvier 2014, avant de culminer entre juillet et octobre, et de terminer sur une nouvelle tendance à la hausse en décembre 2014. Les actes antimusulmans ont également connu une relative augmentation en septembre 2014. L'analyse de ces variations sur l'année mérite bien évidemment d'être approfondie à la lumière des éléments qualitatifs que le ministère de l'Intérieur a pour habitude d'élaborer et qui font défaut cette année. Ceci étant dit, l'on peut constater une concomitance entre ces pics de violence et certains événements qui ont émaillé l'année 2014, notamment la manifestation « Jour de Colère » en janvier et l'intensification de conflit israélo-palestinien et l'écho que celle-ci a connu dans l'Hexagone au cours de l'été 2014. Si l'actualité ne saurait constituer le seul facteur explicatif, celle-ci peut constituer un agent amplificateur sur des phénomènes structurels.

Comparatif sur l'année des actes racistes enregistrés en 2014



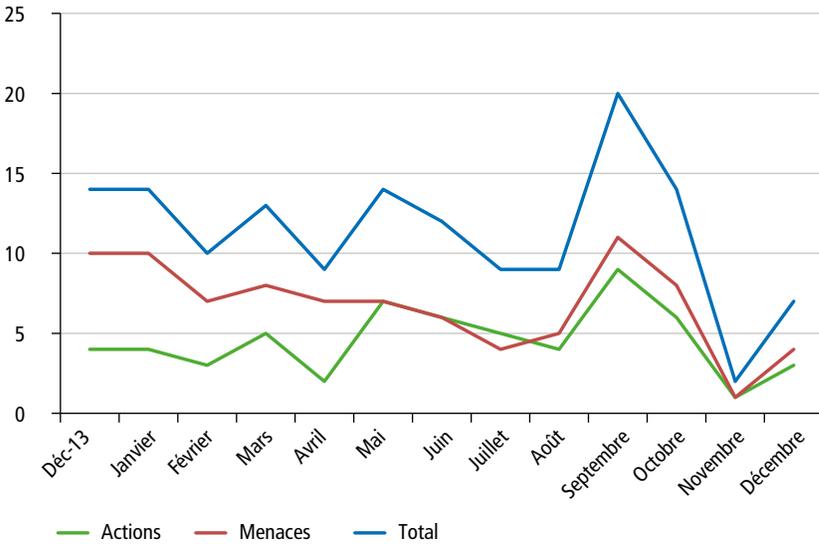
Source : ministère de l'Intérieur.

Comparatif sur l'année des actes antisémites enregistrés en 2014



Source : ministère de l'Intérieur.

Comparatif sur l'année des actes antimusulmans enregistrés en 2014



Source : ministère de l'Intérieur.

Le ministère de l'Intérieur établit également 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.

La représentativité des chiffres en question

La question de la représentativité des chiffres issus du bilan statistique du ministère de l'Intérieur se pose d'abord au regard de l'appréhension par le droit des actes à caractère raciste. En effet, les statistiques sont nécessairement corrélées aux infractions qu'elles viennent constater. 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 de l'infraction⁸². 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 influencer sur le nombre d'infractions enregistrées⁸³.

La délinquance à caractère raciste est par ailleurs fortement affectée par l'existence d'un « chiffre noir ». En effet, les études et les acteurs de terrain établissent que le nombre de dépôt de plaintes est largement en deçà du nombre de faits effectivement commis. Ce constat est particulièrement vrai pour ce qui est des infractions relevant de propos oraux. 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. On peut ainsi aisément imaginer qu'un grand nombre d'actes et menaces à caractère raciste ne sont pas comptabilisés dans les données du ministère de l'Intérieur⁸⁴.

La faiblesse des chiffres, en valeur absolue, invite également à s'interroger sur la qualité et la pertinence des outils statistiques. L'écart important entre les chiffres et la réalité vécue du racisme, de même que des exemples étrangers nous invitent à questionner notre dispositif statistique. Le Royaume-Uni, par exemple, après avoir constaté, à la suite d'études sur la délinquance réelle, les défaillances de son système statistique, a tenté d'améliorer le recensement des infractions racistes. Le nombre d'actes commis à raison de l'appartenance prétendue à une « race » est passé de 6 500 en 1990 à 14 000 en 1997-1998 ; puis il a quadruplé jusqu'à 53 000 en 2000-2001⁸⁵. Pour l'année 2013-2014, plus de 37 000 incidents racistes ont été signalés aux services de police concernant l'Angleterre et le pays de Galles, et près de 45 000 si l'on inclut l'ensemble des motifs d'infraction recensés (religion, orientation sexuelle, handicap ou transsexualisme)⁸⁶. La comparaison avec les 1 662 actes et menaces à caractère raciste, antisémite et antimusulmans enregistrés en France en 2014 fait craindre que la plupart des infractions de ce type ne se trouvent pas recensées. Ce constat vaut particulièrement s'agissant des collectivités d'outre-mer.

82. Par exemple, l'adoption de la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, dite Perben II, qui pénalise certains comportements, a entraîné une augmentation du nombre des actes et menaces à caractère raciste pris en compte par les statistiques du ministère de l'Intérieur. Parallèlement à l'incrimination de nouveaux comportements, un changement de la gravité des qualifications peut avoir pour effet de faire entrer dans le champ de la statistique pénale certains faits constatés. Ainsi, lorsqu'une contravention devient un délit, elle sera recensée et, dès lors, entraînera une augmentation du nombre des faits racistes au sens du ministère de l'Intérieur.

83. 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).

84. 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

85. *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.

La période de recensement va du 1^{er} avril au 31 mars de l'année suivante.

86. *Home Office, Hate crimes, England and Wales 2013 to 2014*, 16 octobre 2014.

<https://www.gov.uk/government/statistics/hate-crimes-england-and-wales-2013-to-2014>

De même, tout dispositif de statistique pénale est nécessairement tributaire de l'action des services qui en sont chargés. Depuis plusieurs années déjà, la CNCDH souligne ce qui relève du paradoxe, à savoir que les statistiques criminelles constituent autant un comptage des infractions qu'un comptage de 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 influencer à la hausse sur le nombre de faits enregistrés. Ainsi, par le passé, 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 ont pu effectivement avoir un tel effet sur les statistiques. Il s'agit alors, dans ces hypothèses, moins d'une augmentation en valeur absolue du nombre de faits racistes que d'une amélioration du dispositif de lutte contre le racisme qui vient gonfler de manière mécanique les statistiques, bien que la CNCDH se félicite par ailleurs des efforts déployés par le ministère. Pour l'année 2014, ces facteurs déformants sont à prendre en considération avec une acuité particulière, notamment au regard de la circulaire en date du 30 juillet 2014 rappelant l'obligation incombant au préfet de signaler au parquet les actes et propos constitutifs d'injure, de diffamation ou de provocation à la discrimination, à la haine et à la violence raciale ou religieuse.

Enfin, 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 qu'est le racisme. La CNCDH encourage le développement d'indicateurs alternatifs aux statistiques existantes. Les enquêtes de victimation, par exemple, permettent d'aborder ce type de délinquance sous l'angle complémentaire du vécu des victimes⁸⁷. Par ailleurs, en raison des spécificités juridiques de la délinquance à caractère raciste, et du fait que cette forme de délinquance est l'une des rares pour lesquelles le mobile de l'infraction se voit pris en compte, une enquête de délinquance autodéclarée⁸⁸ pourrait permettre de mieux saisir certaines de ses spécificités⁸⁹. La CNCDH invite donc les pouvoirs publics, sous l'égide de la DILCRA, à promouvoir les recherches qualitatives pour permettre d'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.

87. On peut citer à cet égard l'enquête de victimation réalisée par INHESJ/ONDRP, rapport 2013, Victimation personnelle et opinions sur la sécurité mesurées lors des enquêtes « Cadre de vie et sécurité » de 2007 à 2013, voir p. 8 et suivantes pour les résultats, et p. 39 et suivantes pour les tableaux et graphiques, http://www.inhesj.fr/sites/default/files/files/ondrp_ra-2013/01_DI_Victimation_Perso.pdf, ou encore l'enquête réalisée par le Collectif contre l'islamophobie en France (CCIF), *Victimes silencieuses, Essai de quantification & expériences des populations cibles d'islamophobie*, 2014.

88. Les enquêtes de délinquance autodéclarée (ou autorévélee) interrogent anonymement des échantillons représentatifs de personnes sur leurs éventuels comportements déviants et délinquants, qu'ils aient ou non fait l'objet de dénonciations.

89. Les techniques et les enjeux de la mesure de la délinquance, Laurent Mucchielli, mucchielli.org/public/La_mesure_de_la_delinquance_-_Savoir_Agir.pdf

2. L'engagement, inégal, du ministère de l'Intérieur dans la lutte contre le racisme

L'engagement du ministère en faveur de lutte contre le racisme et les discriminations doit se manifester dans une politique qui cible à la fois le citoyen, l'institution et ses agents, seul gage véritable de crédibilité et d'efficacité.

1. Le devoir d'exemplarité du ministère et de ses agents

La lutte contre le racisme se doit avant tout d'être incarnée au sein même du ministère, que ce soit dans les rapports entre agents et usagers, qu'entre agents eux-mêmes. À cet égard, l'action du ministère appelle un bilan mitigé.

Un engagement inachevé sur la lutte contre les contrôles au faciès

Alors que plusieurs études ont démontré la surreprésentation des populations issues des « minorités visibles » dans les contrôles d'identité en France⁹⁰, l'engagement du candidat Hollande lors de l'élection présidentielle de 2012 de lutter contre les contrôles au faciès avait pu susciter de forts espoirs⁹¹.

Les mesures engagées en ce sens par le ministère de l'Intérieur en 2013, et poursuivies en 2014, s'avèrent toutefois en deçà des attentes, soit que les réformes semblent être restées au milieu du gué, soit que les dispositifs envisagés soulèvent de sérieuses questions quant au respect des libertés individuelles.

90. CNCDH, *Rapport 2010 sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie*, étude sur le profilage racial (<http://www.cncdh.fr/fr/publications/la-lutte-contre-le-racisme-lantisemitisme-et-la-xenophobie-annee-2010>) *Human Rights Watch*, « La base de l'humiliation », Les contrôles d'identité abusifs en France, 2012 (<http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/france0112frForUpload.pdf>)

Open Society Justice Initiative, « L'égalité trahie, l'impact des contrôles au faciès », 2013 (http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/legalite-trahie-impact-contrroles-au-facies-20130925_5.pdf) *Open Society Justice Initiative*, « Police et minorités visibles : les contrôles d'identité à Paris », 2009 (http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/french_20090630_0_0.pdf) Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, EU-MIDIS, Enquête de l'Union européenne sur les minorités et la discrimination, rapport sur les principaux résultats, 2011.

(http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/663-FRA-2011_EU_MIDIS_FR.pdf) Axelle Keles, « La justice française renvoie au législateur le soin de se prononcer sur les contrôles d'identité au faciès », dans *Lettre Actualités Droits-Libertés* du CREDOF, 28 novembre 2013 (<http://revdh.files.wordpress.com/2013/11/lettre-adl-du-credof-29-novembre-2013.pdf>)

91. 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. »

Un récent sondage d'OpinionWay, à l'initiative de Graines de France, *Human Rights Watch* et *Open Society Justice Initiative*, montre que la pratique des contrôles d'identité au faciès reste une problématique d'actualité :

– 37,3 % des contrôles touchent les personnes qui disent avoir des ascendants d'Afrique du Nord, même s'ils ne représentent que 7 % de la population.

Pour les personnes ayant subi au moins un contrôle sur les douze derniers mois, le nombre moyen de contrôles par personne s'élève à 2,65; il double pour les personnes qui ont des ascendants étrangers (4,76), et quadruple pour les personnes qui ont des ascendants originaires d'Afrique du Nord (8,18).
– 60 % des sondés estiment que le Gouvernement n'a pas pris de mesures concrètes malgré l'engagement de François Hollande pendant sa campagne électorale.

Source : Opinionway, « Le Contrôle d'identité », mai 2014⁹².

Au 1^{er} janvier 2014, est entré en vigueur un code de déontologie, commun à la police et à la gendarmerie nationales et venant notamment encadrer les contrôles d'identité⁹³. Afin que les principes de déontologie édictés ne restent pas lettre morte, l'entrée en vigueur de ce nouveau code s'est accompagnée de modules de formation dont ont pu bénéficier 25 000 agents.

Le ministère de l'Intérieur a par ailleurs imposé à ses agents le port d'un numéro d'identification⁹⁴, devant être apposé de manière visible sur l'uniforme par le biais d'insignes auto-agrippants. Annoncée comme devant assurer une plus grande transparence de l'action individuelle des agents de la fonction publique dans leurs relations avec les usagers, cette mesure n'a fait l'objet que d'une mise en œuvre partielle, ce que la CNCDH déplore. Elle invite donc à ce que les instructions soient données pour donner effectivité le plus rapidement possible à la mesure annoncée.

Surtout, s'il y a lieu de se féliciter de ce que l'évaluation du respect des obligations déontologiques incombant aux forces de l'ordre ne repose pas sur un seul système d'autorégulation, le dispositif pour lequel le ministère a opté ne présente pas de garanties d'effectivité suffisantes. Cette mesure *a minima* ne permet pas de justifier des conditions de déroulement du contrôle – à défaut

92. Pour consulter les résultats détaillés, voir : http://www.hrw.org/sites/default/files/related_material/2014_France_Sondage%20contr%C3%B4les%20d'identit%C3%A9%20en%20France%20-%20rapport%20final.pdf

93. Le nouvel article R. 434-16 du code de la sécurité intérieure dispose : « 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. »

94. 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.

de préciser sur une attestation le nom de la personne contrôlée, le motif, le lieu, la date et l'heure du contrôle. Elle n'offre pas plus à l'usager contrôlé d'écrit probant, essentiel dans la perspective d'une contestation en justice. Elle laisse intacte la large marge de discrétion accordée aux agents de police pour procéder aux contrôles d'identité, sans avoir à justifier de motif, dans le cadre des dispositions de l'article 78-2 alinéa 2 du code de procédure pénale.

Une réforme efficace ne saurait faire l'économie de la mise en place d'une attestation nominative de contrôle, par la remise d'un « récépissé » à l'usager contrôlé⁹⁵. Cette mesure contribuerait à sortir les contrôles d'identité de l'anonymat, souvent source d'un sentiment d'impunité, et à les entourer de formalités écrites utiles tant pour l'usager que pour l'agent.

Plus encore, il convient 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 donnés⁹⁶, et ceux opérés aux frontières, dans les gares, les trains et les aéroports.

La CNCDH recommande également 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 rapportent un racisme du quotidien de la part des 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.

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. Depuis plusieurs années maintenant, le ministère annonce 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. Si l'objectif annoncé par le ministère est intéressant – à savoir d'apprécier si « les contrôles d'identité mis en œuvre sur réquisition du procureur de la République, c'est-à-dire ceux qui sont applicables aux personnes passant par un lieu donné, et non ceux qui sont motivés par un comportement personnel lié à une infraction ou à une tentative d'infraction [...] correspondent aux zones et aux horaires criminogènes », la CNCDH s'interroge néanmoins sur la volonté réelle du ministère de mettre en œuvre cette mesure.

95. Voir à ce sujet le rapport du Défenseur des droits, *Rapport relatif aux relations police/citoyens et aux contrôles d'identité* http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/rapport_controle-identite-final_0.pdf. Voir également Avis de la CNCDH du 21 février 2013 relatif à la lutte contre la récidive. <http://www.cncdh.fr/fr/actualite/lutte-contre-la-recidive-pour-une-proche-globale>

96. Article 78-2 alinéa 6 du code de procédure pénale : « 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. »

Enfin, la CNCDH se montre particulièrement préoccupée quant à l'utilisation par les forces de l'ordre de caméras piétons⁹⁷. Dans un premier temps expérimenté, à hauteur de quelques centaines de caméras embarquées lors des interventions dans les zones de sécurité prioritaires (ZSP), le dispositif a été généralisé en octobre 2014 pour venir équiper plus de 2 000 agents et couvrir les interventions en ZSP et en quartiers sensibles. Ainsi que le précise le ministère, cet outil ne relève pas de la vidéosurveillance mais poursuit un double objectif de renforcement de la transparence de l'action des forces de l'ordre et notamment de lutte contre les contrôles au faciès, d'une part, et de prévention des mises en cause abusives de ses services, d'autre part. Si la volonté d'apaisement des relations entre la population et les forces de l'ordre est louable, la CNCDH se montre pour le moins circonspecte quant à la mesure retenue au regard du respect des libertés individuelles. Le dispositif, à ce jour fixé de manière visible sur l'uniforme de l'agent⁹⁸, se déclenche sur contrôle du fonctionnaire, qui peut donc décider de lancer l'enregistrement tout comme décider de ne pas le faire ou encore d'orienter la prise de vue à son avantage. Par ailleurs, l'expérimentation, puis la pérennisation, 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'expérience des utilisateurs, à savoir donc des fonctionnaires, aient été pris en compte pour acter la pérennisation d'un dispositif censé bénéficier autant aux forces de l'ordre qu'aux usagers. Ces différents éléments font craindre que le dispositif ne s'avère inefficace sur le volet de la lutte contre le contrôle au faciès, voire pire, dévoyé à des fins toutes autres.

La modernisation de l'inspection des fonctionnaires de police

Le lancement, depuis septembre 2013, d'une plateforme de signalement sur Internet de l'Inspection générale de la police nationale (IGPN) a été pensé dans une perspective de mise à disposition d'un nouveau mode d'accès à l'inspection.

Le traitement a pour finalité de centraliser les signalements et de les orienter vers les autorités et institutions compétentes pour suites à donner ou pour simple information. Un arrêté ministériel⁹⁹ est venu organiser les modalités de traitement des signalements, selon deux voies : dans le premier cas, dit « d'attribution du dossier », la transmission implique que des éléments de réponse à un signalement soient fournis à l'IGPN ; dans le second cas, le signalement est traité par l'autorité ou la direction d'emploi saisie aux fins qu'il conviendra, sans que l'IGPN en attende un retour.

97. Voir notamment à ce sujet la question écrite de Mme la députée, Fanéli Carrey-Conte, à l'attention du ministre de l'Intérieur et la réponse du ministère : <http://questions.assemblee-nationale.fr/q14/14-37524QE.htm>

98. Le ministère de l'Intérieur a indiqué lors de son audition réfléchir à l'adaptation du dispositif sous forme de caméras boutons.

99. Arrêté du ministre de l'Intérieur en date du 9 mai 2014, « autorisant le traitement dénommé – plateforme de signalement IGPN » (NOR : INTC1410706A).

Les signalements enregistrés à partir de la plateforme en ligne de l'IGPN

Entre le 1^{er} janvier et le 31 octobre 2014, 2 417 signalements ont été enregistrés à partir de la plateforme en ligne, auxquels s'ajoutent 32 signalements par voie de courriers et courriels, pour un total de 2 449 signalements.

Sur ces 2 449 signalements :

- 82,5 % intéressaient la police nationale ;
- 11,2 % ne renfermaient aucun manquement ;
- 5,1 % visaient la gendarmerie nationale ;
- 1,1 % visaient des polices municipales ;
- 0,1 % visaient la Direction des douanes.

Entre le lancement de la plateforme en septembre 2013 et octobre 2014 :

- 1 673 dossiers ont été transmis pour attribution aux directions d'emploi ;
- 1 342 dossiers ont été retournés ;
- 98 dossiers ont révélé l'existence de manquements.

Sur les 113 fonctionnaires concernés :

- 89 ont fait l'objet d'un rappel d'instructions ;
- 13 ont fait l'objet d'avertissements ou de propositions ;
- 6 de blâmes ou de propositions ;
- 2 se sont vus imposer un stage de remise à niveau ;
- 2 adjoints de sécurité ont fait l'objet d'une mise à fin anticipée de leur contrat ;
- 1 fonctionnaire, brigadier-chef, a été renvoyé en conseil de discipline.

Source : chiffres fournis par le ministère de l'Intérieur.

La modernisation des outils du ministère doit être à ce titre saluée. Le rapprochement des signalements enregistrés via la plateforme (plus de 2 000) au regard des remontées par voie de courriels et courriers (une trentaine) atteste par ailleurs de l'utilité d'un dispositif en ligne. La CNCDH recommande d'ailleurs l'élargissement de cet outil pour en faire une plateforme de signalement intégrée à l'ensemble des services des forces de l'ordre, dans un souci d'optimisation et de facilitation de son utilisation auprès d'usagers probablement peu au fait des considérations de répartition en interne des compétences.

«STOP DISCRI» au sein de la gendarmerie

Par une note interne en date du 27 février 2014, un dispositif «STOP DISCRI» interne à la gendarmerie nationale a été lancé, en vue de lutter contre les actes de discrimination, de harcèlement et de violence qui ont lieu au sein de l'institution. Ce dispositif permet au personnel de la gendarmerie, victime ou témoin de discriminations ou de violences, de le signaler à l'Inspection générale de la gendarmerie nationale (IGGN), via un formulaire de signalement accessible sur l'Intranet ou encore en appelant une cellule d'écoute.

La CNCDH relève les efforts du ministère pour porter la lutte contre les discriminations en son sein. Ce dispositif peut effectivement concourir au devoir d'exemplarité du ministère, sous réserve que les signalements soient suivis d'effet. Un dispositif similaire au sein de l'IGPN serait souhaitable, ceci afin d'offrir une égale protection aux agents de police.

Les signalements enregistrés à partir du dispositif « STOP DISCRI »

Depuis sa mise en œuvre, 80 saisines ont été dénombrées, dont :

- 4 signalements pour « discrimination » (aucun à caractère raciste, antisémite ou xénophobe);
- 37 signalements pour « harcèlement moral » (dont 1 dénonçant en sus des propos à caractère raciste);
- 3 signalements pour « harcèlement sexuel ».

Un grand nombre de simples demandes d'avis ou de conseils s'agissant de relations de travail dégradées ou de problématiques relatives aux ressources humaines.

Source : ministère de l'Intérieur.

Des directives nationales pour l'accueil des étrangers en préfecture

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. Le livre noir *Étrangers : conditions d'accueil et traitement des dossiers à la préfecture de Bobigny : l'indignité!* faisait le constat des conditions indignes d'accueil des usagers et de traitement des dossiers, voire de réactions xénophobes de la part des agents, qui prévalaient en 2010 en préfecture de Bobigny, ses conclusions n'étant d'ailleurs pas propres à cette seule préfecture¹⁰⁰.

À cet égard, le ministère de l'Intérieur indique faire de l'amélioration des conditions d'accueil des usagers étrangers en préfecture une priorité. Cette attention particulière s'est effectivement illustrée par la publication d'une circulaire en date du 4 décembre 2012¹⁰¹, puis de nouveau par une circulaire en date du 3 janvier 2014 laquelle met en œuvre une directive nationale d'organisation pour l'amélioration de l'accueil des étrangers en préfecture¹⁰². Un certain nombre de mesures dites de simplification ont ainsi été prises, telles que l'allongement de la durée de validité des récépissés ou encore l'utilisation des outils technologiques afin de limiter le nombre de déplacements en préfecture¹⁰³. Le ministère indique que ces mesures sont bien accueillies par les usagers étrangers. Une enquête de satisfaction par SMS réalisée par l'institut BVA auprès de 290 usagers étrangers en Seine-Saint-Denis a établi que plus de quatre usagers sur dix ont réalisé leur démarche en se rendant à la préfecture exclusivement sur rendez-vous, et que 66 % des personnes ayant obtenu leur titre de séjour se disent satisfaites de leur expérience en préfecture.

100. Collectifs 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. http://www.gisti.org/IMG/pdf/hc_livre-noirbobigny2010.pdf

101. Circulaire n° 12-028975-D relative à l'amélioration de l'accueil des étrangers en préfecture.

102. Circulaire INTK1400231C relative à l'amélioration de l'accueil des étrangers en préfecture et aux mesures de simplification et objectifs d'organisation.

103. La directive nationale prévoit ainsi une procédure de convocation par SMS pour remise de titre, une procédure de prise de rendez-vous en ligne ainsi que la mise à disposition d'une interface Internet « Étranger » commune à tous les sites départementaux.

La CNCDH note les actions entreprises par le ministère en la matière. Pour autant, elle s'interroge quant à l'approche retenue qui semble avant tout viser l'allègement des tâches de ses services préfectoraux. S'il est certes nécessaire de corriger les défaillances du dispositif d'accueil et les incohérences procédurales qui peuvent être génératrices de discriminations, il convient 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. Un récent rapport 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 »¹⁰⁴. Le plan de formation spécifique, prévu par la directive nationale, gagnerait à aborder également la question de la lutte contre les préjugés et les discriminations.

Aussi, la CNCDH se montrera particulièrement attentive aux résultats de la nouvelle mission d'évaluation des conditions d'accueil des étrangers en préfecture, confiée à l'Inspection générale de l'administration par le ministre de l'Intérieur à l'échéance de l'année 2014.

2. L'arsenal divers du ministère pour lutter contre la délinquance à caractère raciste

Le ministère de l'Intérieur est un acteur clé dans la lutte contre la délinquance à caractère raciste et dispose, pour ce faire, d'outils divers et variés.

Former pour mieux lutter

L'engagement du ministère dans la lutte contre le racisme passe avant tout par la formation, laquelle doit venir soutenir l'ensemble de ses actions.

La formation des personnels de police et de gendarmerie à la lutte contre le racisme fait l'objet d'une attention toute particulière au sein du ministère de l'Intérieur, dans une démarche partenariale avec la DILCRA et les associations : elle se décline tant sur le plan de la formation initiale que continue, cible les différents échelons de la hiérarchie, et s'opère à travers des modules spécifiques et transversaux.

En 2014, ce sont 40 élèves-commissaires de police, 70 élèves-lieutenants, plus de 2 500 élèves gardiens de la paix, près de 2 400 adjoints de sécurité et 900 cadets de la République, près de 1 400 candidats brigadier-chef et plus de 1 100 candidats au poste d'officier de police judiciaire, ainsi que les personnels de gendarmerie nationale qui ont ainsi pu être équipés dans leur mission de lutte contre la délinquance à caractère raciste.

104. Voir Seine-Saint-Denis : accueil et traitement des dossiers des étrangers en préfecture : Livre noir (suite), *Justice et dignité : toujours bafouées !*, juin 2014 http://www.gisti.org/IMG/pdf/hc_2014_livre-noir-bogigny_suite.pdf

Les efforts du ministère sont louables et méritent d'être pérennisés, tant il est vrai que la formation est la pierre angulaire d'une politique efficace et intégrée par les agents qui la portent.

La plateforme PHAROS face au défi du net

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). Celle-ci est 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).

Cette plateforme a pour finalité l'enregistrement et le traitement de signalements de contenus ou comportements illicites sur Internet. Elle 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, et inclut également, mais donc pas exclusivement, les messages à caractère raciste.

Ces contenus illicites lui sont communiqués, à travers ce portail 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.

La plateforme, composée à parité de gendarmes et de policiers, rassemble une équipe d'une dizaine d'enquêteurs notamment formés à la qualification de la délinquance raciste et à ses spécificités procédurales. Leur mandat consiste à traiter les signalements : cela 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.

Une récente circulaire interministérielle en date du 19 juillet 2013 prévoit notamment une meilleure évaluation du suivi des procédures adressées aux parquets ainsi qu'une circulation de l'information accrue entre les parquets, l'OCLCTIC et ses partenaires.

À l'ère du web 2.0, la plateforme PHAROS et sa dizaine d'enquêteurs peuvent sembler quelque peu sous-dimensionnée face aux plus de 100 000 signalements annuels qu'elle enregistre. Celle-ci pourrait certainement bénéficier d'une revalorisation de ses effectifs et d'un élargissement de ses moyens d'enquête.

L'acuité de la lutte des discours de haine sur Internet a conduit la CNCDDH à se saisir de cette question en créant en son sein un groupe de travail dédié. Ses travaux ont abouti à l'élaboration d'une étude et à la formulation de recommandations, retranscrits au troisième chapitre de la première partie de ce rapport.

Les signalements PHAROS enregistrés en 2014

À la date de l'impression de ce rapport, le ministère de l'Intérieur n'était en mesure de communiquer qu'un bilan non consolidé pour l'année 2014, compte tenu de la forte mobilisation de la plateforme Pharos à la suite des attentats de janvier 2015.

Selon ces chiffres non consolidés, la plateforme Pharos a enregistré 137 456 signalements en 2014 contre 123 987 en 2013, soit une augmentation de 10,86 %.

La répartition s'établit comme suit, selon la nomenclature utilisée par l'OCLCTIC et sans variation notable par rapport à 2013 :

- 55 % pour les escroqueries ;
- 11 % pour les atteintes sur les mineurs (notamment pédopornographie) ;
- 9,70 % pour la xénophobie et les discriminations.

Cette dernière rubrique comptabilise 13 295 signalements pour des contenus à caractère xénophobe et discriminatoire en 2014¹⁰⁵ (contre 12 916 en 2013), soit une augmentation de 3 %.

Source : ministère de l'Intérieur.

Le rappel des obligations de signalement aux préfets

Par une circulaire en date du 30 juillet 2014, le ministre de l'Intérieur est venu rappeler l'obligation incombant aux préfets de signaler systématiquement au parquet les actes et propos constitutifs d'injure, de diffamation ou de provocation à la discrimination, à la haine et à la violence raciale ou religieuse. Intervenue dans le contexte international particulièrement tendu de l'été 2014 lequel s'est répercuté jusque sur le territoire national, cette circulaire veut utilement réactiver un outil à disposition notamment des préfets sur le fondement de l'article 40 alinéa 2 du code de procédure pénale. L'objectif de fermeté absolue de l'État à l'égard des actes et propos à caractère raciste doit effectivement trouver sa concrétisation dans un effort conjoint de l'ensemble des autorités publiques. Il serait à ce titre intéressant d'opérer un suivi, autant quantitatif que qualitatif, de ces signalements.

Une vigilance géographique et temporelle accrue

En 2002, a été lancé un plan de sécurisation des sites juifs, développant un dispositif de sécurité renforcée aux abords de certains bâtiments – synagogues, crèches et écoles privées juives, etc. Lors de son discours à la synagogue de la Victoire à Paris en septembre 2014, le Premier ministre a réaffirmé l'engagement du Gouvernement en ce sens, en promettant de mobiliser de nouveau le fonds interministériel de prévention de la délinquance en 2015 afin de financer ces travaux de sécurisation. Pour les années 2013 et 2014, la somme de 500 000 euros a été allouée à cette fin.

105. Il convient de noter que les critères de qualification de la plateforme PHAROS en matière de xénophobie et de discriminations se fondent principalement sur les infractions issues de la loi sur la presse en date 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, diffamations et injures. Ces infractions peuvent avoir une motivation ethnique, raciale, religieuse tout comme homophobe ou à raison d'un handicap.

Les chiffres des actes à caractère antisémite enregistrent une forte hausse en 2014 et confirment la nécessité de ce plan de sécurisation. Toutefois, les événements de l'année 2014, et les terribles attentats de janvier 2015 ont montré que la violence antisémite et raciste ne ciblait pas uniquement les sites, mais bien au-delà. Aussi, la lutte doit se concevoir largement dans un exercice de vigilance constante et s'ancre dans un travail sur la durée de déconstruction des préjugés.

Parallèlement, l'actualité que connaissent les actes antimusulmans, et notamment ceux ciblant des sites musulmans à la suite des attentats de janvier 2015, mérite que les pouvoirs publics octroient une égale protection aux sites musulmans. Aussi, la CNCDH se félicite-t-elle de ce que la décision en a récemment été prise par le ministre de l'Intérieur. Ainsi, en janvier 2015, a été nommé un préfet ayant pour mandat général de coordonner la sécurité de tous les sites confessionnels, sans exception¹⁰⁶.

Par ailleurs, des consignes de vigilance particulière sont adressées aux forces de l'ordre chaque année, à l'approche des fêtes religieuses juives et musulmanes. La CNCDH se félicite de cette vigilance accrue et relève que cette mesure concerne, à juste titre, la prévention des actes tant antisémites qu'antimusulmans.

Les pouvoirs de police de l'autorité administrative face aux troubles à l'ordre public

L'année 2014 a offert une actualité certaine à la notion de « dignité de la personne humaine » et un précieux éclairage à la lutte contre le racisme : amorcée sur l'affaire des représentations de M. Dieudonné M'bala M'bala, elle s'achève sur l'affaire du spectacle *Exhibit B* qui lui fait écho.

Janvier 2014 a été marqué par les soubresauts de l'affaire concernant les représentations de M. Dieudonné M'bala M'bala. Cette affaire, au détour de provocations réitérées, de condamnations pénales inexécutées et de confrontations surmédiatisées, aura conduit à la rédaction d'une circulaire dans le but de lutter contre les discours incitant à la haine.

En effet, par une circulaire en date du 6 janvier 2014¹⁰⁷, le ministre de l'Intérieur d'alors a invité maires et préfets à faire usage de leurs pouvoirs de police administrative générale pour interdire la tenue du spectacle *Le Mur*¹⁰⁸ de M. Dieudonné M'bala M'bala, leur fournissant un véritable mode d'emploi pour ce faire. Dans un contexte jugé tout à fait particulier¹⁰⁹, la mise en œuvre des

106. Communiqué du site Internet du ministère de l'Intérieur, nomination : Patrice Latron, préfet, chargé de la coordination de la protection des lieux à caractère religieux sur l'ensemble du territoire national, 13 janvier 2015. <http://www.interieur.gouv.fr/Actualites/Communiqués/Nomination-Patrice-Latron-prefet-charge-de-la-coordination-de-la-protection-des-lieux-a-caractere-religieux-sur-l-ensemble-du-territoire-national>

107. Circulaire NOR INTK1400238C relative à la lutte contre le racisme et l'antisémitisme – manifestations et réunion publiques – Spectacles de M. Dieudonné M'bala M'bala.

108. Pour un aperçu du contenu de ce spectacle aux forts relents antisémites, voir l'article du *Monde*, « Dans son spectacle, Dieudonné repousse les limites de la provocation, 3 janvier 2014 » http://www.lemonde.fr/societe/article/2014/01/03/dans-son-spectacle-dieudonne-repousse-les-limites-de-la-provocation_4342589_3224.html#EfkGrwWoztZrOC1c.99

109. La circulaire relève notamment les précédentes condamnations pénales, le caractère délibéré et réitéré des infractions pénales qui diffèrent d'un simple dérapage ponctuel, et l'atteinte à la dignité de la personne humaine, composante de l'ordre public, que constituent les propos en cause.

pouvoirs de police conférés au maire en vertu de l'article L. 2212-2 du code des collectivités territoriales se justifie selon le ministère de l'Intérieur et peut conduire à une mesure d'interdiction exceptionnelle considérée comme seule solution pour mettre fin au trouble à l'ordre public.

S'en est suivie dans plusieurs villes de France une série d'arrêtés d'interdiction des spectacles, immédiatement contestés par l'intéressé devant le juge administratif. Tandis que les juridictions de première instance ont adopté des solutions divergentes, le Conseil d'État, jugeant en référé, a tranché en faveur de la légalité de l'interdiction des spectacles en cause par trois ordonnances successives¹¹⁰.

L'ordonnance du 9 janvier 2014, la première de cette série, a confirmé l'interdiction du spectacle « le Mur », au motif que :

« [...] la réalité et la gravité des risques de troubles à l'ordre public mentionnés par l'arrêté litigieux sont établis tant par les pièces du dossier que par les échanges tenus au cours de l'audience publique ; qu'au regard du spectacle prévu, tel qu'il a été annoncé et programmé, les allégations selon lesquelles les propos pénalement répréhensibles et de nature à mettre en cause la cohésion nationale relevés lors des séances tenues à Paris ne seraient pas repris à Nantes ne suffisent pas pour écarter le risque sérieux que soient de nouveau portées de graves atteintes au respect des valeurs et principes, notamment de dignité de la personne humaine, consacrés par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et par la tradition républicaine ; qu'il appartient en outre à l'autorité administrative de prendre les mesures de nature à éviter que des infractions pénales soient commises ; qu'ainsi, en se fondant sur les risques que le spectacle projeté représentait pour l'ordre public et sur la méconnaissance des principes au respect desquels il incombe aux autorités de l'État de veiller, le préfet de la Loire-Atlantique n'a pas commis, dans l'exercice de ses pouvoirs de police administrative, d'illégalité grave et manifeste ».

Source : CE ord., 9 janvier 2014, *Ministre de l'Intérieur/Soc. Les Productions de la Plume et Dieudonné M'Bala M'Bala*, n° 374508.

Sur cette affaire, des avis partagés se sont exprimés, illustrant combien la question du contour de la liberté d'expression, et avec lui du « droit » à l'humour, peut diviser et confronter les diverses sensibilités.

110. CE ord., 9 janvier 2014, *Ministre de l'Intérieur/Soc. Les Productions de la Plume et Dieudonné M'Bala M'Bala*, n° 374508 ; CE ord., 10 janvier 2014, *Soc. Les Productions de la Plume et Dieudonné M'Bala M'Bala*, n° 374528 ; CE ord., 11 janvier 2014, *Soc. Les Productions de la Plume et Dieudonné M'Bala M'Bala*, n° 374553.

Pour les commentaires de ces ordonnances, voir notamment : X. Dupré de Boulois, « Les ordonnances Dieudonné, entre continuité jurisprudentielle et choix politique du juge », *RDLF* 2014, chron. n° 10 ; <http://www.revuedlf.com/droit-administratif/les-ordonnances-dieudonne-entre-continuite-jurisprudentielle-et-choix-politique-du-juge-commentaire/> ; C. Lepage, affaire *Dieudonné* : « Une démocratie à le droit et le devoir de se défendre », 13 janvier 2014 http://www.huffingtonpost.fr/corinne-lepage/democratie-dieudonne-cedh_b_4585632.html ; D. Lochak, « Victoire pour la République » ou défaite pour la démocratie ? La décision Dieudonné ne mérite ni cet excès d'honneur ni cette indignité », *Légipresse*, n° 315, avril 2014, p. 221-230 ; Christine Lazerges, « Le point de vue de la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) sur la lutte contre l'extrémisme », actes du colloque *Les démocraties face à l'extrémisme*, Institut universitaire Varenne, 2014, p. 145-152.

La liberté d'expression constitue l'un des fondements essentiels d'une société démocratique¹¹¹. Son caractère fondamental justifie que seules des atteintes nécessaires, adaptées et proportionnées puissent lui être portées¹¹². En la matière, la sanction *a posteriori* des abus doit donc prévaloir sur le contrôle *a priori* de tout propos. Cette protection vaut d'ailleurs tant pour les « "informations" ou "idées" accueillies avec faveur ou considérées comme inoffensives ou indifférentes, [que] pour celles qui heurtent, choquent ou inquiètent l'État ou une fraction quelconque de la population ».¹¹³ Pour autant, cette liberté emporte également des devoirs et des responsabilités, et celui qui en abuse s'expose à la sanction. Sont ainsi exclus du champ de la liberté d'expression, et à ce titre du régime de la protection spécifique dont celle-ci bénéficie, les allégations racistes ou xénophobes¹¹⁴, les « propos visant à inciter la société à la haine raciale et à propager l'idée d'une race supérieure »¹¹⁵ ou encore les « expressions visant à propager, inciter ou à justifier la haine fondée sur l'intolérance, y compris l'intolérance religieuse »¹¹⁶.

En l'espèce, le contexte particulier de cette affaire – à savoir l'existence de plusieurs condamnations pénales d'ores et déjà prononcées et pour la plupart non exécutées, un *one man show* plus politique¹¹⁷ qu'humoristique faisant recette sur les ressorts de la haine, des propos incitant à la haine raciale d'ores et déjà tenus lors de la représentation parisienne et vraisemblablement sur le point de se répéter durant la suite de la tournée – appelait à juste titre une réponse de la part de l'État. Or, la réponse pénale s'est montrée déficiente, tant dans sa fonction répressive que dans sa fonction dissuasive, puisqu'elle a failli à l'étape de l'exécution des condamnations et n'a pas plus permis d'empêcher de nouveaux propos délictueux. Face à ce constat d'échec, on peut se féliciter de l'intervention de l'autorité administrative dans le but d'empêcher la réitération des infractions. Cette affaire illustre la complémentarité des pouvoirs des autorités judiciaire et administrative pour lutter contre les discours de haine¹¹⁸. Mais elle montre au-delà que « le risque de voir la liberté d'expression prise en étau entre la répression pénale et les interdictions préventives, n'est pas fantasmatique »¹¹⁹.

Toutefois, sur le plan du bilan coût-avantage, cette interdiction appelle un avis mitigé au vu du coup médiatique offert à l'intéressé, qui a pu conforter certains de ses militants dans le sentiment d'un « deux poids deux mesures ».

111. Voir notamment CEDH 7 décembre 1976, *Handyside c. Royaume-Uni*, req. n° 5493/72, § 49; CEDH, 28 juin 2012, *Ressiot & autres c. France*, req. n° 15054/07 et 15066/07; Cons. const. 10 juin 2009, n° 2008-580 DC.

112. Article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, 1789. Article 10 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, 1950.

113. CEDH, *Handyside c. Royaume-Uni*, arrêt du 7 décembre 1976, série A n° 24, § 49.

114. CEDH 23 septembre 1994, *Jersild c. Danemark*, req. n° 15890/89.

115. CEDH 10 octobre 2000, *Ibrahim Aksoy c. Turquie*, req. n° 28635/95.

116. CEDH 4 décembre 2003, *Günduz c. Turquie*, req. n° 35071/97.

117. Preuve en est, en novembre 2014, M. Dieudonné M'bala M'bala a créé, en association avec M. Alain Soral, le parti politique « Réconciliation nationale ».

118. Voir X. Dupré de Boulois, « Les ordonnances Dieudonné, entre continuité jurisprudentielle et choix politique du juge », *op. cit.*

119. D. Lochak, « Victoire pour la République », *op. cit.*, p. 221-230.

Par ailleurs, la motivation de cette décision pour valider l'interdiction de spectacle suscite des interrogations. En effet, la référence au principe de « dignité de la personne humaine », à laquelle s'ajoute le visa à la décision *Commune de Morsang-sur-Orge*¹²⁰, laisse à penser que le Conseil d'État renoue avec la notion d'ordre public immatériel¹²¹, aux contours flous et potentiellement attentatoires à la liberté d'expression. Les différents travaux du Conseil constitutionnel¹²², du Conseil d'État¹²³, ou du Comité chargé en 2009 de réfléchir à la réécriture du Préambule de la Constitution de 1958¹²⁴ ont souligné, au-delà du caractère éminent du principe de « dignité humaine », toute son ambivalence¹²⁵. Il convient en effet de souligner les dangers d'« extension à l'infini des interdictions¹²⁶ » qui résulteraient d'une utilisation galvaudée des pouvoirs de police administrative sur le fondement de la protection de la dignité humaine. Face à ces risques, on peut certes se rassurer de ce que la lignée jurisprudentielle de la décision *Morsang-sur-Orge* soit peu féconde¹²⁷. Par ailleurs, dans une ordonnance relative à l'affaire *Exhibit B*¹²⁸, laquelle est venue clôturer l'année 2014, le Conseil d'État a considéré que le spectacle en cause ne portait aucune atteinte grave et

120. CE Ass., 27 octobre 1995, Rec. p. 372.

Dans cette décision, le Conseil d'État a consacré la dignité de la personne humaine comme composante de l'ordre public.

121. Voir S. Hennette-Vauchez et V. Valentin, *L'affaire Baby Loup ou la nouvelle laïcité*, LGDJ, 2014, p. 61 et suivantes.

122. Le Conseil constitutionnel, qui a érigé en 1994 le principe de sauvegarde de la dignité de la personne humaine en principe de valeur constitutionnelle, n'a pas pour autant adhéré à la conception objective de ce principe. Tout au plus juge-t-il que le législateur peut, à bon droit, distinguer entre embryons *in vivo* et embryon *in vitro* et estimer s'agissant de ces derniers que « le principe du respect de tout être humain dès le commencement de la vie ne leur était pas applicable ». (Décision 94-343-344 DC, 27 juillet 1994 lois bioéthique). La « contingence » qui frappe ainsi le statut de l'embryon révèle que pour le Conseil le principe de dignité de la personne humaine « ne renvoie pas à une valeur absolue, surplombante ou prévalente de la vie entendue comme un processus biologique ». (Voir en ce sens S. Hennette-Vauchez, communication à la CNCDH ; et également C. Girard, S. Hennette-Vauchez, *La dignité de la personne humaine. Recherche sur un processus de juridicisation*, Paris, PUF, 2005).

123. Dans sa décision d'Assemblée du 27 octobre 1995, *Commune de Morsang sur-Orge* le Conseil d'État érige le respect de la dignité de la personne humaine en composante de l'ordre public à propos des arrêtés municipaux interdisant les spectacles de lancer de nains. Il en donne alors une lecture objectiviste : le principe de dignité est un principe abstrait opposable en toutes circonstances. Cet arrêt est toutefois resté isolé par la suite. De surcroît, à propos de l'interdiction du port du voile intégral le Conseil d'État a fait état « des très sérieuses incertitudes » affectant son invocation, en relevant alors que « le principe de dignité implique par nature le respect de la liberté individuelle » et que « l'appréciation de ce qui porte ou non atteinte à la dignité de la personne est, au moins potentiellement, relativement subjective » Il poursuivait en ces termes : « Il apparaît à cet égard difficile de fonder un régime d'interdiction sur un fondement susceptible d'acceptions aussi variées et marqué, dans la pratique, d'une inévitable subjectivité tenant notamment aux circonstances de temps et de lieux. [...] Le fondement de la sauvegarde de la dignité est donc discutable juridiquement eu égard à la variété des circonstances prises en compte, en particulier dans le cas où le port du voile intégral résulte de la volonté délibérée d'une personne majeure », in Conseil d'État, *Étude relative aux possibilités juridiques d'interdiction du voile intégral*, 2010, notamment p. 19 et suivantes.

124. Le Comité présidé par Simone Veil, a écarté l'idée d'y faire figurer le principe de dignité en raison des risques d'interprétation liés à son ambivalence, voir : *Redécouvrir le préambule de la Constitution*, La Documentation française, Paris, 2009, p. 96.

125. Voir dans ce sens, Avis de la CNCDH relatif à la proposition de loi renforçant la lutte contre le système prostitutionnel, adopté en assemblée plénière en date du 22 mai 2014 et publié au *JORF* en date du 14 juin 2014.

126. C. Girard et S. Hennette-Vauchez (dir.), *La dignité de la personne humaine. Recherche sur un processus de juridicisation*, Paris, PUF, coll. « Droit et Justice », 2005.

127. On peut ici citer la décision du Conseil d'État, CE ord., 5 janvier 2007, *Association « Solidarité des Français »*.

128. CE, ord., 11 décembre 2014, *Centre Dumas-Pouchkine des Diasporas et Cultures Africaines*, n° 386328.

manifestement illégale à la dignité de la personne humaine. Cela laisse à penser que la jurisprudence *Dieudonné* reste en l'état un cas d'espèce, face à une situation d'abus réitérés. Plus que jamais, il convient d'appeler à la plus grande vigilance face au danger que représente pour la démocratie la libération de la parole extrémiste. Les interprétations que peut apporter sur ce terrain la Cour européenne des droits de l'homme¹²⁹ ne manqueront pas d'orienter, dans un sens ou dans un autre, la mise en balance qui doit être opérée entre protection de la liberté d'expression et protection de la cohésion nationale.

Affaire de la représentation *Exhibit B*

Dans une ordonnance en date du 11 décembre 2014, *Centre Dumas-Pouchkine des Diasporas et Cultures Africaines*, le juge des référés du Conseil d'État a rejeté en appel la demande d'interdiction du spectacle *Exhibit B* émanant de deux associations, au motif que :

« Après avoir relevé qu'eu égard aux conditions dans lesquelles il était présenté aux spectateurs le spectacle Exhibit B avait pour objet de dénoncer les pratiques et traitements inhumains ayant eu cours lors de la période coloniale ainsi qu'en Afrique du Sud, au moment de l'apartheid, le premier juge en a déduit que l'absence d'interdiction, par l'autorité administrative, de cette manifestation, ne portait aucune atteinte grave et manifestement illégale à la dignité de la personne humaine; qu'aucun moyen de la requête n'est de nature à remettre en cause ni ces constatations ni cette appréciation. »

Source : CE, ord., 11 décembre 2014, *Centre Dumas-Pouchkine des Diasporas et Cultures Africaines*, n° 386328.

Repenser l'action territoriale

À l'échelon départemental, les commissions pour la promotion de l'égalité des chances (COPEC) ont 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 veulent être une enceinte de dialogue entre les institutions et la société civile¹³⁰.

Par le passé, la CNCDH a déjà eu l'occasion de souligner le fonctionnement inégal des COPEC d'un territoire à l'autre. Dans sa contribution, la DILCRA rapporte ainsi qu'elles ne sont plus réunies que dans 30% des départements¹³¹.

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. Or, selon le ministère, il ressort des premiers retours, que les COPEC n'apparaissent pas nécessairement comme le cadre d'action privilégié par les préfets, lesquels lui préfèrent parfois au niveau local d'autres vecteurs *ad hoc*. La DILCRA rapporte, au contraire, une volonté marquée de la part des préfets de les voir

129. M. Dieudonné M'bala M'bala a introduit une requête devant la Cour européenne des droits de l'homme concernant une précédente condamnation ; cette requête est actuellement pendante. Requête n° 25239/13, *Dieudonné M'bala M'bala c. la France* introduite le 10 avril 2013. [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-141574#{%22}itemid%22:\[%22001-141574%22\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-141574#{%22}itemid%22:[%22001-141574%22]})

130. Elles peuvent notamment réunir le procureur de la République, le directeur des services départementaux de l'éducation nationale, le magistrat référent des pôles antidiscriminations, les associations spécialisées ou encore les représentants des communautés religieuses.

131. Voir à cet égard la contribution de la DILCRA en annexe de ce rapport.

redynamisées, et même enrichies par l'organisation de rencontres nationales de sorte à mutualiser les questionnements et les bonnes pratiques¹³².

Bien que la forme que prend l'action de lutte contre le racisme et les discriminations à l'échelle territoriale puisse être améliorée, voire repensée, la CNCDH recommande, à tout le moins, que celle-ci puisse se faire dans une démarche véritablement partenariale, qui, tout en prenant en compte les spécificités locales, n'entraîne pas d'inégalités d'un territoire à l'autre, et ne se voit pas diluée dans une politique transversale. Aussi, si la CNCDH se félicite de la démarche de consultation menée, elle se montrera particulièrement attentive aux résultats, et particulièrement aux suites qui seront données sur le dispositif existant.

Conclusion

L'année 2014 aura été pour la politique du ministère de l'Intérieur en matière de lutte contre le racisme une année faite de dynamisme et de réforme. La CNCDH salue l'engagement affiché du ministère pour faire de cette lutte une priorité d'action.

Toutefois, elle soulève aussi de nombreux points d'interrogation quant à l'efficacité des réformes et à leurs garanties en termes de respect des droits et libertés individuels. Ses recommandations à cet égard sont nombreuses et reprises en conclusion de ce rapport¹³³.

Ce travail ministériel ne saurait par ailleurs se concevoir sans sa continuation dans l'œuvre de justice. Or, à cet égard, l'interconnexion des données chiffrées de l'Intérieur et de la Justice sur des bases divergentes pose question.

132. Voir la contribution de la DILCRA, en annexe de ce rapport.

133. Voir la partie « Conclusion et recommandations de la CNCDH ».

Section III

L'action du ministère de la Justice

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 et ajustements qui traduisent la prise en considération de nouvelles tendances.

Pour saisir les enjeux de politique pénale, il faut revenir au cheminement 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 que peut rencontrer la mise en œuvre d'une politique pénale par le ministère de la Justice.

Au fil de ses rapports, la CNCDH a considéré que l'arsenal juridique en matière de contentieux raciste était satisfaisant. En effet, la lutte contre le racisme et l'antisémitisme a investi le champ judiciaire de façon nette depuis le vote, à l'unanimité du Parlement, de la loi du 1^{er} juillet 1972 instaurant la condamnation pénale des délits racistes. Elle s'est affermie au fil de réformes législatives plus répressives. Les lois du 3 février 2003, dite loi Lellouche, et du 9 mars 2004, dite loi Perben II, 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 la baisse du taux de réponse pénale couplée à la hausse massive et inexplicquée de la part des alternatives aux poursuites. Il est toutefois remarquable que, même si une marge de progression importante subsiste et que les évolutions récentes soulèvent quelques interrogations, la cohérence 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 droits¹³⁴. Ainsi, la lutte contre le racisme, l'antisémitisme, la xénophobie, et plus généralement les discriminations, est devenue plus complète et mieux orientée, en matière de prévention comme de répression.

Acteur clé des progrès du dispositif de lutte contre le racisme, le ministère de la Justice¹³⁵ est en mesure d'insuffler des actions ciblées, de conclure des conventions avec des partenaires choisis et de participer à la formation des acteurs de la réponse pénale.

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

135. Dans le cadre de l'édition 2014 du rapport sur le racisme, les représentants du ministère de la Justice ont été auditionnés le 17 décembre 2014 devant les membres de la sous-commission B. 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.

Si en 2012, certaines actions ont indéniablement été menées, et notamment l'adoption en Conseil des ministres du Plan national d'action contre le racisme et l'antisémitisme 2012-2014 (PNACRA), peu d'initiatives d'ensemble semblent avoir vu le jour depuis. Il importe toutefois de saluer les efforts consentis pour comprendre les phénomènes de racisme sur Internet et les actions concrètes conduites de façon déconcentrée par certains tribunaux, leurs partenaires institutionnels ainsi que la société civile, qui révèlent un souci de mettre en place de bonnes pratiques, en adéquation avec les particularités de ce contentieux dans les territoires concernés.

Au-delà d'un arsenal juridique quasi complet mais particulièrement ardu à manier (1), l'évolution de la réponse pénale interroge, tout comme le traitement statistique réservé à ce contentieux (2). Les actions du ministère ne sauraient être évaluées sans prendre la mesure des bonnes pratiques menées au niveau local (3).

1. Un cadre normatif quasi complet mais très complexe

Pour saisir la portée des chiffres et évaluer l'action du ministère de la Justice, il importe de souligner les spécificités du contentieux raciste et discriminatoire¹³⁶. Ce contentieux, dont les incriminations ont été pour certaines récemment réformées, apparaît comme dérogatoire du droit commun et particulièrement technique, et ce faisant, ardu à manier pour les praticiens.

1. Des dispositions législatives quasi complètes et récemment ajustées

Des dispositions législatives, survenues dans une période encore récente, ont bouleversé le cadre juridique des infractions liées au racisme et aux discriminations en instituant de nouvelles circonstances aggravantes à des infractions préexistantes. Il n'en demeure pas moins que des lacunes subsistent.

L'ajustement récent et bienvenu du cadre normatif

La loi du 3 février 2003 a érigé le mobile raciste de l'auteur en circonstance aggravante¹³⁷ de certains crimes et délits de droit commun tels que les homicides, viols et violences. Cela a eu pour conséquence d'accroître la peine encourue dès lors que la circonstance aggravante raciste était constituée¹³⁸. De même, la loi du 9 mars 2004 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.

136. Les infractions liées au racisme comportent non seulement les infractions entrant dans le droit de la presse (diffamation, injure, provocation, etc.) mais encore l'ensemble des infractions de droit commun ayant un mobile raciste, pris en compte en tant que circonstance aggravante.

137. Cette circonstance aggravante existait déjà en matière d'atteinte au respect dû aux morts. L'article 225-18 du code pénal aggravant 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.

138. À titre d'illustration, la peine encourue de trente 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 ».

Ces avancées législatives ont conduit à une meilleure identification des infractions en matière de racisme, que l'infraction soit raciste ou discriminatoire dans sa matérialité¹³⁹ où que l'élément raciste apparaisse au travers du mobile d'un autre fait infractionnel, constituant une des circonstances aggravantes nouvellement créées.

L'effet statistique en témoigne pleinement, puisqu'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 ne 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 permet la répression des infractions racistes, rejoignant ainsi les attentes formulées par les instances internationales en la matière.

La persistance de lacunes dans les textes répressifs

Quelques rares lacunes législatives apparaissent néanmoins. Il s'agit essentiellement de la prise en compte dans les éléments constitutifs des infractions des gestes et de la mise en scène pour caractériser l'élément raciste. Les saisines des tribunaux ont en effet mis au jour le fait qu'il existe un vide juridique dans les textes répressifs. Le droit pénal étant d'interprétation stricte, les gestes et mises en scènes sont susceptibles d'échapper à la loi pénale qui réprime les paroles, les écrits, les images à caractère raciste¹⁴⁰. Ainsi, le geste de la « quenelle »¹⁴¹, s'il n'est accompagné d'aucun écrit, parole à caractère raciste ou mises en scène, peut difficilement faire l'objet de poursuites pénales. Il s'agirait donc de réformer les infractions de provocation à la haine raciale afin d'élargir les éléments constitutifs aux gestes outrageants.

Il pourrait également être souhaitable de conduire une réflexion sur l'extension de la prévision des textes répressifs au monde virtuel des jeux vidéo, et ce afin de prendre en considération une nouvelle tendance qui consiste en l'utilisation d'avatars qui auraient pour mission virtuelle de tuer des personnages noirs. Il n'est pas certain, compte tenu des textes actuels, que ce type de jeux puisse tomber sous le coup de la loi pénale en matière d'incitation à la haine raciale, en raison du caractère virtuel de l'action.

139. 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 raciale, à la commission de crimes ou délits.

140. À titre d'illustration, l'article 23 de la loi du 29 juillet 1881 réprime au titre de la provocation à la haine raciale 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 ».

141. Le geste de la « quenelle » popularisé par Dieudonné M'Bala M'Bala est largement interprété comme une provocation antisémite.

Enfin, au travers des propos tenus par un élu à l'égard d'un groupe de Harkis¹⁴², il a pu être constaté que les Harkis n'étant ni une ethnie, ni une religion, mais un groupe politique, ils ne constituaient pas une appartenance protégée par la loi pénale. Il convient en revanche de rappeler que la loi ne protège pas uniquement les minorités et que les injures antifrancaises tombent également sous le coup de la loi.

2. Un contentieux substantiellement dérogoire

Le droit pénal prévoit que le mobile des infracteurs est indifférent, alors qu'en matière de contentieux raciste, le mobile raciste est au cœur des éléments constitutifs.

Une partie substantielle du contentieux raciste et discriminatoire est dérogoire au droit commun, en ce qu'il obéit aux règles relatives au droit de la presse¹⁴³. En matière de droit de la presse, il n'existe pas de responsabilité pénale des personnes morales. Ainsi, une personne morale ne pourra être poursuivie pour des infractions racistes relevant du droit de la presse.

Plus encore, ce contentieux déroge à ces mêmes règles en matière de prescription notamment. Ainsi, si le délai de droit commun pour l'extinction de l'action publique est de trois ans en matière délictuelle, il est raccourci à trois mois en matière de droit de la presse. Mais en matière de contentieux raciste relevant du droit de la presse, la prescription des délits a été allongée à un an¹⁴⁴ afin de faciliter l'exercice des poursuites, et de faire reculer le sentiment d'impunité. À ce titre, ce contentieux est dérogoire du droit – déjà lui-même dérogoire – de la presse.

En matière de droit de la presse, l'exercice des poursuites de certaines infractions par le parquet se trouve conditionné à la plainte préalable de la victime. Le régime procédural des infractions liées au racisme déroge une fois encore au régime particulier du droit de la presse, en ce que la plainte de la victime n'est pas nécessaire à l'exercice des poursuites par le procureur de la République¹⁴⁵. Cette dérogoire est salutaire, en ce qu'elle rend compte de la spécificité de ce contentieux dans le parcours des victimes qui, connaissant en général les

142. 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 racial, Georges Frêche a fait l'objet d'une relaxe le 13 septembre 2007.

143. Le droit de la presse est régi par la loi du 29 juillet 1881.

144. Cet allongement du délai de prescription résulte de l'article 45 de la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004.

145. Il est à noter que l'action publique contre les injures à caractère raciste proférées à l'encontre de Christiane Taubira a été mise en mouvement par le procureur de la République sans que la garde des Sceaux n'ait déposé plainte.

auteurs des faits, peuvent être amenées à craindre un risque de représailles en cas de dépôt de plainte.

Il est également à noter qu'en matière de diffamation à caractère racial, par dérogation au régime de droit commun de la diffamation, la preuve de la vérité est exclue, ce qui se comprend aisément. De même, en matière d'infractions racistes, la mauvaise foi du prévenu est présumée.

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

Infractions délictuelles	Provocation publique à la haine raciale	Apologie de crime de guerre ou de crime contre l'humanité	Contestation de crime contre l'humanité	Diffamation publique à caractère racial	Injure publique à caractère racial
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	5 ans 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

En matière de délit, les infractions visées dans le tableau précédent n'épuisent pas le sujet. En effet, les discriminations sont prévues et réprimées par le code pénal aux articles 225-1 et 225-2 du code pénal. Les peines encourues s'échelonnent entre trois ans d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende et cinq ans d'emprisonnement et 75 000 euros d'amende.

Tableau des contraventions à caractère raciste

Infractions contraventionnelles	Injure non publique à caractère racial	Diffamation non publique à caractère racial	Provocation non publique à la haine raciale
Disposition législative	Article R624-4 du code pénal	Article R. 624-3 du code pénal	Article R. 625-7 du code pénal
Peine encourue*	Amende contraventionnelle de la 4 ^e classe	Amende contraventionnelle de la 4 ^e classe	Amende contraventionnelle de la 5 ^e 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 1^{re} classe ; 2° 150 euros au plus pour les contraventions de la 2^e classe ; 3° 450 euros au plus pour les contraventions de la 3^e classe ; 4° 750 euros au plus pour les contraventions de la 4^e classe ; 5° 1 500 euros au plus pour les contraventions de la 5^e 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. »

3. Des qualifications juridiques délicates à manier

Le contentieux raciste et discriminatoire présente un particularisme technique doublé de spécificités psychologiques. Les qualifications juridiques autour desquelles il s'articule sont difficiles à manier, et les victimes, atteintes dans leur dignité, réduites à une appartenance, peuvent éprouver des difficultés à exprimer clairement leur perception des faits dénoncés, ce qui complique encore la caractérisation des éléments constitutifs, tant matériel que moral, de ces infractions.

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 au maniement de ces qualifications juridiques, sensibilisés aux difficultés procédurales énoncées plus haut, et appuyés par une documentation claire et complète tant sur ces aspects procéduraux que sur les éléments constitutifs des infractions¹⁴⁶. Ces formations existent déjà dans le cadre de sessions de la formation continue offertes par l'École nationale de la magistrature (ENM), la CNCDH en étant l'organisateur. Elles devraient également s'inscrire dans la formation initiale des magistrats.

Ce qui complique encore le choix des qualifications juridiques retenues tient à la pluralité des critères du racisme. Ainsi une même personne peut-elle faire l'objet d'une expression discriminatoire qui entre dans la définition légale mais pour des critères cumulatifs. À titre d'illustration, une femme insultée qui vient dénoncer ces insultes peut l'avoir été parce qu'elle est femme, arabe, musulmane, d'origine étrangère, ou plusieurs de ces critères réunis. Ces critères multiples et cumulatifs ne rendent pas aisée la poursuite pénale du comportement dont elle est victime. Et ce d'autant qu'il importe ensuite de caractériser précisément ces critères au travers des propos exacts qui ont pu être proférés. C'est pourquoi il n'est pas rare que, face à plusieurs mobiles entrant dans la définition légale du racisme, pour des raisons de simplification et de célérité du traitement judiciaire, un seul d'entre eux soit retenu au stade de la qualification juridique des faits. Ceci présente l'inconvénient de ne pas rendre compte du caractère complexe du fait infractionnel, du ressenti de la victime, et, partant, de fausser les résultats statistiques.

En effet, le droit pénal étant d'interprétation stricte, il est nécessaire que soient rapportés de façon très précise les termes employés par leurs auteurs. De plus, s'agissant d'un contentieux le plus souvent oral, la preuve en est difficile à rapporter, compte tenu de la fragilité des témoignages à laquelle s'ajoute la crainte éventuelle de représailles.

S'agissant des expressions racistes écrites, nombre d'entre elles se diffusent sur Internet et les réseaux sociaux. Si leur qualification pénale et la charge de la preuve sont aisées à rapporter, quoique parfois coûteuses¹⁴⁷, leur traitement pénal

146. 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.

147. Les associations de lutte contre le racisme évoquent ainsi le coût des constats d'huissiers pour constater l'expression raciste sur Internet.

s'avère particulièrement délicat en termes d'imputabilité à leurs auteurs¹⁴⁸. En effet, les investigations techniques nécessaires à l'identification de ces derniers peuvent s'avérer particulièrement lourdes et coûteuses. Il est à préciser qu'en la matière, la saisine du juge des référés aux fins de mettre un terme à une communication en ligne à la demande du procureur de la République ou de toute personne ayant un intérêt à agir peut se révéler particulièrement utile, dès lors que les messages mis en ligne constituent un trouble manifestement illicite¹⁴⁹.

Pour une poursuite efficace des faits infractionnels, le choix des qualifications juridiques est primordial. L'infraction d'injure qui ne renferme aucun fait et celle de diffamation qui réprime l'imputation d'un fait précis, par leur nature même, imposent un délicat travail de choix, compte tenu de l'impossibilité de poursuivre un même propos sous ces deux qualifications incompatibles. En revanche, il est à noter qu'il est possible de poursuivre les mêmes faits sous les qualifications de diffamation et de provocation à la haine raciale. Compte tenu des délais de prescription, l'acte de poursuite qui articule les faits et les textes répressifs cristallise le choix des qualifications retenues. En effet, 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 matière de diffamation, les frontières entre les faits rendus publics et ceux qui restent dans le domaine non public sont parfois délicates à tracer, surtout quand des personnalités tiennent des propos sur le mode de la confiance faite à plusieurs individus mais en présence d'une caméra¹⁵⁰. Ainsi, une diffusion auprès d'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 question de la confidentialité des propos tenus. De même, la conscience de la publicité donnée aux propos à caractère raciste est parfois mal aisée à apprécier¹⁵¹.

148. L'utilisation de pseudonymes complique l'identification des auteurs. L'identification de l'adresse IP ne permet pas systématiquement d'imputer les faits à un auteur, dès lors qu'un ordinateur a plusieurs usagers. Enfin, le problème de l'extraterritorialité des sites d'hébergement rend difficile la mise en œuvre des moyens d'enquête.

149. Voie de recours prévue par la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007, modifiant la loi du 29 juillet 1881 en ajoutant l'article 50-1 : « Lorsque les faits visés par les articles 24 et 24 bis résultent de messages ou informations mis à disposition du public par un service de communication au public en ligne et qu'ils constituent un trouble manifestement illicite, l'arrêt de ce service peut être prononcé par le juge des référés, à la demande du ministère public et de toute personne physique ou morale ayant intérêt à agir. »

150. 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 une relaxe le 15 septembre 2011 par la cour d'appel de Paris qui repousse la qualification d'injures publiques pour la raison que les paroles du ministre 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 ».

151. The Sun a publié une vidéo, tournée en décembre 2010 où l'on voit John Galliano, visiblement dans un 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, suite aux décès successifs de son père en 2006 et de son ami Steven Robinson en 2007 et 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 avec sursis. Il n'a pas fait appel de ce jugement.

Au travers de l'appréhension de l'appel au boycott contre des produits israéliens, la question a pu se poser de savoir s'il s'agissait d'une provocation à la discrimination tombant sous le coup de la loi pénale¹⁵², et plus largement si la répression des infractions racistes ne vise que la protection des personnes ou aussi celle des produits et des producteurs. Il semble que les tribunaux estiment plutôt que les appels citoyens au boycott ne relèvent pas de la provocation à la discrimination¹⁵³.

4. Une jurisprudence en construction

Aux difficultés du maniement des qualifications juridiques s'ajoute une incertitude tenant à la casuistique de la cour de cassation. Une jurisprudence ancienne et bien établie est une source solide de sécurité juridique, mais la nature même du contentieux à caractère raciste conduit à ce que des pans entiers de cette jurisprudence restent en construction.

Le « droit » à l'humour ou l'élargissement des bornes de la liberté d'expression

Le « droit » à l'humour en est une illustration topique. Il se nourrit de l'air du temps et rend nécessairement délicate la tâche des magistrats à qui il revient de trancher sur ce qui relève de la liberté d'expression et ce qui relève de l'infraction raciste. À la jurisprudence interne s'ajoute le regard de la Cour européenne des droits de l'homme qui a développé une conception particulière de la liberté d'expression¹⁵⁴, et ne renvoie pas toujours à la marge d'appréciation des États.

L'étude de la jurisprudence montre que le « droit » à l'humour élargit incontestablement le droit à la liberté d'expression. Dès lors que s'opère dans les propos une distanciation telle que le spectateur ne peut se méprendre sur leur portée réelle, des relaxes sont généralement prononcées. C'est notamment le sens de la relaxe intervenue du chef de poursuite de « *provocation à la discrimination, à la haine ou à la violence à l'égard d'un groupe de personnes à raison de leur appartenance à une religion déterminée* » à l'encontre de *Charlie Hebdo* en 2008. Dans cette espèce, le journal satirique a assimilé l'Évangile selon Saint-Marc à un ouvrage pornographique vantant la pédophilie, au travers de cette phrase : « *On lui amena [au Christ] des petits enfants pour qu'il les touche.* » Critiquant par ailleurs avec virulence les choix de Benoît XVI, l'hebdomadaire conclut : « *Que l'on redonne les Chrétiens à bouffer aux lions!* » Le 2 juin 2009, le tribunal correctionnel de Paris a débouté l'association Alliance générale contre le racisme et pour le respect de l'identité française et chrétienne (AGRIF), décision confirmée le 7 avril 2010 par la cour d'appel de Paris au motif qu'« *il ne saurait être sérieusement soutenu que ces propos délibérément provocants et dans la ligne éditoriale générale de cet hebdomadaire satirique, incitent de quelque façon que ce soit le public à [...] la haine [...] et que s'ils peuvent heurter quelques sensibilités, ces passages,*

152. Il est à noter qu'une circulaire de février 2010, prise par Michèle Alliot-Marie, à l'époque où celle-ci était garde des Sceaux, réclamait que soient systématiquement poursuivis les auteurs d'appels au boycott contre Israël.

153. Voir en ce sens l'arrêt de la cour d'appel de Paris du 24 mai 2012, n° 11/6623.

154. Voir CEDH, plénière, 7 décembre 1976, *Handyside contre Royaume-Uni*; CEDH, 2^e section, 7 novembre 2006, *Mamère contre France*.

imprégnés de l'humour sommaire en vigueur dans les cours de récréation, ne dépassent pas les limites permises de la liberté d'expression»¹⁵⁵.

Le droit appliqué à l'Internet : une jurisprudence à élaborer

Dans un autre domaine, celui des contenus racistes sur Internet¹⁵⁶, le droit paraît particulièrement mouvant. Au premier chef, nous assistons à la fin de l'âge d'or de l'Internet, les possibilités techniques, comme par exemple l'action visant à masquer une adresse IP pour rendre particulièrement ardue l'identification des auteurs de ces contenus, étant désormais à la portée de tous.

À cette fin, la possibilité d'étendre l'enquête sous pseudonyme, déjà utilisée avec des résultats de qualité en matière de lutte contre le terrorisme ou de répression de la pédopornographie¹⁵⁷, devrait être explorée, en ayant à l'esprit de 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.

Aux problèmes d'identification technique du directeur de la publication, auteur principal dans les infractions relevant du droit de la presse, s'ajoute la problématique de la conduite judiciaire à tenir devant un directeur de la publication qui ne serait en quelque sorte qu'un « directeur de la publication de paille » par opposition à un « directeur de la publication de fait ».

La question de la diffusion sur Internet pour marquer le point de départ de la prescription 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. Sur Internet, la mise en ligne d'un lien hypertexte renvoyant à un contenu raciste permet de rouvrir les délais de prescription. Il est toutefois essentiel de veiller à 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 imprescriptibles, en ce que ces nouvelles mises en ligne, indépendantes de sa volonté, feraient redémarrer le délai de prescription.

La complexité du maniement des qualifications juridiques appliquées à l'Internet et du régime juridique dérogatoire qui les entourent rend absolument nécessaire aux magistrats et aux enquêteurs de s'appuyer sur une jurisprudence stable et claire qui reste actuellement en construction.

155. Il est à noter que la Cour de cassation a rejeté, par un arrêt du 15 mars 2011, le pourvoi formé par l'AGRIF.

156. Voir également l'étude approfondie conduite dans la section consacrée à la lutte contre les discours de haine sur Internet.

157. Il est à noter 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.

2. L'analyse d'une réponse judiciaire en décrue

L'étude 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. Elles constituent également un outil politique important de la Chancellerie pour orienter les modalités de la réponse pénale. Les parquets s'appuient également sur ces éléments pour adapter les moyens de lutte aux spécificités locales.

1. La problématique inquiétante du traitement statistique

Les statistiques fournies par le ministère de la Justice ont pour finalité de dresser un tableau tant de la nature de la délinquance raciste que du traitement pénal de ces infractions. Il importe de rappeler que le traitement statistique s'articulait autour de plusieurs sources de données, dont la fiabilité était variable¹⁵⁸ si bien que le ministère de la Justice, dans le cadre du Plan national d'action contre le racisme et l'antisémitisme, a cherché à refondre son système statistique. Cette refonte a pour objectif assigné de mieux appréhender la criminalité légale¹⁵⁹ des actes à caractère raciste et de pouvoir ensuite rapprocher les résultats statistiques de ceux produits par le ministère de l'Intérieur. À cet égard, les données extraites de la plateforme PHAROS¹⁶⁰, celles issues de la remontée mensuelle des parquets¹⁶¹, celles extraites du casier judiciaire national informatisé¹⁶², mais surtout celles issus de l'infocentre CASSIOPÉE¹⁶³ devaient assurer une robustesse des résultats statistiques.

L'analyse du traitement statistique conduit pourtant à dresser un bilan très éloigné des objectifs annoncés.

158. La fiabilité du dispositif de remontée manuelle par les parquets des données relatives aux infractions liées au racisme était rendue incertaine pour un traitement statistique en raison de la baisse du taux de réponse des parquets au fil du temps. C'est la raison avancée par le ministère pour l'abandon de ce dispositif.

159. La criminalité légale recouvre les infractions portées à la connaissance de l'autorité judiciaire.

160. 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 aux lois sur Internet. Ces signalements sont ensuite orientés vers les services d'enquête compétents. Il est à noter que le ministère de la Justice a indiqué que 11 % des signalements adressés en 2014 à PHAROS concernaient des faits de nature raciste, antisémite, xénophobe ou discriminatoire, contre 10 % en 2013, et que sur la période 2012-2014, la hausse enregistrée de nombre de signalements pour ce type de contenu est très forte, pour s'établir à + 73 % en deux ans.

161. 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.

162. 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.

163. 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.

En effet, la CNCDH avait appelé de ses vœux cette réforme des outils statistiques. Elle se réjouit du déploiement¹⁶⁴ du logiciel CASSIOPÉE qui permet d'identifier chaque infraction en fonction de son code NATINF¹⁶⁵ et de la suivre du début à la fin du processus pénal, ce qui offre une vision complète du traitement par l'institution judiciaire des faits infractionnels liés au racisme¹⁶⁶.

Le renoncement préjudiciable au dispositif DACG

La CNCDH s'inquiète de l'abandon en 2014 de la source tenant à la remontée mensuelle des parquets, appelé dispositif DACG. Ayant été jugé peu fiable au vu du faible taux de répondant (43 % selon les indications données par le ministère de la Justice), le dispositif a été abandonné, pour travailler principalement avec l'outil CASSIOPÉE, jugé plus fiable car automatisé.

Cependant, l'outil CASSIOPÉE ne permet pas de présenter une cartographie des infractions suivant le mobile raciste, le code NATINF utilisé regroupant tous les mobiles racistes par infraction, alors que le dispositif DACG permettait d'affiner *infra*-catégorie, pour identifier les infractions racistes relevant du mobile ethnique, celle relevant du mobile religieux, etc. Cette cartographie affinée présentait l'intérêt de pouvoir rendre compte de la réalité des actes racistes subis par tel ou tel groupe de population, permettant d'ajuster la politique pénale et les politiques de prévention des faits à caractère raciste.

C'est pourquoi la CNCDH recommande la reprise du dispositif DACG, sous une forme permettant de remobiliser les parquets.

L'impossible interconnexion des données avec celles du ministère de l'Intérieur

Le rapprochement statistique annoncé avec les services enquêteurs n'a toujours pas eu lieu, ce qui est préjudiciable quand on souhaite évoquer les chiffres de la délinquance raciste.

L'interconnexion des données du ministère de l'Intérieur et de celle du ministère de la Justice est rendue impossible, en dépit des annonces faites, car 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. Ainsi, 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.

164. 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.

165. Numéro codifiant la nature de l'infraction. Cette codification étant très avancée, le ministère de l'Intérieur dénombre actuellement environ 40 000 codes NATINF.

166. Toutefois, la CNCDH regrette que les données communiquées par la DACG restent provisoires s'agissant de l'année 2013, et très incomplètes s'agissant de l'année 2014 (seulement le premier semestre). Il est à noter que, les années précédentes, la DACG fournissaient les données de l'année en cours jusqu'au troisième trimestre inclus.

Reste l'Infocentre CASSIOPÉE dont le déploiement présente une avancée certaine. Il importe à cet égard de souligner que les statistiques fournies par le ministère de la Justice sont construites autour des infractions telles que définies par la loi pénale, ce qui ne permet pas de distinguer entre les différentes formes de haine de l'autre. Ce contentieux regroupe les contraventions¹⁶⁷ et délits¹⁶⁸ racistes régis par le droit de la presse et les délits et crimes dont l'une des circonstances aggravantes tient au mobile raciste. Ainsi, la catégorie des infractions à caractère raciste recouvre l'ensemble des infractions commises à raison de la « race », de la religion, de l'origine et de la nationalité, réelles ou supposées, des victimes, sans qu'il soit possible de distinguer entre elles.

La nécessité de mener une étude statistique dédiée

Comme l'année dernière, la CNCDH appelle de ses vœux une analyse statistique plus fine, même si celle-ci exigerait un travail de dossiers d'envergure et sans doute complexe. Vu le nombre de procédures pénales concernées¹⁶⁹, une analyse manuelle, éventuellement par le biais d'échantillonnages, semble néanmoins faisable et permettrait d'identifier les différents mobiles de la haine de l'autre manifestés au travers de faits infractionnels. Cette analyse aurait le mérite de distinguer entre les différentes composantes du racisme en France, ajoutant à une logique comptable, une analyse qualitative, géographique et dynamique. Elle permettrait aussi de rendre compte du cumul de mobiles racistes qui émergent du ressenti des victimes, ce qui conduirait à une identification des personnes les plus vulnérables en la matière. En révélant de façon fine le profil des auteurs, cette approche permettrait ainsi de définir des actions ciblées de lutte contre le racisme et de mobiliser de façon pragmatique les autres partenaires institutionnels et la société civile autour d'actions pluridisciplinaires pertinentes.

L'octroi par la Chancellerie de moyens pour mener à bien cette étude témoignerait de l'investissement de l'institution judiciaire dans la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie. En révélant le contexte des passages à l'acte, en établissant le profil des personnes les plus vulnérables et celui des auteurs, cette étude apporterait une véritable plus-value. Elle permettrait en effet de comprendre les mécanismes à l'œuvre dans la commission de ces infractions particulières, afin de tracer des perspectives par une analyse croisée avec les enquêtes de victimation menées sous l'égide du ministère de l'Éducation nationale et les recensements des faits racistes par le ministère de l'Intérieur.

Les éléments recueillis pourraient ainsi utilement nourrir les actions ciblées à décliner au niveau local, en fonction des spécificités des territoires et en visant les publics concernés par une approche pédagogique et/ou répressive adaptée.

167. Il s'agit de la diffamation ou injure raciale non publique, contravention de la 4^e classe, de la provocation non publique à la discrimination ou à la haine raciale, contravention de la 5^e classe.

168. Il s'agit des délits de diffamation envers un particulier à raison de son origine ou de son appartenance religieuse, raciale, ethnique, de son sexe ou de son handicap, de l'injure publique envers un particulier à raison de son origine ou de son appartenance religieuse, raciale, ethnique, de son sexe ou de son handicap, de la provocation publique à la commission de crimes ou délits, à la discrimination ou à la haine raciale.

169. Avec près de 1900 affaires poursuivables en 2013, la tâche semble lourde. Le fait d'étudier les seules affaires portant un numéro pair ou impair dans l'Infocentre CASSIOPÉE permettrait de diviser par deux le nombre de dossiers à étudier. Un échantillonnage peut également être imaginé pour garder la pertinence des résultats et réduire la quantité de dossier à étudier.

À cet égard, il convient de saluer le projet annoncé par le ministère de la Justice de confier au Centre de recherche sociologique sur le droit et les institutions pénales (CESDIP) le soin de réaliser une étude nationale sur le traitement judiciaire des infractions en matière de racisme et de discriminations. La CNCDH se montrera attentive à la concrétisation de ce projet, le récent abandon du dispositif DACG et l'absence d'avancées en matière d'interconnexion des données du ministère de l'Intérieur et de celles du ministère de la Justice constituant un mauvais signal quant à l'étude des actes à caractère raciste, préalable nécessaire à une réponse pénale engagée et ajustée.

2. L'étude des contours d'une réponse pénale en décre

Pour saisir les enjeux quantitatifs et qualitatifs de la réponse pénale au cours de l'année 2014, il importe de retracer les étapes qui jalonnent le traitement judiciaire du fait infractionnel : dépôt de plainte, affaires poursuivies ou classées sans suite, alternatives aux poursuites ou procès pénal menant à une déclaration de culpabilité ou une condamnation, exécution de la peine.

Du dépôt de plainte à l'opportunité des poursuites

Au début du processus pénal se trouve le dépôt de plainte de la victime. D'emblée, il importe de souligner que le dépôt de plainte est mal aisé dans ce type de contentieux. De nombreux obstacles peuvent conduire les victimes à ne pas franchir le seuil des services enquêteurs, notamment par crainte de représailles, d'être mal compris, ou de se voir inciter à préférer la rédaction d'une main courante¹⁷⁰.

Près de 6 000 affaires nouvelles avec une identification raciste ont été portées à la connaissance des parquets en 2013, avec une tendance en légère hausse sur le premier trimestre 2014¹⁷¹. Une faible part de ces affaires nouvelles a été considérée comme poursuivable¹⁷² par les procureurs de la République, à savoir environ 1 900 en 2013, soit près d'un tiers¹⁷³.

L'importance de cet écrémage ne peut se comprendre qu'en analysant les motifs des classements sans suite. Or l'un des enseignements majeurs de l'étude statistique est que, parmi ces plaintes classées, la proportion des motifs de

170. 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 la section II relative à l'action du ministère de l'Intérieur.

171. La Direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) n'a pas communiqué les données relatives au troisième trimestre 2014. La CNCDH peut ainsi s'appuyer sur le détail des condamnations prononcées en 2013 et seulement dégager des tendances en volume pour 2014.

172. 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.

173. Au premier semestre 2014, pour 3 234 affaires nouvelles, seules 931 ont été considérées comme poursuivables, soit une part en décroissance de seulement 28,8 %.

classement sans suite¹⁷⁴ 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.

En revanche, le motif principal de classement sans suite des infractions à caractère raciste tient aux difficultés de caractérisation de l'infraction au regard des éléments constitutifs définis par la loi pénale. Les qualifications juridiques sont en effet mal aisées à manier.

Il existe également un taux de classement sans suite pour inopportunité des poursuites plus important que dans les affaires dépourvues de caractère raciste. Ce constat mériterait une analyse dossier par dossier afin d'en comprendre les raisons.

À la suite de cet important écrémage, le taux de réponse pénale¹⁷⁵ apparaît plus faible que celui de la délinquance générale et en tout état de cause en décroissance. Alors qu'il était de 81 % en 2012, il est passé à 80 % en 2013 et ne s'établit qu'à 77,7 % au premier semestre 2014, restant ainsi bien en deçà du taux de réponse pénale relatif aux affaires dépourvues de caractère raciste qui s'élevait à 89,2 % en 2012, et 89,6 en 2013¹⁷⁶.

Alors qu'entre 2006 et 2012, le taux de réponse pénale en matière d'infractions racistes s'était accru pour se rapprocher de celui relatif à la délinquance générale, cette faiblesse actuelle du taux de réponse pénale et sa tendance à la baisse peut s'interpréter comme la résultante d'une moindre mobilisation des juridictions dans la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie, dont témoignerait également la faiblesse des remontées mensuelles effectuées par les parquets au point que la DACG ait opté pour l'abandon de ce dispositif. Pour une meilleure information des parquets, la Chancellerie pourrait demander aux procureurs de la République de donner instruction à la police et à la gendarmerie de leur transmettre systématiquement les mains courantes portant sur des faits de racisme, de xénophobie ou d'antisémitisme.

Le choix des alternatives aux poursuites

Le traitement du contentieux raciste a pour spécificité d'être largement orienté vers des alternatives aux poursuites, si bien que la part des poursuites devant la juridiction de jugement est plus faible que pour la moyenne des infractions

174. Les motifs de classement sans suite sont codifiés. *Les chiffres clés de la justice* font état notamment de : recherches infructueuses, désistement ou carence du plaignant, état mental déficient, responsabilité de la victime, victime désintéressée d'office, régularisation d'office, préjudice ou trouble peu important. Voir *Les chiffres clés de la justice 2014*, p. 14 (consultable en ligne en suivant le lien : http://www.justice.gouv.fr/art_pix/1_stat_livret_final_HD.pdf)

175. Le taux de réponse pénale se définit comme la part des affaires faisant l'objet d'une poursuite, d'une procédure alternative réussie ou d'une composition pénale réussie sur l'ensemble des affaires poursuivables.

176. Voir *Les chiffres clés de la justice*, op. cit.

générales¹⁷⁷. Le choix des parquets de privilégier les alternatives aux poursuites à hauteur de 62 % des affaires susceptibles de poursuites en 2013 et même 66 % pour le premier semestre 2014, reflète certainement un souci pédagogique dans ce contentieux aux contours particuliers.

S'agissant des alternatives aux poursuites, la CNCDH a déjà souligné qu'elles procèdent souvent de l'apport d'un traitement pénal proportionné à certains faits qui, auparavant, faute d'avoir fait l'objet de poursuites, n'auraient pas été sanctionnés. De plus, *« 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 »*¹⁷⁸.

Toutefois, la CNCDH souhaite vivement que les alternatives aux poursuites ne soient pas utilisées pour les faits infractionnels présentant une certaine gravité et qu'elles restent adaptées dans leur nature à la personnalité des auteurs des infractions à caractère raciste.

En effet, si ces alternatives aux poursuites peuvent être adaptées pour certaines infractions et certains profils de délinquants, elles ne revêtent pas le caractère symbolique d'une procédure judiciaire, qui doit permettre au prévenu de mieux percevoir la gravité de son passage à l'acte. Par ailleurs, et sur un terrain différent, 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 tous les droits du mis en cause.

Or, la tendance, là encore, est inquiétante. Ainsi 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. Ainsi, si 41 % des affaires poursuivables non classées sans suite étaient poursuivies devant une juridiction en 2012, cette part tombe à 38 % en 2013 pour ne s'établir qu'à 34 % au premier semestre 2014 s'agissant du contentieux raciste, et ce alors que, dans le même temps, la part des affaires portées devant les juridictions tous contentieux confondus a progressé.

Pour percevoir l'importance du découplage dans l'évolution des poursuites en matière de contentieux raciste par rapport au contentieux général, il convient de rapprocher la part des affaires portées devant les juridictions dans la période récente suivant la nature du contentieux. C'est l'objet du tableau qui suit.

177. Le ministère de la Justice rappelle que les affaires générales sont orientées pour moitié vers les alternatives aux poursuites et pour moitié vers les poursuites, alors que les affaires à caractère raciste sont orientées à 61,6 % vers les alternatives aux poursuites et 38,4 % vers les poursuites en 2013. Au premier semestre 2014, ce chiffre s'établit à 65,8 % s'agissant des alternatives aux poursuites et 34,2 % s'agissant des poursuites devant une juridiction de jugement.

178. CNCDH, 2007, *Sanctionner dans le respect des droits de l'homme*, vol. 2 « Alternatives à la détention : du contrôle judiciaire à la détention », p. 18. Paris, La Documentation française.

Nature du contentieux	Part des poursuites devant la juridiction de jugement			
	Année	2012	2013	Premier semestre 2014
Contentieux raciste et discriminatoire	41 %	38 %	34 %	
Contentieux général *	44 %	46 %	Donnée non disponible	

* Les données tous contentieux réunis proviennent de *Les chiffres clés de la justice 2013 et 2014* accessibles sur http://www.justice.gouv.fr/art_pix/1_stat_Chiffres_cles_2013.pdf et sur http://www.justice.gouv.fr/art_pix/1_stat_livret_final_HD.pdf

Devant cette tendance à la baisse des poursuites devant le tribunal pour infractions racistes, sans corrélation avec celle du contentieux général, le ministère de la Justice n'a pas été en mesure d'apporter des éléments d'explication. Dans ces conditions, il importe à la CNCDH de rappeler les vertus du procès pénal.

Les vertus du procès pénal

Les affaires poursuivies devant la juridiction de jugement se ventilent de la façon suivante : près de 80 % d'entre elles relèvent des infractions du droit de la presse, à savoir les provocations à la discrimination, injures, diffamation et incitation à la haine ; quant aux infractions d'atteinte aux personnes et d'atteinte aux biens, elles représentent respectivement 17 % et 3 % des affaires. S'ajoutent à cette typologie, quelques affaires de discrimination. Cette ventilation statistique témoigne du fait que le contentieux raciste se rapproche pour l'essentiel d'un contentieux verbal. Plus encore, l'infraction ayant donné lieu à condamnation numériquement la plus importante est celle d'injure publique¹⁷⁹.

Il convient de noter une recrudescence de la part des atteintes aux personnes à caractère raciste (17 %) dans les infractions ayant donné lieu en 2013 à condamnation par rapport aux atteintes aux biens (3 %), qui est pourtant restée stable en valeur absolue (67 condamnations en 2013 contre 65 en 2012).

Le nombre d'infractions en matière de racisme dans les condamnations – près de 400 en 2013 – marque une baisse relative par rapport à 2012 (année qui avait vu près de 500 infractions en matière de racisme dans les condamnations), soit 20 % de moins. Le ministère de la Justice n'a pas apporté d'éléments d'explication sur cette baisse. Compte tenu du fait que le nombre d'affaires nouvelles est resté stable, voire en augmentation récente, il n'y a pas lieu d'interpréter cette baisse comme la marque d'un succès des politiques de lutte contre le racisme, l'antisémitisme ou la xénophobie.

Il doit être observé que le nombre d'infractions en matière de racisme dans les condamnations a largement progressé¹⁸⁰ 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

179. Suivant les données fournies par le ministère de la Justice, sur 309 infractions ayant donné lieu en 2013 à condamnation pour provocation à la discrimination, injure et diffamation à caractère raciste, 259, soit 84 %, relevaient de la catégorie des injures publiques racistes.

180. La DACG indique qu'en 2003, il y eut 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.

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, si bien que ces données peuvent être interprétées comme révélatrices qu'une sorte de palier aurait été atteint, sans pour autant aller plus loin dans l'analyse.

Si d'une manière générale le taux de recours aux alternatives aux poursuites reste très élevé et en progression, on constate parallèlement que – dans le cas où des poursuites sont engagées – la nature des peines prononcées apporte quelques éclaircissements sur le traitement pénal de ces faits infractionnels. En matière d'atteinte aux biens motivée par un mobile raciste, antisémite ou xénophobe, en 2013, sur les 13 infractions ayant donné lieu à condamnation, aucune amende n'a été prononcée. En revanche, une infraction a donné lieu à une condamnation à une peine d'emprisonnement de sept mois d'emprisonnement ferme pour des faits de dégradation de bien d'autrui à raison de la religion. Le traitement sentenciel des atteintes aux personnes – violences racistes et menaces racistes qui ont conduit à 67 condamnations en 2013 – fait une large place aux peines d'emprisonnement, essentiellement avec sursis, mais aussi aux amendes. En matière de discriminations, sur les 6 condamnations prononcées en 2013, l'amende constitue la peine de référence, comme en matière de provocation, injure, diffamation publique ou non publique¹⁸¹, même si en la matière quelques condamnations en 2013 ont donné lieu à des peines d'emprisonnement ferme, ce qui est inhabituel au vu des années précédentes. Ces chiffres témoignent d'une volonté répressive des juridictions devant des faits de provocation à la haine raciale ou d'injure publique raciste.

L'éventail des peines prononcées

Toutefois, si la nature des peines prononcées est susceptible d'apporter quelques éclairages – mêmes limités – le *quantum* des peines ne permet pas de formuler des observations critiques, et ce pour deux raisons essentielles :

– En premier lieu, l'analyse sentencielle ne peut porter que sur des affaires dans lesquelles les infractions à caractère raciste constituent l'objet unique de la condamnation, puisque dans le cas de pluralité de faits dont certains sont dénués de caractère raciste, les peines 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 bien trop faible pour permettre une analyse par nature d'infractions (atteintes aux biens, atteintes aux personnes, provocations, injures, diffamations, violations de sépulture, discrimination), par nature de peines prononcées (emprisonnement, amende, autres) et au regard du *quantum* de la peine d'emprisonnement quand celle-ci est prononcée.

181. Il est à noter que la peine encourue pour des faits de provocation à la discrimination, à la haine ou à la violence pour motifs racistes, ou pour des faits de diffamation publique raciste est d'un an d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende (articles 24 et 32 de la loi du 29 juillet 1881). La peine encourue pour des faits d'injure publique raciste est de six mois d'emprisonnement et 22 500 euros (article 33 de la loi du 29 juillet 1881).

– En second lieu, 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’infraacteur. Ainsi un même fait infractionnel reçoit nécessairement un traitement sentenciel différencié selon les antécédents judiciaires de l’auteur notamment. Dans les affaires avec une pluralité d’auteurs 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 des co-auteurs.

Il est à noter que la condamnation, encore non définitive¹⁸², survenue en première instance en 2014 à l’encontre d’une ancienne tête de liste du Front national¹⁸³ pour avoir injurié publiquement la garde des Sceaux par des injures lui déniaient son humanité ont été considérées comme inhabituelles dans leur nature (emprisonnement ferme) et leur *quantum*. Le fait que la cible de ces attaques était un symbole de la République a peut-être eu une influence sur la nature et le *quantum* des peines prononcées, quand bien même Christiane Taubira ne s’était pas constituée partie civile. L’année 2014 a également vu la condamnation, également en l’état non définitive, d’un journal¹⁸⁴ pour des faits d’incitation à la haine raciale.

Au vu de ces considérations, l’analyse du *quantum* des peines ne permet pas de tirer des enseignements autres que le constat suivant lequel les peines prononcées dans les contentieux à caractère raciste restent généralement très en deçà des *maxima* prévus par la loi pénale, mais que le tabou de l’incarcération pour des délits racistes relevant du droit de la presse a été levé.

Néanmoins, la CNCDH entend rappeler que, quelle que soit la suite donnée aux affaires à caractère raciste, antisémite et xénophobe, il importe, compte tenu du caractère particulier de ces affaires, que la peine prononcée ait aussi une portée pédagogique et que soient rappelés aux auteurs les principes d’égalité, de dignité et de tolérance qui prévalent dans la société.

La problématique de l’exécution des peines et la prise en compte des victimes

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.

182. Cette condamnation n’étant pas définitive, les condamnés ayant interjeté appel, ils restent présumés innocents.

183. Le 15 juillet 2014, le tribunal de grande instance de Cayenne a condamné cette ancienne tête de liste FN lors des élections municipales à la peine de neuf mois d’emprisonnement ferme, à cinq ans d’inéligibilité et à une amende de 50 000 euros pour avoir comparé Christiane Taubira à un singe. La peine prononcée a été considérée comme particulièrement inhabituelle. Par ailleurs, le Front national a été condamné à 30 000 euros d’amende. L’ancienne tête de liste et le Front national ont interjeté appel de cette condamnation. Cette condamnation n’est donc pas définitive et l’ancienne tête de liste concernée comme le Front national restent présumés innocents.

184. Le tribunal correctionnel de Paris a condamné, le 30 octobre 2014, le directeur de la rédaction de *Minute* à 10 000 euros d’amende pour avoir titré en une « Maligne comme un singe, Taubira retrouve la banane ». Le parquet a fait appel de cette condamnation, l’estimant trop clémente. Cette condamnation n’étant pas définitive, les personnes condamnées sont présumées innocentes.

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.

L'importance prise dans l'espace médiatique par les propos et gestes, suivis des condamnations, de Dieudonné M'Bala M'Bala illustre et cristallise les inquiétudes en matière d'exécution des peines. Les médias¹⁸⁵ se sont ainsi fait l'écho du non-recouvrement par le Trésor public des amendes auxquelles Dieudonné M'Bala M'Bala avait été condamné¹⁸⁶, et s'interrogent sur l'organisation par celui-ci de son insolvabilité¹⁸⁷.

Au-delà de cet exemple particulier, 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 de fixer les principales modalités de l'exécution des peines privatives de liberté ou de certaines peines restrictives de liberté¹⁸⁸, puis 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'épreuve¹⁸⁹, et ce en fonction notamment de la situation personnelle et professionnelle des auteurs.

Par ailleurs, 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, le système judiciaire doit néanmoins prendre en charge les victimes, et leur apporter suffisamment d'informations pour qu'elles soient en mesure de saisir l'ensemble des enjeux du procès. 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.

185. Voir notamment l'article du 3 janvier 2014 paru sur Reuters France sous le titre « L'État veut faire payer à Dieudonné ses amendes » (consultable sur <http://fr.reuters.com/article/topNews/idFRPAEA0204B20140103>)

186. Dieudonné M'Bala M'Bala a été condamné, pour diffamation, injure et provocation à la haine et à la discrimination raciale, le 28 novembre 2013, par la cour d'appel de Paris, à une amende de 28000 euros. Rappelons qu'aux termes de l'article 32 de la loi du 29 juillet 1881, la peine encourue était d'un an d'emprisonnement et de 45000 euros d'amende.

187. Les médias évoquent à cet égard des enquêtes ouvertes du chef d'organisation frauduleuse d'insolvabilité et blanchiment (voir l'article de *20 minutes* « Comment Dieudonné organise son insolvabilité » du 7 janvier 2014 (consultable sur : <http://www.20minutes.fr/societe/1270753-20140107-20140107-dieudonne-comment-organiser-insolvabilite>)

188. Les dispositions des articles 712-1 et suivants du code de procédure pénale régissent les juridictions de l'application des peines.

189. Il est à noter que l'obligation de régler les amendes au trésor public et d'indemniser les victimes fait partie de la liste des obligations qui peuvent être imposées à un condamné au titre de l'exécution de sa peine d'emprisonnement assortie du sursis avec mise à l'épreuve.

3. La faiblesse des actions d'ensemble et l'inventivité des initiatives locales

L'action du ministère de la Justice, coordonnée au sein du bureau de la politique d'action publique générale de la DACG, s'intègre dans divers partenariats et se décline de façon déconcentrée au sein des parquets des tribunaux de grande instance. La mise en œuvre du Plan national d'action contre le racisme et l'antisémitisme 2012-2014, adopté en Conseil des ministres en février 2012, a donné lieu à de réelles avancées. Ce plan s'articule suivant quatre axes : la réforme du système statistique du ministère, le rapprochement des statistiques des ministères de la Justice et de l'Intérieur – qui sont loin de donner satisfaction comme nous venons de le voir – les moyens spécifiques mobilisés par le ministère de la Justice et l'amélioration des dépôts de plainte.

La déclinaison à l'échelon local des impulsions de politique pénale constitue une garantie de l'efficacité des moyens de lutte en ce qu'elle permet leur adaptation aux évolutions des particularismes des territoires et assure leur pertinence. La spécificité du contentieux raciste et du terrain de propagation que constitue Internet conduit également l'autorité judiciaire à investir le terrain de problématiques transversales.

1. La déclinaison déconcentrée de l'action du ministère de la Justice

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 qui ont vocation à se décliner de façon déconcentrée. Compte tenu des disparités entre les territoires, l'efficacité de la réponse judiciaire se traduit essentiellement par de bonnes pratiques, imaginées puis mises en œuvre au niveau local.

L'insuffisante impulsion donnée au travers des instructions de politique pénale

Les instructions de politique pénale s'expriment par des dépêche-circulaires, datant de 2002 et 2003 notamment, mais dont les orientations – toujours d'actualité – sont régulièrement reprises par les ministres successifs de la Justice¹⁹⁰.

Ces instructions, et notamment les dépêches du 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. Les instructions données en matière de lutte contre

190. À titre d'illustration, citons 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.

l'antisémitisme ont été progressivement étendues à la lutte contre l'ensemble des formes de racisme et contre la discrimination¹⁹¹.

Au cours des années 2013 et 2014, aucune nouvelle circulaire, ni 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 ne faisait que 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.

Il est à noter que, pour l'année 2015, le ministère n'évoque aucun projet de circulaire.

Le bilan des magistrats référents et des pôles antidiscriminations

D'un point de vue organisationnel, 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. Le ministère de la Justice a confirmé que cette désignation avait eu lieu dans tous les parquets généraux et les parquets de tribunaux de grande instance. Il y a toutefois lieu de dresser un bilan très mitigé, peu de magistrats ayant été véritablement formés sur ces sujets et sur l'appréhension des qualifications.

La circulaire du 11 juillet 2007 du ministère de Justice impose que soit créé au sein de chaque parquet un pôle antidiscriminations¹⁹² 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 antidiscriminations de certains faits. Toutefois, le bilan est décevant, l'activité des pôles étant assez inégale, voire, dans certains ressorts, tout à fait inexistante.

Le ministère de la Justice a recensé une cinquantaine de pôles antidiscriminations, sans pouvoir indiquer la part de ces pôles qui se réunissent régulièrement¹⁹³, ni

191. 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.

192. Par dépêche du 23 octobre 2012, la garde des Sceaux a demandé aux parquets généraux la communication d'un état des lieux des pôles antidiscriminations et 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.

193. Le ministère de la Justice a indiqué qu'à Bobigny, des réunions trimestrielles du pôle antidiscriminations ont été mises en place. À l'occasion de ces réunions auxquelles sont associés le chef du service pénal du défenseur des droits et les délégués du procureur spécialisés, sont évoquées les affaires pénales en cours. À Grenoble, le magistrat référent est régulièrement saisi par les membres du pôle, soit pour évaluer en amont si une situation est susceptible de fonder des poursuites pénales, soit pour une information sur l'état d'une enquête. Les membres du pôle sont également amenés à signaler et parfois à soutenir des plaintes adressées par des particuliers (c'est le cas de SOS Racisme). Le magistrat référent apporte alors à ses interlocuteurs les explications nécessaires à la bonne compréhension de la décision du parquet.

les partenaires de la justice qui les composent. De l'aveu même du ministère, « 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 »¹⁹⁴. Certains pôles sont créés mais restent inactifs, quand d'autres parquets n'ont tout simplement pas jugé opportun de créer un pôle antidiscriminations.

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 avoir pour objet de développer les compétences des magistrats et des enquêteurs en la matière et, par le lien avec le tissu associatif local, améliorer l'information des victimes¹⁹⁵ d'actes à caractère raciste. La CNCDH ne peut qu'encourager l'activation des pôles déjà créés et le déploiement des autres dans les ressorts où le contentieux raciste le nécessite.

L'inclusion de l'action de la justice au sein de partenariats concrets

La Délégation interministérielle à la lutte contre le racisme et l'antisémitisme (DILCRA), créée par décret du 16 février 2012, et placée depuis cette année auprès du Premier ministre¹⁹⁶, et non plus du ministre de l'Intérieur, constitue un partenaire institutionnel important pour penser des actions interministérielles d'ensemble.

Au travers des instructions de politique pénale, le ministère de la Justice incite les procureurs de la République à nouer des liens et à organiser des rencontres périodiques avec les associations de lutte contre le racisme et les invite à une concertation avec les préfets et les représentants de ces associations.

Parmi ces partenaires issus de la société civile, les associations telles que la LICRA et SOS Racisme avaient été choisies comme partenaires privilégiés pour concourir à l'efficacité de l'action de la justice sur le terrain. Le bilan dressé des conventions-cadres signées le 14 décembre 2007 par la garde des Sceaux et les associations LICRA et SOS racisme était tel que la garde des Sceaux avait considéré que ces « associations n'avaient pas su être à l'initiative d'actions concrètes et innovantes de nature à favoriser l'émergence de nouvelles plaintes »¹⁹⁷. Dans ces conditions, les conventions-cadres n'ont pas été renouvelées.

194. Voir la contribution de la Direction des affaires et des grâces du ministère de la Justice, en annexe.

195. 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.

196. Le rattachement de la DILCRA au Premier ministre était une recommandation forte et récurrente formulée par la CNCDH, comme gage de l'efficacité de son action.

197. Voir la contribution de la Direction des affaires et des grâces du ministère de la Justice, en annexe.

En 2010, une nouvelle convention a été signée avec la LICRA pour la permanence d'accueil des victimes¹⁹⁸. Cette convention a été renouvelée chaque année, y compris en 2014, en vue d'améliorer la prise en charge des victimes de discriminations.

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 la République au cœur des quartiers populaires et réaliser un documentaire portant sur ces échanges ; la seconde 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 raciales. Il s'agit également d'organiser des testings pour mettre en évidence les pratiques discriminatoires.

Les parquets veillent également à nouer des relations de qualité avec les délégués du Défenseur des droits¹⁹⁹, qui assurent des permanences au sein de certaines Maisons de justice et du droit pour accueillir et orienter les victimes de discriminations dans leurs démarches. À Amiens, ce partenariat entre le parquet et le Défenseur des droits est organisé dans le cadre d'un protocole de coopération²⁰⁰.

Nombre de partenariats²⁰¹ ont ainsi été noués au niveau local entre les associations de lutte contre le racisme et les discriminations et le Défenseur des droits d'une part, et les parquets ou les parquets généraux d'autre part, au travers de la conclusion de conventions ou de protocoles. Cette déclinaison des partenariats

198. Selon le ministère de la Justice, « en exécution de la convention qui a été conclue avec la LICRA le 10 septembre 2013 pour la prise en charge des victimes de discriminations, la LICRA a assuré, au moyen de sa permanence juridique ouverte cinq jours sur sept, de 9 heures à 18 heures dans les locaux du siège national à Paris, une mission d'aide aux victimes d'infraction pénale à caractère raciste ou antisémite. Cette permanence a répondu aux victimes qui ont réclamé assistance et conseil et aux personnes qui ont signalé à la LICRA des faits racistes ou discriminatoires dont elles ont été témoins. Selon le bilan pour 2013, le service juridique de la LICRA a répondu aux appels, courriers et courriels de 3 090 victimes (contre 3 017 en 2012) dont 1 526 émanaient de victimes ou de témoins signalant des faits à caractère raciste et antisémite contre 1 235 en 2012 (soit une augmentation de + 23,5 % par rapport à 2012). La commission juridique de la LICRA, disposant d'un réseau de plus de cent avocats militants bénévoles qui conseillent et représentent la LICRA dans les procès en cours, a été partie civile dans 87 procédures. La LICRA a diffusé 200 000 dépliants d'information juridique dans des points d'accès au droit et plus de 5 000 guides juridiques. Elle a également lancé en 2013 le projet #StopRacisme, le premier blog photos antiraciste, face au déploiement de la parole raciste et intolérante sur le web et les réseaux sociaux, pour dire stop au racisme et aux discriminations ». Voir la contribution de la Direction des affaires et des grâces du ministère de la Justice, en annexe.

199. Le ministère de la Justice souligne que les délégués du Défenseur des droits exercent leur activité dans quatre-vingt-dix-huit 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.

200. D'autres protocoles de coopération seraient en projet dans certains ressorts, comme dans le ressort de Bastia. Il convient de noter qu'une dépêche de Monsieur le directeur du cabinet de la garde des Sceaux en date du 11 juin 2014 concernant la mise en œuvre de la circulaire du Premier ministre du 26 mars 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 a été l'occasion pour le ministère de la Justice de rappeler l'importance pour l'institution judiciaire de développer les messages d'information et de sensibilisation à la lutte contre toutes les formes de discrimination et de demander à ce que soit systématisé un partenariat entre l'institution judiciaire et le Défenseur des droits. À cette fin, un modèle de convention était joint en annexe de la dépêche.

201. Le ministère de la Justice appelle de ses vœux une politique partenariale dynamique, qui se décline localement au travers des commissions pour la promotion de l'égalité des chances, comme à Alès, des pôles antidiscriminations comme dans le ressort de Nîmes, des cellules de veille mises en place à Douai ou Senlis, ou bien de groupes de travail spécifiques, comme c'est le cas à Alençon.

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 des infracteurs n'est identique. Selon le ministère de la Justice, les échanges ainsi opérés dans le cadre de ces partenariats amènent « *certaines 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*²⁰² ».

Les bonnes pratiques locales, au cœur de l'efficacité de l'action

Certaines initiatives locales témoignent de l'intérêt de conclure des partenariats avec les associations, dans un souci de diffusion des informations auprès des victimes, mais également d'effectuer des interventions ciblées dans les écoles pour informer les citoyens en construction sur les faits susceptibles de relever du champ pénal. Il s'agit ainsi de faire œuvre de prévention par la prise de conscience des limites qu'impose le code pénal.

Le ministère de la Justice indique que 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 des plaintes, d'assurer une réponse pénale adaptée et individualisée et de retenir systématiquement les circonstances aggravantes.

Il convient de saluer l'action de certains parquets qui ont fait preuve d'inventivité en repérant les spécificités de leur ressort pour mieux y répondre : ici, favoriser la réception des plaintes et le suivi des dossiers²⁰³ ; là sensibiliser les élèves et les acteurs de la lutte contre le racisme²⁰⁴ ; là encore favoriser les médiations pénales²⁰⁵.

Les magistrats du siège se mobilisent également. Ainsi, dans certains ressorts, le magistrat référent a pu organiser des journées de formation à destination des

202. Voir la contribution de la DACG du ministère de la Justice, en annexe, qui évoque les parquets de Toulon, Angoulême, Metz, Béthune et Valenciennes.

203. 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.

204. 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.

205. Le ministère de la Justice a évoqué le fait qu'à Montpellier, des médiations pénales sont systématiquement engagées pour les injures raciales dans le cadre de troubles de voisinage lorsque les faits sont commis par des primodélinquants.

agents de la police nationale²⁰⁶. Ailleurs, ce sont des supports d'information à destination du public, qui ont été édités et diffusés largement²⁰⁷. Il est à noter qu'à Évry, la cellule de veille du pôle antidiscriminations a établi un modèle de plainte-type, et a organisé une formation des intervenants associatifs dans ce domaine.

Le partenariat entre la société civile, grâce aux associations locales, et les instances judiciaires afférentes à un territoire sont une des clefs essentielles de la réussite de la lutte contre les discriminations. La CNCDH salue la diversité des actions entreprises dans ces ressorts, qui révèle une véritable réflexion en adéquation avec les spécificités locales et les visées éducatives, informatives, voire répressives, qu'il convient d'apporter. Elle invite le ministère 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.

2. Le traitement ciblé des problématiques particulières

La technicité, ainsi que le caractère récent et dérogatoire du contentieux raciste, conduisent à insister sur les enjeux de la formation des magistrats et des enquêteurs. L'espace de diffusion de l'expression raciste qu'offre Internet impose également d'améliorer les possibilités de poursuite de ces infractions afin de faire reculer le sentiment d'impunité des infracteurs.

Les enjeux de formation des magistrats et des enquêteurs

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 magistrats, sensibilisés à ces questions, recevaient une formation systématique aux spécificités juridiques de ce contentieux. Et ce d'autant que ces magistrats sont susceptibles de jouer un rôle d'impulsion et de conseil au sein des tribunaux.

Toutefois, la CNCDH s'interroge sur le nombre de magistrats réellement formés sur ces thématiques.

206. 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.

207. 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 antidiscriminations, 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 antidiscriminations 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 antidiscriminations, 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 CDAD 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 détenus.

Il y a lieu de saluer néanmoins l'effort fourni par l'ENM en ce que la session de formation continue des magistrats intitulée « Le racisme en France », organisée par la CNCDH en 2014, a trouvé un public bien plus large que celle organisée en 2013. 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.

Une autre initiative mérite particulièrement d'être saluée, celle de l'actualisation en 2014 du guide méthodologique sur le droit pénal de la presse, rédigé par la DACG. Il importe désormais que les magistrats et plus largement les praticiens du droit qui s'intéressent à ces questions soient régulièrement informés de son existence et puisse y accéder aisément. La CNCDH appelle de ses vœux la plus grande diffusion de ce guide non seulement aux magistrats mais encore aux enquêteurs et gendarmes accueillant les victimes et menant des enquêtes en matière d'infraction à caractère raciste.

Nul doute que ce guide pourra aider les magistrats du parquet mais aussi les juges d'instruction travaillant sur ces questions à identifier les écueils tenant aux spécificités procédurales de ce droit dérogatoire, et en particulier ceux relatifs aux délais de prescription. Il importe également d'aider les juridictions de jugement à clairement percevoir les degrés de l'échelle des peines qui, en matière d'infractions de presse racistes, ne se limitent pas à une 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.

La CNCDH encourage le développement d'initiatives en matière de formation des enquêteurs et de diffusion de formulaires de plainte propres à faciliter la constitution de procédures complètes. Elle recommande d'associer davantage les enquêteurs 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.

La poursuite pénale des expressions à caractère raciste diffusées sur Internet

S'agissant des actions de lutte contre le racisme et l'antisémitisme sur Internet, la CNCDH prend note du fait qu'une circulaire interministérielle consacrée à PHAROS a été signée le 19 juillet 2013 afin de rappeler les missions de la plateforme et de favoriser la circulation des signalements entre services d'enquête.

Elle se réjouit qu'un travail interministériel²⁰⁸ confié à M. Marc Robert, à la demande de la garde des Sceaux, et dont l'objet était d'engager une réflexion sur la cybercriminalité, ait été mené aux fins d'élaborer une stratégie globale de lutte contre les infractions commises sur Internet. Un rapport portant cinquante-cinq propositions a été remis aux ministres le 30 juin 2014. Le ministère de la Justice a indiqué que ces propositions étaient à l'étude.

Si fin 2014, le ministère n'évoquait pas de projet de circulaire en la matière, il est à noter que début 2015 des annonces ont été faites non seulement par la garde des Sceaux mais encore par le président de la République dans le souci de faire reculer les risques causés par le sentiment d'impunité des infracteurs sur Internet.

En effet, face à la protection qu'offre souvent Internet aux auteurs d'expressions racistes, les investigations étant lourdes et complexes, et devant la nécessité de faire reculer le sentiment d'impunité, la CNCDH rappelle l'importance d'adapter les moyens d'enquête ainsi que les moyens de droit, dans le but d'identifier les auteurs, de faciliter l'établissement de la preuve et de faire cesser la diffusion des contenus racistes litigieux²⁰⁹. Elle rappelle également le fait que ces adaptations doivent se faire dans le strict respect des libertés fondamentales.

Conclusion

Loin de refléter une politique pénale ferme et réactive à l'encontre des actes racistes et antisémites marquée par une réponse pénale systématique, qu'appelle officiellement de ses vœux le ministère de la Justice, il se dégage tout au contraire de ce tableau général un certain désinvestissement du ministère de la Justice dans la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie. Quand une source statistique ne devient pas suffisamment robuste, faute de mobilisation des parquets, le ministère choisit de l'abandonner, au lieu de lui redonner un élan. Le taux de réponse pénale est en décroissance, alors que, dans le même temps, le nombre d'affaires nouvelles augmente. Et quand une réponse pénale est apportée, la tendance est massivement aux alternatives aux poursuites, de façon non corrélée avec les tendances observées dans le contentieux général. Pourtant, le procès pénal recèle indéniablement quelques vertus.

Dans ce contexte, la CNCDH regrette que le ministère n'ait pas donné d'impulsion d'ampleur, s'en tenant à diffuser en 2014 une dépêche rappelant les instructions de politique pénale déjà prises en 2012. Enfin, le bilan que l'on peut dresser des magistrats référents et des pôles antidiscriminations ne témoigne

208. La garde des Sceaux a confié le 17 juin 2013 à M. Marc Robert, procureur général près la cour d'appel de Versailles la présidence de ce travail interministériel. Le ministère de la Justice, le ministère de l'Économie et des Finances, le ministère de l'Intérieur et le ministère délégué auprès du ministère du Redressement productif chargé de l'Économie numérique ont participé à ce groupe de travail consacré à la cybercriminalité. Les axes de ce groupe de travail étaient les suivants : adaptation du droit matériel et processuel aux nouvelles formes de criminalité qui utilisent l'Internet ou procèdent d'infractions contre les systèmes d'information et les systèmes de traitement automatisé des données ; adaptation des moyens d'enquête ; adaptation de la gouvernance interministérielle au niveau national ; aide aux victimes, sensibilisation des publics, construction de stratégies de prévention de la cybercriminalité.

209. Voir *infra* la section consacrée à la lutte contre la diffusion des contenus haineux sur Internet.

pas d'une mobilisation d'envergure au plan local, à quelques exceptions près qu'il convient toutefois de saluer.

Il importe néanmoins de souligner que l'institution judiciaire a su faire le bilan de certaines de ses actions et ne pas renouveler certains partenariats peu fructueux, dans un souci d'allouer ses moyens – limités – aux initiatives les plus efficaces.

De surcroît, les spécificités du contentieux, les contours protéiformes du racisme en France et les disparités locales, majeures en la matière, justifient 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 en prise avec ces questions. Celles-ci révèlent, avec une acuité particulière, que le traitement de ce contentieux n'a de sens et d'efficacité qu'au travers d'approches pluridisciplinaires, confrontant les particularismes des phénomènes racistes et les spécificités locales.

CHAPITRE 3

L'ÉTUDE PARTICULIÈRE DE DEUX PROBLÉMATIQUES PRÉGNANTES : LA SITUATION DES POPULATIONS ROMS ET LES DISCOURS DE HAINE SUR INTERNET

Rapporteur national sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie, la CNCDH est convaincue que le combat contre le racisme ne saurait se concevoir autrement qu'indivisible, eu égard à la continuité existant entre toutes les manifestations du rejet et de la haine de l'autre.

Dans la recherche d'une analyse fine et structurée, il ne s'agit donc pas de dissocier les formes de racisme pour leur réserver un traitement hiérarchisé, ni encore moins pour les comparer, voire les opposer les unes aux autres. Dès lors, la mission attribuée à la CNCDH doit être menée sans considération aucune d'origine, de nationalité, de couleur de peau, ou de croyance. Toute approche contraire ne ferait que reproduire précisément ce que l'on cherche à combattre.

Pour autant, la lutte contre toutes formes de racisme ne peut que bénéficier d'une analyse des mécanismes et des ressorts qui sous-tendent les manifestations de haine, à la fois dans leur globalité et également par une approche affinée, voire particulière. L'analyse de la CNCDH se construit ainsi dans la continuité, tant dans l'individualité que dans la globalité de l'élaboration de ses rapports successifs.

En 2013, notre Commission a fait le choix d'apporter une perspective thématique plus spécifique à la question de l'antisémitisme et de son expression dans l'opinion publique, à travers l'analyse de l'enquête qualitative, ainsi que les travaux de l'équipe de chercheurs.

Pour cette édition 2014, la CNCDH a estimé utile d'explorer plus particulièrement deux sujets lourds d'inquiétude, que sont d'une part le traitement réservé aux populations roms, boucs émissaires du racisme en France, et d'autre part, la prolifération des discours de haine sur Internet.

L'actualité 2014 vient en effet corroborer l'étude approfondie de ces cibles et de ce support de diffusion. Les discussions autour de l'inhumation d'un bébé d'origine rom¹, la multiplication des évacuations de bidonvilles où vivent des familles roms² et la destruction du bidonville « des Coquetiers »³, le passage à tabac d'un jeune adolescent rom⁴, sont autant d'évènements qui viennent questionner l'approche française en matière d'intégration de ces populations vivant en bidonville. De même, la banalisation de la parole raciste trouve un terreau fertile dans le développement des plateformes de réseaux sociaux et les avancées techniques permettant de contourner la loi en matière de numérique. Le numérique fait ainsi l'objet d'une attention particulière par l'élaboration de deux rapports publics⁵, à laquelle la CNCDH a souhaité apporter sa contribution.

La CNCDH souhaite dans ce chapitre se faire l'écho de la banalisation d'un racisme exacerbé envers les populations roms qui, ainsi exclues de toute éventualité d'intégration, se voient également discriminées dans l'accès aux droits les plus fondamentaux (section I). Dans un second temps, la CNCDH s'interroge sur l'effectivité des dispositifs existants pour contrer la prolifération des discours de haine sur Internet, ce afin de définir de nouvelles stratégies de lutte (section II).

1. *Le Monde*, « Après le refus d'inhumation d'un bébé rom, le parquet ouvre une enquête préliminaire pour discrimination », le 5 janvier 2015.

2. Voir le communiqué commun à l'*European Roma Rights Centre* (ERRC) et à la Ligue des droits de l'homme (LDH) du 14 janvier 2014 : à la suite de la circulaire en date du 26 août 2012, les évacuations forcées des Roms étrangers durant l'année 2013 ont doublé, atteignant le chiffre de 19380 personnes, contre 9404 en 2012, et 8455 en 2011.

3. *Le Monde*, « Évacuation d'un des plus anciens campements de Roms de Seine-Saint-Denis », le 21 octobre 2014.

4. *L'Express*, « Ce que l'on sait sur l'agression du jeune rom à Pierrefitte ». Le 17 juin 2014.

5. Voir le rapport du Groupe de travail interministériel sur la lutte contre la cybercriminalité, *Protéger les internautes. Rapport sur la cybercriminalité*, février 2014 ainsi que l'étude annuelle 2014 du Conseil d'État, *Le numérique et les droits fondamentaux*, 17 juillet 2014.

Section I

Les Roms : boucs émissaires du racisme en France

En sa qualité de rapporteur national sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie, la CNCDH s'attache à développer une analyse de l'évolution du racisme dans le temps, que ce soit dans ses manifestations biologisantes ancestrales, dans la mutation de sa forme et de ses supports de diffusion, ou encore dans l'émergence de nouveaux boucs émissaires. À cet égard, le racisme anti-Roms mérite une analyse approfondie, tant de par son actualité que de par sa virulence.

Si celui-ci s'inscrit dans un phénomène de rejet ancien à l'échelle de l'Europe, il connaît une résurgence, en France notamment, liée à l'entrée dans l'espace communautaire européen de pays d'Europe de l'Est ainsi qu'à la libre circulation des personnes.

Dans son rapport *La Lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie*, année 2013, la CNCDH abordait la question du racisme envers les populations roms, à travers ses sondages d'opinion ainsi que les travaux des chercheurs de Sciences Po. L'étude quantitative et l'enquête qualitative réalisées à l'occasion de cette édition révélaient un racisme exacerbé et répandu envers les populations roms vivant en bidonvilles en France, en faisant selon l'analyse des chercheurs la minorité la moins aimée. En 2014, la CNCDH s'est de nouveau saisie de la question, en dénonçant dans un avis du 20 novembre 2014 les conditions de vie indignes de ces populations vivant en bidonvilles et leur impossible accès au droit⁶.

En préambule, la CNCDH tient à souligner que la référence au terme de « Roms » comporte, en elle-même, un risque de catégorisation. Au motif légitime de lutter contre les discriminations dont ces populations sont victimes, l'utilisation de la terminologie ne saurait pour autant conduire à assigner ces populations diverses à des identités homogènes et prédéterminées, sans aborder les problématiques dans toute leur diversité. Cependant, le terme de « Roms » demeure approprié quand l'exclusion de ces populations est abordée sous le prisme de l'intolérance et du racisme, puisque les attitudes discriminantes se construisent précisément sur la perception de cette identité.

On qualifie ainsi de « Roms migrants » en France les personnes vivant sur le territoire national, venant essentiellement des pays d'Europe centrale et orientale (majoritairement de Roumanie⁷, mais également de Bulgarie et de pays

6. Avis sur le respect des droits fondamentaux des personnes vivant en bidonvilles – Mettre fin à la violation des droits, CNCDH, adopté à l'unanimité en assemblée plénière le 20 novembre 2014. http://www.cncdh.fr/sites/default/files/14_11_20_avis_sur_le_respect_des_droits_fondamentaux_des_populations_vivant_en_bidonvilles.pdf

7. Plus de 90 % des Roms migrants vivant en bidonvilles sont des ressortissants roumains d'après les études de terrain de plusieurs associations françaises (voir pour exemples : le Collectif Romeurope ou le Centre européen pour les droits des Roms).

d'ex-Yougoslavie) et se reconnaissant comme Roms. Les observations des associations et des services administratifs en contact avec les populations vivant en bidonville conduisent à estimer qu'elles représentent 15 000 à 20 000 personnes en France, soit 0,03 % de la population française : un chiffre stable depuis une décennie⁸ – contre environ 46 000 Roms vivant en bidonvilles en Espagne, et 60 000 en Italie⁹.

Comment expliquer dès lors la focalisation populaire, politique et médiatique portée sur une fraction de population, érigée comme un véritable « problème rom en France » ? Comment, de même, comprendre le rejet en bloc d'une population au motif d'une intégration jugée radicalement impossible ?

À la suite de la circulaire en date du 26 août 2012¹⁰, les évacuations forcées des Roms étrangers durant l'année 2013 ont doublé, atteignant le chiffre de 19 380 personnes, contre 9 404 en 2012, et 8 455 en 2011¹¹. La CNCNDH déplore qu'en lieu et place d'une politique volontariste d'intégration, ait été préférée une politique répressive fondée sur l'errance organisée. Cette « ethnicisation » du problème de l'insertion d'une population par le logement, comme une manière de mieux se défausser de ses obligations, n'est pas nouvelle. La discrimination à l'intégration s'est déjà manifestée en France dans les années 1950 avec l'arrivée d'une vague d'immigration espagnole, portugaise et maghrébine¹², qui s'est vue contrainte de vivre durant plus de vingt ans dans une centaine de bidonvilles en France regroupant 75 000 personnes, majoritairement de nationalité étrangère¹³. À cet égard, seule la mise en place d'une politique énergique de résorption et d'accès au logement a permis de fermer les derniers bidonvilles dans les années 1970.

Puisqu'il est essentiel de ne pas reproduire les erreurs du passé, la CNCNDH affirme avec force que la condition préalable au respect des droits fondamentaux des personnes vivant en bidonvilles demeure la lutte contre le racisme et les discriminations qui touchent les populations roms vivant en bidonvilles. Ce racisme, protéiforme, témoigne en effet d'une méconnaissance des groupes roms en France qu'il convient d'explorer pour mieux la dépasser (1), d'autant

8. Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL), *État des lieux national des campements illicites*, janvier 2014.

9. Mémo de la commission européenne, 4 avril 2014. « *Intégration des Roms : évaluation de la Commission pour 2014 sous formes de questions/réponses* ». Annexe: la population rom en chiffres – Estimations du Conseil de l'Europe.

10. Circulaire du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites (NOR : INT/K/12/33053/C).

11. Voir le communiqué commun à l'European Roma Rights Centre (ERRC) et à la Ligue des droits de l'homme (LDH) du 14 janvier 2014. Les chiffres restent élevés en 2014, avec 13 483 personnes évacuées de 138 lieux de vie, portant à 80 % la part de la population recensée vivant en bidonville qui a été évacuée. Voir le communiqué de presse conjoint de la LDH et de ERRC en date du 3 février 2015.

12. Voir à cet égard Avis de la CNCNDH sur le respect des droits fondamentaux des personnes vivant en bidonvilles – Mettre fin à la violation des droits : « *En 1966, le ministère de l'Équipement et du Logement, dans son rapport Études sur la résorption des bidonvilles, estimait à 75 000 le nombre de personnes vivant en bidonvilles en France. Arrivés en France en raison d'une politique d'appel à la main-d'œuvre, les habitants de ces bidonvilles étaient majoritairement de nationalité étrangère (42 % de Maghrébins, 21 % de Portugais, 6 % d'Espagnols). Il fallait cependant compter près de 20 % de Français parmi ces mal-logés.* »

13. Yvan Gastaut, « Les bidonvilles, lieux d'exclusion et de marginalité en France durant les trente glorieuses », *Cahiers de la Méditerranée*, 69/2004, p. 233-250.

que celle-ci emporte des conséquences substantielles en matière de violation des droits fondamentaux (2).

1. Un racisme exacerbé à l'encontre d'une minorité méconnue

Le racisme dont sont victimes les Roms en France relève d'une double nature : il dépend autant des préjugés xénophobes propres aux personnes migrantes, que d'un rejet de l'autre fondé sur la précarité sociale et le mode de vie. Celui-ci croise ainsi une forme de racisme biologique historique et une forme de racisme différencialiste fondé sur la culture.

1. Des préjugés propres aux personnes migrantes

La migration des populations roms sur le territoire français est avant tout familiale¹⁴, essentiellement économique, mais aussi le résultat de discriminations ethniques subies dans leur pays d'origine. Elle se caractérise par une forte proportion d'enfants qui représentent près d'un quart de la population française vivant en bidonville¹⁵. Les Roms incarnent une minorité majoritairement discriminée en Europe et ces discriminations s'exportent bien souvent aux grés de leurs migrations.

En France notamment, les Roms souffrent d'une xénophobie liée à leur statut de migrant. Les sociétés européennes partagent une représentation globalisant l'ensemble des populations Roms comme un groupe ethnique homogène, exclusivement nomade, dépourvu de tout mécanisme d'ascension sociale ou d'intégration, et donc asociaux¹⁶. En 2014 en France, 86 % des personnes interrogées dans le cadre du sondage d'opinion pensent que les Roms migrants « sont pour la plupart nomades »¹⁷, alors que leur errance n'est pas caractéristique d'un mode de vie choisi mais le fruit d'évacuations répétées et d'une intégration entravée.

Le discours le plus représentatif du rejet dont ils sont victimes demeure l'idée selon laquelle ils n'ont « pas le droit de venir et de séjourner en France »¹⁸, en dépit du fait que les ressortissants roumains et bulgares bénéficient depuis le 1^{er} janvier 2014, date de la levée des mesures transitoires auxquels ils étaient jusque-là astreints, des mêmes droits et libertés que les ressortissants d'autres pays de l'Union européenne leur garantissant un droit au séjour. Le Défenseur des droits dénonce ainsi les réclamations enregistrées en 2014 s'agissant de

14. Guide du Collectif national droits de l'homme Romeurope, *Ceux qu'on appelle les Roms, luttons contre les idées reçues*, 2013.

15. Selon le rapport de la DIHAL de janvier 2014, 5 100 enfants vivaient en bidonvilles en France en 2014, soit 26,5 % des personnes concernées.

16. Dans ce sens, audition de Tommaso Vitale devant la CNCDH le 26 septembre 2014 : sociologue, professeur associé à Sciences Po et chercheur au Centres d'études européennes. Voir également du même auteur : *Les migrants roms dans les villes françaises et italiennes : mobilités, régulations et marginalités*, *Géocarrefour*, vol. 86, n. 1, 2011, p. 3-14 (avec O. Legros).

17. Baromètre racisme, novembre 2014. Sondage exclusif BVA/CNCDH/SIG ; échantillon représentatif de 1 020 personnes âgées de 18 ans et plus, questions en face à face.

18. Voir le guide de sensibilisation : *Ceux qu'on appelle les Roms, luttons contre les idées reçues*, op. cit.

demandes abusives de titres de séjour auxquels les ressortissants roumains et bulgares doivent faire face alors que ces derniers sont aujourd’hui pleinement citoyens de l’Union européenne¹⁹.

Les Roms vivant en France en bidonvilles sont victimes d’une xénophobie accentuée par un contexte général de crispation de crise économique et sociale. Ainsi, au même titre que les personnes d’origine étrangère et des immigrés en France, les Roms vivant en bidonvilles doivent notamment faire face à l’idée préconçue selon laquelle ils ont « plus de facilité à l’accès aux aides sociales »²⁰. Dans les faits, les Roumains et les Bulgares séjournant en France depuis moins de trois mois ne bénéficient d’aucune protection sociale. Passé cette période et pour pouvoir bénéficier des droits sociaux, il est nécessaire d’obtenir une domiciliation reconnue par l’administration. Or, pour les habitants des bidonvilles, obtenir une domiciliation est bien souvent d’une grande complexité.

Par ailleurs, les populations roms concentrent également la critique d’un communautarisme²¹ perçu comme une absence de volonté d’intégration. Cette incrimination occulte cependant la nature bien souvent familiale de leur immigration et les stratégies de regroupement par recherche de solidarité et de protection, pour faire face à leur situation d’extrême précarité²².

2. Le rejet de la précarité sociale

Aux préjugés et aux discriminations touchant à la figure de l’étranger ou du migrant, s’ajoute un rejet fondé plus particulièrement sur la situation de précarité sociale.

La visibilité de certains bidonvilles insalubres ou les cas de mendicité dans les espaces publics contribuent en effet à faciliter l’association systématique des Roms à la précarité, à l’insalubrité et aux troubles au voisinage. Pourtant, les familles roms résidant en France ne vivent pas toutes dans la misère, certaines d’entre elles pratiquant même une « stratégie d’invisibilité » par peur des discriminations éventuelles²³. La perception de ceux se considérant comme Roms se limite donc le plus souvent aux exemples de grande précarité qui ne les concernent pourtant pas tous. De même, l’association quasi-systématique des familles roms au misérabilisme les enferme dans une image de voleurs, d’exploiteurs d’enfants, vivant par choix dans l’insalubrité, et les condamne ainsi trop souvent au *statu quo*²⁴.

19. Audition du Défenseur des droits auprès de la CNCDH le 17 décembre 2014.

20. 59 % des personnes interrogées considèrent que « lorsqu’on est d’origine étrangère ou immigré, on a plus de facilité pour accéder aux aides sociales ». Baromètre racisme, novembre 2014 – sondage exclusif BVA/CNCDH/SIG.

21. Le Baromètre racisme qui vient compléter l’analyse de la CNCDH cette année présente les Roms tel « un groupe perçu majoritairement comme à part dans la société » pour 82 % des personnes interrogées (au même titre que les gens du voyage), contre 66 % en 2011, soit une hausse de presque 30 points en trois ans.

22. Guide du Collectif national droits de l’homme Romeurope, *op. cit.*

23. Tomasso Vitale, *op. cit.*

24. *Ibid.*

Dans son avis relatif aux discriminations fondées sur la précarité sociale²⁵, la CNCDH souligne comment le rejet de la pauvreté, l'exclusion, la rupture du lien social et la discrimination dans l'accès aux droits et aux services s'alimentent mutuellement dans une forme de cercle vicieux. Comme l'indiquent les *Principes directeurs sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme* adoptés en septembre 2012 par le Conseil des droits de l'homme des Nations unies et confirmés par l'Assemblée générale²⁶, la discrimination peut être à la fois une cause et une conséquence de la pauvreté. Dans une distinction opérée entre les « bons » et les « mauvais » pauvres, les personnes en situation d'extrême précarité souffrent parfois d'être considérées comme responsables de leur situation, se contentant de bénéficier des prestations sociales et n'ayant donc pas propension à s'intégrer²⁷.

Sous prétexte d'insalubrité, on ordonne l'évacuation forcée des bidonvilles aux conditions de vie certes inacceptables, mais sans s'inquiéter des conséquences dramatiques de l'errance provoquée sur les conditions de vie. Sont également pointées du doigt l'insécurité et l'insalubrité de ces lieux de vie précaires, comme propres à une culture, occultant le non-respect des obligations de certains élus locaux de rendre salubre l'environnement du bidonville (ramassage des poubelles, eau courante, hygiène, électricité, etc.). On voit bien là comment les préjugés favorisent l'aggravation de la situation des populations roms en France.

Plus grave encore, la perception négative des populations roms par le voisinage du bidonville peut se traduire par les réactions les plus extrêmes, notamment sous la forme d'une haine verbale et même d'une violence physique. L'expérience de terrain de certains organismes de défenseurs des droits révèle des cas de tracts à caractère racistes et discriminatoires distribués aux habitants²⁸ résidant à proximité du bidonville. En effet, certains riverains, dans des tracts distribués pour soutenir l'évacuation des bidonvilles, associent ouvertement la venue des familles roms à la présence de rats²⁹, voire dans certains cas, expriment une opinion forte assimilant ces mêmes familles à de la « vermine »³⁰. Ces mêmes associations de défense des droits font également part de fréquents harcèlements et d'intimidations ou encore de menaces proférées par le voisinage, ainsi que

25. CNCDH, avis sur les discriminations fondées sur la précarité sociale (adopté en assemblée plénière du 26 septembre 2013) http://www.cncdh.fr/sites/default/files/avis_sur_les_discriminations_fondees_sur_la_prekarite_sociale_-_30092013.pdf

26. *Principes directeurs sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme*, présentés par le Rapporteur spécial sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté, Madame Sepúlveda Carmona, le 18 juillet 2012, et adoptés par consensus le 27 septembre 2012 par le Conseil des droits de l'homme de l'ONU. Le document est accessible à partir du lien suivant : <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G12/154/61/PDF/G1215461.pdf?OpenElement>

27. CNCDH : avis sur les discriminations fondées sur la précarité sociale (Assemblée plénière du 26 septembre 2013).

28. Voir à cet égard le rapport d'Amnesty International, *Nous réclamons justice L'Europe doit protéger davantage les Roms contre les violences racistes*, 2014.

29. Voir à cet égard : Aurélie Windels, Carine Fouteau, Éric Fassin et Serge Guichard, *Roms et riverains, Une politique municipale de la race*, La Fabrique éditions, Paris, février 2014 : contenu mentionné dans un tract distribué dans l'agglomération de Ris-Orangis : « 200 à 300 Roms rien que pour notre ville. Cet été, les rats qui cohabitent avec eux vont envahir toutes les rues. »

30. « Je ne suis pas raciste, mais je ne veux plus voir les Roms. C'est de la vermine. » Propos recueillis dans le cadre de l'enquête qualitative menée par CSA, rapport de la CNCDH *La Lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie*, année 2013, Paris, La Documentation française.

de destruction des biens personnels ou des tentes et baraquements³¹. L'hostilité des résidents peut également prendre des proportions plus graves encore lorsque les Roms sont visés par des attaques violentes, voire des « passages à tabac »³². Malgré cette violence exacerbée, le bilan annuel de la délinquance raciste élaboré par le ministère de l'Intérieur n'opère pas de spécification, il est donc impossible à ce jour d'évaluer précisément le volume des violences à caractère raciste faites aux populations roms en France.

Le racisme dont les populations roms font l'objet se traduit donc par un double rejet de leur statut de migrant et de leurs conditions de vie. Leur stigmatisation s'exprime ainsi par un racisme exacerbé, entre racisme culturel et racisme biologique.

3. Le rejet de l'autre : entre racisme culturel et racisme biologique

La notion de racisme culturel renvoie à l'idée que l'étranger ou le migrant est rejeté en raison de sa différence. Sa culture et son altérité sont considérées comme incompatibles avec l'identité nationale, voire pire, ils la menacent de dénaturation ou de désintégration³³. Aussi qualifié de « néo-racisme » ou de « racisme différentialiste », ce discours est paradoxalement moins condamné, car moins explicite, en opposition avec un racisme plus classique dit « biologisant », majoritairement proscrit.

Ainsi, au regard des préjugés dont les populations roms sont victimes, l'on constate un racisme duel qui s'exprime par un rejet de la différence, comme menace à l'ordre national, mais aussi par une référence au racisme biologique, avec une assimilation des populations roms à un groupe inférieur, pouvant aller jusqu'au déni d'humanité³⁴. Il convient de ne pas oublier que cette attitude absolument intolérable a conduit aux camps d'extermination et aux chambres à gaz sous le régime nazi.

Les familles roms sont perçues comme présentant une spécificité dite « culturelle » liée à leur prétendu nomadisme et à des modes de vie, pourtant subis, jugés incompatibles avec les valeurs françaises : insalubrité, mendicité, recours

31. Voir à cet égard le rapport d'Amnesty International de 2014, *op. cit.* « En octobre 2012, une manifestation organisée contre l'installation des familles dans la commune [de Lille] a rassemblé entre 150 et 200 personnes. En mai 2013, des briques ont été lancées sur les caravanes pendant la nuit. Quelques semaines plus tard, dans la nuit du 8 juin 2013, des inconnus ont lancé des cocktails Molotov sur les caravanes des Roms. »

32. Voir à cet égard le cas d'un adolescent rom vivant dans un bidonville de la commune de Pierrefitte (93) passé à tabac par une vingtaine de personnes, le vendredi 13 juin 2014.

33. Voir à ce propos : *Un lexique du racisme : étude sur les définitions opérationnelles relatives au racisme et aux phénomènes connexes*, UNESCO et CRIEC, 2006. « Ce qui est reproché à certaines catégories d'immigrés, c'est d'abord d'être culturellement inassimilables, c'est ensuite d'incarner une menace de désordre pour le groupe national, menace polymorphe de défiguration, de dénaturation, de désintégration. » (Taguieff, *Les fins de l'antiracisme*, 1995).

34. Voir à cet égard : rapport de la CNCDDH, *La Lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie*, année 2013, La Documentation française. Enquête qualitative : le rapport d'étude de l'institut CSA. p. 37 ; CNCDDH, *La Lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie*, année 2013, Paris, La Documentation française. p. 44. Et voir encore : Aurélie Windels, Carine Fouteau, Éric Fassin et Serge Guichard, *op. cit.* Certains riverains, dans des tracts distribués pour soutenir l'évacuation des bidonvilles, vont jusqu'à assimiler les familles roms à des « rats » qui doivent être « exterminés ».

aux expédients, etc. Pour l'opinion publique, ces dernières deviendraient responsables du racisme qu'elles suscitent, de par leur prétendue incapacité à changer leurs habitudes de vie, et donc à s'intégrer. Il s'agit alors d'imputer l'échec du processus d'intégration à cette « sociologie qui nous échappe »³⁵, qui vient justifier l'exclusion persistante des familles roms³⁶.

Ainsi, les discours électoralistes définissant les populations roms dans leur ensemble comme une communauté migrante aux modes de vie extrêmement différents, ne souhaitant pas s'intégrer en France, ou abusant des prestations sociales, et ayant donc vocation à revenir dans leur pays d'origine, trouvent parfois un écho favorable. Mais il y a lieu de dénoncer le simplisme et l'amalgame à la base de ces raisonnements.

La CNCDH questionne également l'impact de la couverture médiatique et des mots choisis dans le cadre de la médiatisation de la délinquance et des expédients par exemple. Notre Commission s'interroge sur la question de savoir dans quelle mesure ce type de discours peut faciliter l'association des populations roms dans leur ensemble au misérabilisme, à l'insalubrité, aux pratiques illégales, et à une différence « in-intégrable ». Si aucune étude quantitative ou qualitative permettant d'évaluer l'impact direct des médias sur l'opinion publique n'existe à ce jour, il convient cependant d'appeler à la plus grande vigilance dans le traitement de l'information.

De plus, dans le cadre de l'enquête qualitative menée en 2013³⁷, la CNCDH notait une agressivité particulière du discours raciste anti-Roms à l'occasion d'entretiens ouverts avec les personnes interrogées. Certains enquêtés affichent en premier lieu une condamnation sévère des populations roms autour de leur incapacité à s'intégrer. Derrière ce rejet de la différence émerge parfois un racisme plus historique, que l'on peut qualifier de « biologisant ». Certains propos extrêmement agressifs à l'encontre des Roms – dont on peut espérer qu'ils soient rarissimes – peuvent aller jusqu'à une forme d'animalisation, de refus de leur reconnaître un caractère humain et digne, dans une forme d'exclusion de l'espèce humaine. Ce type de discours inadmissible pourrait entraîner des conséquences dramatiques : il doit être fermement condamné. L'étude relève ainsi certains propos tels que « *Je ne suis pas raciste, mais je ne veux plus voir les Roms. C'est de la vermine. [...] Je donne à manger à leurs chiens, pas aux Roms* »³⁸. De même, comment ne pas dénoncer avec indignation la condamnation hiérarchisée du racisme qui ressort des résultats du sondage d'opinion à la question de la nécessité pour la justice de condamner – sévèrement, pas sévèrement ou de ne pas condamner – les personnes tenant publiquement des propos racistes ? Ainsi, pour une même personne interrogée, la fermeté de la

35. Propos recueillis par Radio France du préfet délégué à l'égalité des chances de Seine-Saint-Denis questionné sur l'évacuation du bidonville des Coquetiers à Bobigny, le mardi 4 novembre 2014.

36. Voir *infra* : « 1.2 La différence comme justification systématique à l'impossible intégration ».

37. Rapport de la CNCDH, *La Lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie*, année 2013, La Documentation française. Enquête qualitative : le rapport d'étude de l'institut CSA, p. 37.

38. CNCDH, *La Lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie*, année 2013, Paris, La Documentation française, p. 44. Voir encore : Aurélie Windels, Carine Fouteau, Éric Fassin et Serge Guichard, *op. cit.*

condamnation varie en fonction des minorités ciblées, et s'amenuise lorsque les Roms sont visés³⁹.

La banalisation du discours raciste envers les familles roms vivant en bidonvilles se traduit par une multiplication de préjugés qui, normalisés et assimilés à différents niveaux de la société, autorisent l'atteinte aux droits fondamentaux.

2. Des préjugés institutionnalisés sources de violations des droits fondamentaux

Les préjugés et idées reçues, voire le discours à caractère raciste visant les populations roms, ont des conséquences qui, dépassant l'ordre de la pensée, se matérialisent de manière palpable dans le quotidien de ces populations.

1. La différence comme justification systématique à l'impossible intégration

La forte banalisation d'un racisme anti-Roms s'illustre par ses origines multiples (rejet du migrant, de la précarité ou des différences culturelles) et également par une certaine méconnaissance de l'étendue de ce racisme et de son impact. Si le sondage opéré par la CNCDH en 2014 donne une mesure de l'étendue des préjugés racistes que l'opinion publique tend à exprimer vis-à-vis des Roms⁴⁰, l'on constate dans ce même sondage que seuls 16 % des personnes interrogées considèrent les Roms comme principales victimes du racisme en France, comme si les préjugés exprimés pouvaient être excusés en raison de la minorité ciblée⁴¹.

Ainsi banalisés, voire généralisés et normalisés, les préjugés à l'égard des populations roms n'épargnent pas une partie de la classe politique. La CNCDH dénonce notamment une forme de discours politique populiste qui, sur la base d'arguments ethniques, remet en cause le droit au séjour sur le territoire français et l'intégration sociale, et participe ainsi à une normalisation des attitudes anti-Roms. La rhétorique franchit parfois même le pas de l'injure. Ces propos racistes, tenus par des élus de la République desquels on est en droit d'attendre une certaine exemplarité, appellent à une sanction ferme.

Il y a également lieu de s'inquiéter lorsque la méconnaissance et les préjugés viennent inspirer la mise en œuvre des politiques publiques. La circulaire en date du 26 août 2012 est venue organiser l'évacuation des campements illicites en les entourant d'une phase d'anticipation et d'accompagnement social. Pourtant, si le volet répressif de la circulaire – consistant à faire exécuter avec le concours

39. Baromètre racisme, novembre 2014 – sondage exclusif BVA/CNCDH/SIG.

40. Baromètre racisme, novembre 2014 – sondage exclusif BVA/CNCDH/SIG : seuls 37 % des personnes interrogées considèrent que l'expression « sale Rom » doit être condamnée sévèrement par la justice contre 48 % pour « sale français », propos le plus condamné. 81 % des personnes interrogées sont d'accord pour affirmer que les Roms migrants exploitent très souvent les enfants. 77 % des personnes interrogées sont d'accord pour affirmer que les Roms migrants vivent essentiellement de trafics, et 77 % sont d'accord pour dire que les Roms migrants ne veulent pas s'intégrer. Voir encore : enquête qualitative de l'institut CSA menée dans le cadre du rapport *la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie*, année 2013. Paris, La Documentation française.

41. *Ibid.*

de la force publique le commandement de quitter les lieux – semble être appliqué à la lettre, le volet social d'insertion est rarement respecté, ou de manière insuffisante. Les chiffres montrent ainsi que les évacuations de bidonvilles sans solution pérenne de relogement et d'accompagnement se sont multipliées en France depuis l'entrée en vigueur de cette circulaire⁴². Ainsi, à une politique d'intégration, c'est une politique d'évacuation qui a été privilégiée, faisant fi des situations humaines tragiques et institutionnalisant au plus haut niveau de l'État la violation des droits des populations vivant en bidonvilles en France.

Le discours public concourt également à justifier l'échec d'initiatives d'intégration, voire à excuser l'inertie. Les différents projets de relogement et d'accompagnement conduits après certaines évacuations présentent des degrés de réussite variés. Or, les raisons de l'échec sont souvent analysées à l'aune de la seule attitude des bénéficiaires, avec l'idée reçue selon laquelle les familles roms seraient asociales et n'auraient pas vocation à s'intégrer. En revanche, on questionne dans une moindre mesure la pertinence des démarches de diagnostic, de suivi et le caractère adapté des solutions proposées et des moyens alloués.

S'installent ainsi un désintérêt politique grandissant et une certaine forme de résignation quant à l'exclusion et à l'extrême précarité de ces familles. Les différentes expériences de terrain évoquent majoritairement l'absence de ligne politique directrice⁴³ nationale et cohérente en faveur de l'intégration des familles roms évacuées des bidonvilles. S'il existe des initiatives concluantes d'accompagnement social, elles restent éparées, hétérogènes et ne sont ni capitalisées ni réutilisées dans une politique à l'échelle nationale.

La ligne politique privilégiée dessine, plutôt qu'une ferme volonté de résorption des bidonvilles par l'intégration, une approche répressive, et se répercute dans l'accès aux droits. L'accès au droit commun et aux services de premières nécessités pour les familles roms, pourtant garanti par le droit français, est ainsi aujourd'hui loin d'être effectif.

2. Les discriminations et la violation des droits fondamentaux comme première conséquence du racisme

Dans ce climat de normalisation et d'institutionnalisation des préjugés anti-Roms, il y a lieu de constater que la diffusion des représentations négatives n'exempte pas certains agents de l'État. Or, cela est d'autant plus préjudiciable s'agissant de fonctions décisives ayant vocation à incarner les valeurs d'égalité défendues par l'État. Lorsque la méconnaissance ou les idées reçues viennent inspirer certains acteurs administratifs en lien avec les populations vivant en bidonvilles tels que les collectivités, les institutions judiciaires, les services de

42. Voir le communiqué commun à l'*European Roma Rights Centre* (ERRC) et à la Ligue des droits de l'homme (LDH) du 14 janvier 2014 : les évacuations forcées des Roms étrangers durant l'année 2013 atteignent le chiffre de 19 380 personnes, contre 9 404 en 2012, et 8 455 en 2011. <http://www.ldh-france.org/Evacuations-de-Roms-des-niveaux-5219/>

43. La CNCDH s'appuie ici sur les auditions menées auprès d'acteurs institutionnels ou associatifs en charge de projets de relogements et /ou d'accompagnement. Voir à cet égard : Avis sur le respect des droits fondamentaux des personnes vivant en bidonvilles – Mettre fin à la violation des droits, CNCDH, le 20 novembre 2014.

prestations sociales, les services de sécurité intérieure, ou encore les institutions éducatives, celles-ci peuvent orienter l'action publique et entraver l'accès aux droits. Les attitudes discriminantes ou les stratégies qui font barrage à l'accès aux droits constituent autant d'obstacles dans le parcours migratoire. Ainsi, le racisme latent exprimé envers les familles roms vivant en bidonvilles impacte directement leurs conditions de vie au quotidien, et leur intégration⁴⁴.

On peut par exemple citer certaines pratiques policières, parfois violentes et discriminatoires à l'endroit des populations vivant en bidonvilles⁴⁵. Des témoignages de terrain relèvent aussi certaines formes de ce que l'on pourrait qualifier de non-assistance à personne en danger, l'absence de transparence relative aux enquêtes menées sur des suspects d'attaques ou de menaces racistes, ou encore des manifestations de harcèlement, d'intimidation, la confiscation des effets personnels et la destruction des tentes ou abris de fortune. L'impact de ce racisme est d'autant plus préoccupant lorsqu'il influence l'attitude des fonctionnaires de police, responsables également de la sécurité des habitants de ces bidonvilles. En conséquence, la CNCDH rappelle les obligations déontologiques des services de sécurité intérieure, et souligne qu'en cas d'évacuation de bidonvilles, leur intervention doit être encadrée et se dérouler dans le respect des personnes et des biens, tout manquement à la déontologie devant être sanctionné.

Préalable à toute autre condition, le droit à la domiciliation demeure la clef de voûte garantissant l'accès au droit commun des personnes vivant en bidonvilles. Malgré les avancées dans les textes⁴⁶, le droit à la domiciliation dans un centre communal ou intercommunal⁴⁷ n'est dans les faits pas systématiquement assuré. Au lieu de cela, les populations vivant en bidonville se heurtent trop souvent à des refus catégoriques de domiciliation, des délais d'attribution démesurément longs, ou à des organismes agréés débordés et saturés. Or, l'impossibilité pour ces populations d'élire un domicile entrave l'accès aux droits économiques, sociaux et culturels.

S'agissant du droit à l'éducation, les discriminations à la scolarisation persistent, l'École de la République se montrant peu inclusive à l'égard des enfants roms. Dans un chapitre précédent, ce rapport aborde notamment les discriminations dont les élèves roms allophones sont victimes dans le processus d'inclusion scolaire⁴⁸. La DIHAL estimait qu'en 2013 un tiers seulement des enfants en âge d'être scolarisés l'étaient effectivement. Ce constat alarmant résulte en partie de l'attitude discriminante de certains élus locaux qui, pour des motifs électoraux, refusent illégalement l'inscription d'enfants roms à l'école au motif que les familles ne peuvent fournir de certificats de domiciliation ou de carnets de

44. Voir à cet égard Avis de la CNCDH sur le respect des droits fondamentaux des personnes vivant en bidonvilles – Mettre fin à la violation des droits, du 20 novembre 2014.

45. Voir à cet égard le rapport d'Amnesty International, *op. cit.*

46. Code de l'action sociale et des familles, article L. 264-1 du droit à la domiciliation : « *Les personnes sans domicile stable doivent élire domicile soit auprès d'un centre communal ou intercommunal d'action sociale, soit auprès d'un organisme agréé à cet effet.* » Le droit au logement opposable – dite « loi Dalo » du 5 mars 2007 – reconnaît un droit au logement décent et indépendant aux personnes (résidant en France de façon stable et régulière) qui ne peuvent accéder par leurs propres moyens à un tel logement ou s'y maintenir.

47. Centre communal d'action sociale (CCAS), Centre intercommunal d'action sociale (CIAS).

48. Voir à cet égard le chapitre 2 – section 1 « L'action du ministère de l'Éducation nationale », dans « L'exclusion persistante des enfants roms allophones ».

vaccination. Par ailleurs, les dispositifs d'accueil – dits « unités pédagogiques pour élèves allophones arrivants » (UPE2A) – existent, mais en nombre insuffisant. Les barrières matérielles telles que le coût de la cantine, des transports, du matériel scolaire, des assurances, et tout simplement l'impossibilité de faire ses devoirs ou sa toilette du matin dans les conditions de vie qu'impose le bidonville, constituent également des entraves à la scolarisation effective. Enfin, les évacuations forcées sans solution de relogement et d'accompagnement adaptés entraînent nécessairement une rupture de la scolarité de l'enfant, éloigné brutalement de son lieu d'enseignement.

Les enfants de familles roms sont également discriminés dans leur accès aux services de la protection de l'enfance qui ne sont que trop peu formés et sensibilisés à la prise en charge de ces mineurs. La situation de ces enfants en grande vulnérabilité est malheureusement trop souvent occultée derrière une « surmédiation » des faits de délinquance qui dissimule la vraie problématique de l'exploitation des mineurs par des réseaux de traite dont ils sont avant tout victimes.

Par ailleurs, la situation sanitaire préoccupante des bidonvilles est particulièrement représentative de l'écart qu'il peut y avoir entre l'énoncé des droits et leur application dans la pratique. L'absence de diagnostic préalable et les évacuations répétées ont à la fois un impact physique et psychologique sur les personnes évacuées, et interrompent aussi leur suivi médical. De même, certains organismes sociaux imposent des conditions plus restrictives que celles prévues par les textes, entravant ainsi l'accès aux soins.

La formation professionnelle et l'accès au marché du travail sont également deux conditions essentielles à l'autonomisation et à la sortie de la précarité. La levée des mesures transitoires au 1^{er} janvier 2014 aurait dû ouvrir le marché du travail aux ressortissants roumains et bulgares résidant en France. Cependant, on ne peut que constater le faible accès à l'information relative aux formations, et aux opportunités de recrutement ou de prestations pour les personnes en âge de travailler et vivant en bidonvilles. En outre, les agents d'accueil ne sont pas suffisamment formés à la prise en charge des populations allophones peu qualifiées et l'accès aux dispositifs de formation professionnelle en devient d'autant plus hypothétique.

S'agissant, enfin, du droit au séjour et à la liberté de circulation, les Roms ressortissants roumains et bulgares ont acquis la citoyenneté européenne depuis le 1^{er} janvier 2007 et devraient, à ce titre, bénéficier du droit à la libre circulation. Pourtant, le motif de charge déraisonnable est encore trop souvent invoqué de manière contestable par les préfetures pour fonder une obligation de quitter le territoire français (OQTF), tout comme la notion de « menace grave à l'ordre public » est utilisée de manière abusive.

Conclusion

L'inversion des tendances et la mobilisation pour l'intégration dans la dignité des familles roms ne peut faire l'économie d'un travail de fond sur les perceptions et préjugés, tant il est vrai que le changement doit d'abord toucher les mentalités avant de pouvoir inspirer des politiques efficaces. C'est pourquoi la CNCDH est d'avis qu'il est désormais essentiel d'agir sur les modalités de représentation des populations roms et appelle à une stratégie de sensibilisation et de lutte contre le racisme « anti-Roms » comme condition incontournable d'une politique d'État humaine et cohérente.

La CNCDH préconise ainsi la mise en place d'une stratégie stratifiée visant à influencer sur les attitudes racistes à l'égard des Roms au niveau local. Cette stratégie engagerait les milieux associatifs, le personnel des établissements scolaires, les milieux policier et judiciaire, ainsi que les administrations. La CNCDH a pu identifier différentes bonnes pratiques à travers les exemples de vidéos pédagogiques, de brochures informatives⁴⁹, ainsi que des initiatives culturelles et littéraires ponctuelles. Ces supports de sensibilisation pourraient être relayés par les médias à une plus large échelle.

Dans le cadre de ces campagnes de lutte contre les comportements racistes envers les Roms, il est primordial d'associer les populations roms désireuses de s'impliquer dans la lutte contre les préjugés. La CNCDH recommande de mettre en avant les initiatives positives d'intégration, de favoriser les échanges et le dialogue avec le voisinage ainsi que de communiquer à une échelle locale sur les avancées des programmes d'intégration par le logement, l'école, la formation et l'insertion professionnelle de ces populations, à la sortie des bidonvilles.

49. Voir par exemple le Guide du Collectif national droits de l'homme Romeurope, *op. cit.* http://www.romeurope.org/IMG/pdf/20130613_guide_ceux_quon_appelle_les_roms-web-2.pdf

Section II

La lutte contre les discours de haine sur Internet⁵⁰

En 2004, la CNCDH a consacré un chapitre important de son rapport annuel sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie, à la question spécifique de l'Internet⁵¹. Elle attachait une importance toute particulière au combat contre les discours de haine afin de préserver la cohésion sociale et la paix civile. Dix ans plus tard, la prolifération des contenus haineux sur la toile, qui se nourrissent régulièrement des tensions sociales et de la crise de la citoyenneté⁵², devient un phénomène très 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 des 7 au 9 janvier 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 lutte⁵³. Un groupe de travail a ainsi été constitué en septembre 2014. Il a procédé à de nombreuses auditions⁵⁴, dont certaines ont d'emblée mis en évidence le caractère inadapté et surtout incomplet de la thématique de la réflexion portant initialement sur « *la lutte contre les discours racistes, antisémites et xénophobes sur Internet* »⁵⁵. C'est pourquoi, la CNCDH estime préférable de retenir l'expression « discours de haine », même s'il n'en existe aucune définition universellement admise⁵⁶. Celui-ci doit être envisagé comme une notion générique permettant d'englober toutes les formes d'expression objectivement considérées comme offensantes et encourageant le mépris, voire l'hostilité ou la violence, envers les ethnies, les groupes religieux, les femmes

50. Cette étude a fait l'objet d'un avis détaillé adopté postérieurement à l'édition du présent rapport. CNCDH, 12 février 2015, avis sur la lutte contre les discours de haine sur Internet, en ligne sur www.cncdh.fr.

51. CNCDH, *Rapport 2004. La Lutte contre le racisme et la xénophobie. Le racisme et l'antisémitisme sur Internet*, La Documentation française 2005, p. 239 et s. Voir déjà CNCDH 14 novembre 1996, Avis portant sur le réseau Internet et les droits de l'homme, en ligne sur : www.cncdh.fr

52. 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 éditeur, 2012.

53. 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 (voir CNCDH, *Rapport 2012-2014 sur les droits de l'homme en France. Regards portés par les instances internationales*, La Documentation française, 2014, p. 225).

54. Voir la liste des personnes auditionnées en annexe.

55. P. Mbongo, *Audition du 23 octobre 2014* ; E. Dreyer, audition du 23 octobre 2014.

56. Voir Sciences Po – CERJ, colloque du 17 novembre 2014 : Incitation à la discrimination ou à la haine : perspectives croisées sur une répression problématique. Sur l'histoire de cette notion et sa genèse américaine, voir V.S. Walker, *Hate Speech : The History of An American Controversy*, Lincoln University of Nebraska Press 1994.

et plus généralement toutes les minorités (genre, orientation sexuelle, etc.)⁵⁷. Cela inclut l'apologie des actes de terrorisme qui est souvent orientée contre des catégories particulières de la population, et menace gravement celles-ci. Par son caractère large et opérationnel, cette approche présente l'incontestable mérite de coller à la réalité, dans la mesure où il n'existe pas une uniformité dans le discours de haine qui s'exprime sur Internet, celui-ci pouvant être structurel ou conjoncturel⁵⁸. Le discours structurel impose d'opérer une distinction très nette entre, d'une part, la mise en ligne de contenus politisés, construits, correspondant à une véritable propagande élaborée par des groupuscules plus ou moins hiérarchisés parfois localisés à l'étranger et, d'autre part, les expressions d'une haine plus « ordinaire », œuvre d'internautes se sentant légitimés dans leur discours par le relatif anonymat régnant sur la toile. Quant au discours de haine conjoncturel, il s'appuie essentiellement sur l'actualité. Les poussées de racisme, d'antisémitisme et d'islamophobie dans les commentaires publiés sur les forums ou plateformes de discussion au sujet du conflit israélo-palestinien en donnent une illustration parfaite⁵⁹, tout comme les très nombreux messages d'apologie des attentats de janvier 2015⁶⁰.

Les premiers travaux de la CNCDH sont aujourd'hui indéniablement datés car relatifs à une époque, celle du web 1.0, où l'Internet était simplement conçu comme un outil de classement, de consultation et de traitement des données. L'utilisateur était cantonné dans un rôle passif : il se contentait de recevoir des informations et de les partager avec d'autres. Le mode de fonctionnement de l'Internet a cependant été totalement bouleversé au milieu des années 2000 avec la révolution du « web 2.0 »⁶¹ 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 collective⁶². La technologie lui permet d'émettre et de partager quotidiennement de l'information, de devenir, le cas échéant, lui-même écrivain, journaliste, artiste

57. Voir la Recommandation n° R (97) adoptée le 30 octobre 1997 par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe qui définit le discours de haine comme « *couvrant toutes formes d'expression qui propagent, incitent à, promeuvent ou justifient la haine raciale, la xénophobie, l'antisémitisme ou autres formes de haine basées sur l'intolérance qui s'exprime sous forme de nationalisme agressif et d'ethnocentrisme, de discrimination ou d'hostilité à l'encontre des minorités, des immigrants et des personnes issues de l'immigration* ». Voir également Comité pour l'élimination de la discrimination raciale – CERD, Recommandation générale n° 35 sur la lutte contre les discours de haine raciale (26 octobre 2013).

58. Sur cette distinction, voir M. Knobel, « Lorsque le racisme tisse sa toile sur le net en 2009 », in CNCDH, *Rapport 2009. La Lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie*, La Documentation française, 2010, p. 274 ; I. Falque-Pierrotin, *op. cit.*, p. 18 et 19.

59. I. Falque-Pierrotin, *op. cit.*, p. 18 et s. ; Conseil supérieur de l'audiovisuel, *Lutter contre le racisme et l'antisémitisme sur les médias relevant du droit de la communication audiovisuelle*, Paris, novembre 2009.

60. Voir T. Quinault Maupoil, « Il sera jugé pour avoir fait l'apologie de l'attentat contre Charlie Hebdo », en ligne sur : www.lefigaro.fr

61. 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.

62. Voir B. Beaude, *Les Fins d'Internet*, Fyp 2014, p. 37 et s.

ou éditeur⁶³. En devenant participatif⁶⁴, 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 libertés⁶⁵. 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.* »⁶⁶ 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 planète⁶⁷. 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 précieux⁶⁸. 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 frontières⁶⁹.

Partant, le web participatif sonne le glas du monopole des médias traditionnels pour l'information donnée au public⁷⁰. 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* »⁷¹. Cette 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

63. P. Achilléas, « Internet et libertés », *JurisClasseur Libertés*, fasc. n° 820, n° 27.

64. Sur le web participatif, voir D. Cardon, *La démocratie Internet. Promesses et limites*, Seuil 2010, p. 46 et s. ; E. Dérieux, « Régulation de l'Internet. Libertés et droits fondamentaux », *RLDI* 2012, n° 78, p. 95.

65. A. Sen, *L'idée de justice*, Flammarion 2012, p. 277 et s. et p. 309 et s.

66. 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.

67. 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* ».

68. Conseil d'État, *Étude annuelle 2014. Le numérique et les droits fondamentaux*, La Documentation française 2014, p. 146.

69. *Ibid.*, p. 145.

70. 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.

71. 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 et 142. Voir également P. Trudel et F. Abran, op. cit., p. 11 et 12, qui évoquent le « *rôle accru de l'amateur* » dans des situations autrefois dominées par des professionnels.

sélection des contenus par l'internaute)⁷², les usagers faisant eux-mêmes le tri une fois les propos publiés sur tel ou tel site⁷³. Cela ne pouvait qu'engendrer la fin d'une prise de parole normée⁷⁴ 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 publique⁷⁵. À cela s'ajoutent :

- la possibilité de l'anonymat et l'utilisation du pseudonyme, qui entraînent un fort sentiment d'impunité⁷⁶. 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 ;
- 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 courtoisie⁷⁷.

Avec l'Internet, nous sommes entrés dans l'ère des « solitudes interactives »⁷⁸ où nombre d'individus, libérés de toutes règles et contraintes, manifestent une indifférence exacerbée au sort de leur prochain⁷⁹. 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 traditionnels⁸⁰ et dont la visibilité est nécessairement accrue par l'effet démultiplicateur du net⁸¹. Il n'est donc pas surprenant que ces dix dernières années aient été

72. Conseil d'État, *Étude annuelle 2014*, op. cit., p. 145 ; D. Cardon, op. cit., p. 39 et s.

73. D. Cardon, op. cit., p. 41 et 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* ».

74. D. Cardon, op. cit., p. 37 et 38.

75. *Ibid.*, p. 10 et 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 ».

76. Y. Charpenel, audition du 11 septembre 2014.

77. C. Moulard, *Mailconnexion. La conversation planétaire*, Au Diable Vauvert 2005 ; C. Feral-Schuhl, audition du 23 octobre 2014.

78. Voir D. Wolton, *Internet et après ?*, op. cit., p. 106 ; D. Wolton, *Penser la communication*, Flammarion 1997, chapitre XIV.

79. 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.

80. M. Quémener, *Cybersociété. Entre espoirs et risques*, L'Harmattan 2013, p. 170 et s. ; P. Schmidt (INACH), audition du 4 septembre 2014.

81. 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 haine⁸² et donc par une banalisation, en ligne, de la parole raciste, antisémite, xénophobe, islamophobe et homophobe⁸³. Toutefois, l'ampleur du phénomène est encore mal connue, en raison notamment de l'éparpillement des statistiques⁸⁴ et du peu de connaissance scientifique en la matière. Dans ces conditions, la CNCNDH recommande aux pouvoirs publics l'amélioration des instruments permettant de connaître précisément ce phénomène, notamment par la mise en place d'outils statistiques, avec une ventilation spécifique des actes commis sur ou via l'Internet, et le financement de recherches en la matière. À cet égard, les secteurs public et privé pourraient se mobiliser et collaborer pour la réalisation de projets de recherche interdisciplinaires, sur la base de méthodes scientifiques innovantes acceptant « l'impératif numérique »⁸⁵.

Par ailleurs, la CNCNDH rappelle régulièrement, à l'instar du Conseil constitutionnel⁸⁶ et de la Cour de Strasbourg⁸⁷, que la liberté d'expression, garantie par l'article 10 de la CESDH, constitue l'un des fondements essentiels d'une société démocratique⁸⁸. Ce droit « vaut non seulement pour les informations ou idées accueillies avec faveur ou considérées comme inoffensives ou indifférentes, mais aussi pour celles qui heurtent, choquent ou inquiètent l'État ou une fraction quelconque de la population. Ainsi le veulent le pluralisme, la tolérance et l'esprit d'ouverture sans lesquels il n'est pas de société démocratique »⁸⁹. Aussi, la CNCNDH est-elle fondamentalement préoccupée par la sauvegarde, et au besoin par l'extension, de l'espace public de libre discussion qui est consubstantiel à la démocratie et à l'État de droit⁹⁰. L'impertinence, l'irrévérence, les idées qui dérangent sont une richesse inestimable pour l'éveil des consciences. Elles ont toute leur place dans l'espace public qui ne saurait être aseptisé par une domestication de la prise de parole. À cet égard, la liberté d'expression est incontestablement devenue la « pierre angulaire » du web 2.0 dans la mesure

82. 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.

83. Gilles Clavreul (DILCRA) a indiqué le 29 janvier 2015, lors d'une intervention à la CNCNDH, que le nombre de signalements de contenus haineux en ligne s'est élevé à 15000 en 2014. Pour des données chiffrées détaillées relatives à 2014, voir la contribution de M. Quémener et celle du ministère de l'Intérieur in CNCNDH, *Rapport 2014. La Lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie*, La Documentation française 2015.

84. Voir Groupe de travail interministériel sur la lutte contre la cybercriminalité, *Protéger les internautes. Rapport sur la cybercriminalité*, février 2014, p. 20 et s.

85. Voir M. Wiewiorka, *L'Impératif numérique*, CNRS-éditions 2013. Pour cet auteur, les sciences humaines et sociales doivent être partie prenante des nouvelles technologies de l'information en utilisant données et réseaux sociaux du web 2.0 pour échanger, communiquer, travailler de manière collaborative et produire des « humanités numériques ». Exemples à l'appui, il explique tout le parti qu'elles pourraient tirer du numérique et propose une nouvelle organisation de la recherche afin de dépasser le système des disciplines, véritable frein à l'innovation intellectuelle.

86. Cons. const. 10 juin 2009, n° 2008-580 DC.

87. Voir notamment CEDH 7 décembre 1976, *Handyside c. Royaume-Uni*, req. n° 5493/72, § 49 ; CEDH, 28 juin 2012, *Ressiot & autres c. France*, req. n° 15054/07 et 15066/07.

88. CNCNDH 25 avril 2013, Avis sur la réforme de la protection du secret des sources, *JORF* n° 0134 du 12 juin 2013, texte n° 90.

89. CEDH 7 décembre 1976, *Handyside c. Royaume-Uni*, op. cit., § 49.

90. Voir P. Wachsmann, « Participation, communication, pluralisme », *AJDA* 1998, p. 165 ; J.-F. Flauss, « La Cour européenne des droits de l'homme et la liberté d'expression », in E. Zoller (dir.), op. cit., p. 102.

où elle est l'essence même de sa fonction : recevoir et émettre de l'information⁹¹. Cependant, si Internet est un formidable espace de libertés, il ne saurait en aucun cas constituer une « zone de non-droit »⁹² où prospère un marché totalement libre des idées (*free flow of ideas*) au sein duquel l'État devrait s'abstenir de toute intervention pour ne pas fausser la libre concurrence des opinions⁹³. 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 » pour en prévenir un usage irresponsable et dangereux pour l'État de droit⁹⁴. 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 »⁹⁵. La Cour de Strasbourg condamne très fermement les discours de haine en affirmant que les allégations racistes ou xénophobes ne bénéficient pas de la protection de l'article 10 de la CESDH⁹⁶. Il en est de même s'agissant des « propos visant à inciter la société à la haine raciale et à propager l'idée d'une race supérieure »⁹⁷ ou « des expressions visant à propager, inciter ou à justifier la haine fondée sur l'intolérance, y compris l'intolérance religieuse »⁹⁸. Tout discours incompatible avec la démocratie et les droits de l'homme ne relève pas de la liberté d'expression⁹⁹ et ne peut prétendre bénéficier des garanties de la Convention conformément à l'article 17 de la CESDH¹⁰⁰. En conséquence, les États ont l'obligation positive de lutter, en toutes circonstances, contre les discours qui, en propageant l'intolérance, la haine et le racisme, sont contraires aux valeurs des libertés et droits fondamentaux. À cette fin, la CNCDH, formulera des recommandations pour :

- affirmer la souveraineté numérique de l'État (1);
- renforcer les dispositifs existants en matière de lutte contre les discours de haine sur Internet (2);
- disposer d'une instance réactive et innovante de régulation du web (3);
- adopter un plan d'action national sur l'éducation et la citoyenneté numériques (4).

91. M. Casas & autres, *Rapport de recherche – table ronde 2014 « Quel(s) droit(s) pour les réseaux sociaux ? La liberté d'expression et les réseaux sociaux*, Aix-Marseille université/IRECIC, p. 5.

92. Comp. A.-S. Choné-Grimaldi, « Publicité en ligne et pratiques anticoncurrentielles », in B. Teyssié (dir.), *op. cit.*, p. 233.

93. La Cour suprême des États-Unis a affirmé dans ce sens que « Selon la Constitution, il n'existe pas d'idée fautive. Si nuisible que puisse paraître une opinion, nous ne dépendons pas des juges ou des jurys pour qu'elle soit corrigée, mais de la concurrence d'autres idées ». (Affaire *Gertz v. Robert Welch*, 418 US 323 (1974)).

94. J.-F. Flauss, *op. cit.*, p. 98.

95. *Ibid.*, p. 124.

96. CEDH 23 septembre 1994, *Jersild c. Danemark*, req. n° 15890/89.

97. CEDH 10 octobre 2000, *Ibrahim Aksoy c. Turquie*, req. n° 28635/95.

98. CEDH 4 décembre 2003, *Günduz c. Turquie*, req. n° 35071/97.

99. Dans ce sens S. Goldman, « Le discours de haine raciste et/ou antisémite en France – Aspects juridiques », in CNCDH, *Rapport 2011. La Lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie*, La Documentation française 2012, p. 173 qui affirme justement que « l'expression du racisme n'est pas une opinion mais un délit ».

100. « Aucune des dispositions de la présente Convention ne peut être interprétée comme impliquant pour un État, un groupement ou un individu, un droit quelconque de se livrer à une activité ou d'accomplir un acte visant à la destruction des droits ou libertés reconnus dans la présente Convention ou à des limitations plus amples de ces droits et libertés que celles prévues à ladite Convention. »

1. Affirmer la souveraineté numérique de l'État

1. Conforter le rôle essentiel de l'État dans la garantie des droits et des libertés fondamentaux sur la toile

Une fois de plus, les événements tragiques de janvier 2015 ont entraîné la prolifération des discours de haine sur la toile, dont une infime partie seulement a fait l'objet de poursuites pénales. La CNCDH ne peut donc que réitérer sa recommandation visant à initier une réflexion générale sur l'éventuelle définition d'un « ordre public numérique »¹⁰¹, Internet devant demeurer un espace de liberté, respectueux des droits et libertés fondamentaux, et non un espace d'impunité. La Cour européenne des droits de l'homme n'a-t-elle pas énoncé en ce sens que « *l'Internet est certes un outil d'information et de communication qui se distingue particulièrement de la presse écrite, notamment quant à sa capacité à emmagasiner et diffuser l'information. Ce réseau électronique, desservant des milliards d'utilisateurs partout dans le monde, n'est pas et ne sera peut-être jamais soumis aux mêmes règles et ni au même contrôle. Assurément, les communications en ligne et leur contenu risquent bien plus que la presse de porter atteinte à l'exercice et à la jouissance des droits et libertés fondamentaux* »¹⁰². Pourtant, il est parfois soutenu que l'Internet, en raison de son immatérialité, doit échapper en fait et en droit à la puissance étatique¹⁰³. Mais l'avènement de la société numérique n'est pas le retour à un nouvel état de nature sans contrat social ni souveraineté politique¹⁰⁴. À ce propos, la CNCDH entend rappeler que, s'agissant d'activités humaines, s'exerceraient-elles sur la toile, l'État a toute liberté pour les encadrer afin de garantir pleinement le respect des droits et libertés fondamentaux¹⁰⁵. Cela est d'autant plus vrai que peuvent résulter de ces activités, virtuelles seulement en apparence, des conséquences bien réelles. Il existe au demeurant une asymétrie des pouvoirs entre d'un côté, les usagers ou les associations, et de l'autre, les prestataires de l'Internet, ces derniers étant, bien souvent, des acteurs économiques extrêmement puissants. De plus, si les discours de haine se sont multipliés ces dernières années sur la toile, c'est justement en raison d'un sentiment d'impunité provenant d'une présence trop faible des autorités publiques sur le web¹⁰⁶.

101. 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 octobre 2014, texte n° 45.

102. CEDH 5 mai 2011, *Comité de rédaction Pravoye Delo et Shtekel c. Ukraine*, req. n° 33014/05, § 63.

103. Voir J.-P. Barlow, *Déclaration d'indépendance du cyberspace*, Éditions Hache 1996 : « *Nous sommes en train de créer un monde où n'importe qui, n'importe où peut exprimer ses croyances, aussi singulières qu'elles soient, sans peur d'être réduit au silence ou à la conformité. Vos concepts légaux de propriété, d'expression, d'identité, de mouvement, de contexte ne s'appliquent pas à nous. Ils sont basés sur la matière, et il n'y a pas ici de matière.* »

Pour des analyses juridiques, voir M.-A. Frison-Roche, « Les bouleversements du droit par Internet », in *Internet et nos fondamentaux*, Paris, PUF, 2000, p. 45 et 46.

104. Pour plus de détails, voir B. Beaudé, *op. cit.*, p. 28 et s.

105. Voir Conseil d'État, *Étude annuelle 2014*, *op. cit.*, p. 133.

106. Voir E. Walter (HADOPI), audition du 20 novembre 2014 : « *En amont : il faut faire attention à l'idée de confiance vis-à-vis de l'autorégulation. Ce n'est pas parce que l'État n'arrive pas à remplir ses fonctions qu'il doit les déléguer à des acteurs privés. C'est une dérive dangereuse. Surtout que c'est parce que la force publique n'a pas su s'adapter pour appliquer les lois que cette idée existe.* »

2. Engager des négociations diplomatiques pour la signature et la ratification du protocole additionnel n° 189 à la convention cybercriminalité

Il convient d'insister sur les difficultés spécifiques de l'Internet qui est transfrontière ou sans frontières, alors même que le droit demeure national et, au premier chef, d'application territoriale¹⁰⁷. À cet égard, le Conseil d'État relève, à juste titre, dans son *Étude annuelle 2014* s'intitulant « Le numérique et les droits fondamentaux » que la question de la territorialité présente une dimension stratégique : « *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.* »¹⁰⁸ Aussi, la régulation de l'Internet est-elle incontestablement devenue un enjeu majeur de souveraineté¹⁰⁹. S'agissant de la question spécifique des abus de la liberté d'expression, le droit français permet de retenir la compétence des lois et juridictions françaises en matière de responsabilité civile et pénale¹¹⁰. Eu égard à cette dernière, le principe de la territorialité élargie, selon lequel « *l'infraction est réputée commise sur le territoire de la République dès lors qu'un de ses faits constitutifs a eu lieu sur ce territoire* » (article 113-2 alinéa 2 du code pénal), permet, au moins en théorie, de retenir la compétence de la loi pénale française et celle du juge français, dès lors que le contenu illicite est accessible du territoire français¹¹¹. Mais en pratique, lorsqu'une entreprise a délocalisé ses activités dans des « paradis du web », la mise en œuvre des poursuites et de la répression sera vouée à l'échec¹¹² : « *Le monde déterritorialisé de l'Internet est largement compris par ceux qui font le lit du racisme comme un formidable moyen d'échapper à la répression. Ils utilisent à la fois les différences de législation et la puissance de communication de l'Internet.* »¹¹³ Lors de certaines auditions menées à la CNCDH, il a été notamment évoqué que des hébergeurs, dont le siège social est situé aux États-Unis, ne s'estiment pas liés par les dispositions

107. Voir M. Vivant, « Cybermonde : droit et droits des réseaux », *JCP éd. gén.* 1996, I., 3969; F. Marchadier, « Le web ignore les frontières et l'internationalité lui est consubstantiel », in L. Pailler (dir.), *Les réseaux sociaux sur Internet et le droit au respect de la vie privée*, Larcier, 2012, p. 6.

108. Conseil d'État, *Étude annuelle 2014*, op. cit., p. 240.

109. P. Bellanger, *La souveraineté numérique*, Paris, Stock 2014.

110. Pour plus de détails, voir notamment E. Dérieux et A. Granchet, *Réseaux sociaux en ligne. Aspects juridiques et déontologiques*, Lamy, 2013, p. 34 et s.; E. Dérieux, « Règles de procédure applicables à la poursuite des abus de la liberté d'expression. Garantie de la liberté d'expression ou privilège des médias ? », *RLDI* 2013, n° 89, p. 61 et s.; J. Francillon, « Le droit pénal face à la cyberdélinquance et la cybercriminalité », *RLDI* 2012, p. 103; E. Martin-Hocquenghem, « Le principe de la territorialité de la loi pénale et les infractions commises sur Internet », in B. Teyssié (dir.), op. cit., p. 495 et s.

111. Cass. crim. 9 septembre 2008, n° 07-87.281, qui pose que le droit pénal français est applicable à un site destiné au public français, l'infraction étant alors regardée comme commise sur le territoire de la France. Sur cette question, voir également A. Lepage, « Réflexions sur l'adaptation du droit pénal à l'Internet », in B. Teyssié (dir.), op. cit., p. 493; Groupe de travail interministériel sur la lutte contre la cybercriminalité, op. cit., p. 211; Conseil d'État, *Étude annuelle 2014*, op. cit., p. 325.

112. Par exemple, en cas de condamnation par défaut d'un hébergeur américain par un juge français sur le fondement de l'article 113-2 alinéa 2 du code pénal, les tribunaux américains refuseront d'exécuter la décision, en l'absence de procédure similaire au défaut en droit américain. En effet, la Cour suprême des États-Unis considère que la preuve de l'accusé est un droit constitutionnel fondé sur le 6^e amendement (affaire *United States c. Gagnon* 470 US 522 (1985)); voir également J. Pradel, *Droit pénal comparé*, Dalloz 2002, n° 472, p. 592 et s.).

113. I. Falque-Pierrotin, op. cit., p. 27.

du droit pénal français relatives aux abus de la liberté d'expression¹¹⁴. Invoquant le Premier amendement de la Constitution américaine, ils soutiennent que les discours de haine constituent une simple opinion, dès lors qu'ils n'incitent pas, directement et immédiatement, à la commission d'un acte de violence¹¹⁵ ... En conséquence, la CNCDH juge urgent de réaffirmer fortement son profond attachement aux valeurs démocratiques européennes. Elle ne peut donc, qu'une fois de plus, encourager l'État français à entreprendre une action diplomatique forte pour faire signer et ratifier par les États hébergeant des sites diffusant des discours de haine le protocole additionnel n° 189 à la convention cybercriminalité du Conseil de l'Europe spécifiquement dédié au racisme et à l'antisémitisme¹¹⁶.

3. Fixer le champ d'application territorial de l'article 6 de la loi sur la confiance dans l'économie numérique

Plusieurs auditions conduites à la CNCDH ont établi que la grande majorité des sites hébergeant 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. C'est ainsi que de grandes sociétés américaines, comme Facebook, Twitter ou Youtube ne s'estiment pas tenues par les dispositions de l'article 6 II. de la loi n° 2004-575 pour la confiance dans l'économie numérique (ci-après LCEN) imposant aux acteurs de l'Internet de coopérer avec les autorités judiciaires et administratives pour permettre l'identification de personnes ayant contribué à la création de contenus illicites¹¹⁷. Dès lors que l'anonymat des internautes est conjugué à l'absence de coopération des prestataires, l'autorité judiciaire est mise en grande difficulté pour obtenir, dans les meilleurs délais, les éléments d'identification (adresse IP, etc.) des personnes suspectées d'avoir commis une infraction pénale. 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, étant rappelé 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 activités¹¹⁸.

Au regard de ce qui précède, la CNCDH déplore que, du fait du non-respect de leurs obligations légales par les sociétés étrangères, les pouvoirs publics français soient trop souvent réduits à l'impuissance dans la conduite d'une politique de

114. P. Schmidt (INACH), audition du 4 septembre 2014; B. Louvet (LICRA), audition du 4 septembre 2014.

115. Pour plus de détails sur le droit des États-Unis, voir S. Preuss-Laussinotte, *La liberté d'expression*, Paris, Ellipse 2014, p. 27 et s.; E. Zoller, « La Cour suprême des États-Unis et la liberté d'expression », in E. Zoller (dir.), *op. cit.*, p. 253 et s.

116. Voir déjà CNCDH, *Rapport 2010. La Lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie*, La Documentation française 2011, p. 166; CNCDH, *Rapport 2013. La Lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie*, La Documentation française 2014, p. 215.

117. Conseil d'État, *Étude annuelle 2014*, *op. cit.*, p. 245; E. Dérieux, « Diffusion de messages racistes sur Twitter. Obligations de l'hébergeur », *RLDI* 2013, n° 90, p. 27 et s.

118. 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.

lutte contre les discours de haine sur Internet. Pour la CNCNDH, 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. Elle appelle l'État à ne pas abdiquer sa souveraineté et recommande en conséquence de définir le champ d'application territorial de l'article 6 de la LCEN, ses dispositions devant s'appliquer à toute entreprise exerçant une activité économique sur le territoire français¹¹⁹.

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 œuvre¹²⁰. Cette situation est d'autant plus fâcheuse qu'elle entraîne une distorsion de concurrence au détriment des entreprises françaises respectueuses de la loi¹²¹ et dont le poids économique est bien faible face aux géants américains du web et de l'informatique. C'est pourquoi, la CNCNDH est résolument convaincue que la conquête de la souveraineté numérique doit également s'accompagner cumulativement :
 – d'une nouvelle dynamisation de l'industrie du numérique française et du soutien de l'innovation en la matière afin, comme le recommande le Conseil économique, social et environnemental, de « créer un écosystème favorable à l'émergence et à l'essor de start-ups susceptibles de devenir les champions du numérique de demain »¹²². Les grands acteurs français de l'économie doivent également davantage s'engager dans le sens du développement de l'industrie numérique afin de promouvoir les valeurs de la République et des droits de l'homme¹²³ ;
 – d'une politique de responsabilisation des entreprises dans le sens du respect des droits de l'homme¹²⁴, notamment de la conception française de la liberté d'expression.

2. Renforcer les dispositifs existants de lutte contre les discours de haine sur Internet

1. Renforcer l'efficacité des dispositifs issus de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse

Maintenir les délits d'opinions et les abus de la liberté d'expression dans la loi du 29 juillet 1881

À titre liminaire, la CNCNDH considère que les incriminations existantes, contenues essentiellement dans la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse et

119. Dans ce sens Conseil d'État, *Étude annuelle 2014*, op. cit., p. 245.

120. Groupe de travail interministériel sur la lutte contre la cybercriminalité, op. cit., p. 187 et 188.

121. *Ibid.*, p. 185 et 186.

122. Conseil économique, social et environnemental (CESE) 13 janvier 2015, *Données numériques, un enjeu d'éducation et de citoyenneté* (rapporteur : E. Peres), p. 96.

123. Voir P. Lemoine, *Rapport au Gouvernement. La nouvelle grammaire du succès. La transformation numérique de l'économie française*, novembre 2014, p. 15.

124. CNCNDH 24 octobre 2013, *Entreprises et droits de l'homme : avis sur les enjeux de l'application par la France des Principes directeurs des Nations unies*, JORF n° 0266 du 16 novembre 2013, texte n° 56.

exceptionnellement dans le code pénal, sont suffisantes¹²⁵. Dans une démocratie pluraliste fondée sur la liberté d'opinion et d'expression, les délits d'abus de l'expression publique doivent être strictement limités et définis ; et reposer sur des atteintes ou des risques d'atteintes aux personnes avérés (diffamation, injure, provocation, apologie et négationnisme). Ce champ de la répression ne saurait être élargi sans porter une atteinte disproportionnée à la liberté d'expression garantie à l'article 10-1 de la CESDH.

La loi du 29 juillet 1881 définit, de manière subtile et évolutive, l'équilibre à maintenir entre la liberté d'expression, qu'elle protège, et ses limites. C'est pourquoi, les infractions incriminant les discours de haine, abus de la liberté d'expression, présentent une spécificité telle, qu'il n'est pas permis de les intégrer dans le code pénal. En outre, le régime particulier aux délits de presse montre à la Cour de Strasbourg et aux instances européennes, que, même en l'absence de dépénalisation de notre droit de la communication – dépénalisation souhaitée par le Conseil de l'Europe¹²⁶ –, le droit français en la matière est conforme à la lettre et à l'esprit de l'article 10 de la CESDH¹²⁷. En conséquence, la CNCDH est par principe opposée à l'introduction dans le code pénal d'infractions relatives à la liberté d'expression. En revanche, lorsque le législateur veut incriminer spécifiquement certains comportements en rapport plus ou moins lointain avec la communication, et les réprimer fermement, il est préférable qu'il le fasse dans le cadre du code pénal et non dans celui de la loi de 1881, qui y perd son âme...¹²⁸.

Dans son avis du 25 septembre 2014 sur le projet de loi renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme, la CNCDH a mis en œuvre ces principes directeurs à propos des infractions de provocation publique aux actes de terrorisme et d'apologie publique de tels actes¹²⁹. En effet, la loi n° 2014-1353 du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme a prévu de les sortir de la loi du 29 juillet 1881 pour les inscrire dans un nouvel article 421-2-5 du code pénal¹³⁰, au motif qu'il ne s'agit pas « d'abus de la liberté d'expression [...] mais de faits qui sont directement à l'origine d'actes terroristes ». Ces nouvelles dispositions, qui ne distinguent pas entre provocation suivie d'effet et provocation non suivie d'effet (comme

125. Dans ce sens Groupe de travail interministériel sur la lutte contre la cybercriminalité, *op. cit.*, p. 152 ; M. Knobel, audition du 4 septembre 2014 ; P. Mbongo, audition du 23 octobre 2014 ; M. Quémener et J. Ferry, *Cybercriminalité. Défi mondial*, 2^e éd., Economica 2009, p. 155.

126. Voir 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.

127. 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 ; CNCDH 25 septembre 2014, Avis sur le projet de loi renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme, *op. cit.*

128. *Ibid.*

129. Voir CNCDH 25 septembre 2014, Avis sur le projet de loi renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme, *op. cit.*

130. Article 421-2-5 du code pénal : « 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 euros d'amende. Les peines sont portées à sept ans d'emprisonnement et à 100 000 euros 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. »

le font à ce jour les articles 23 et 24 de la loi du 29 juillet 1881¹³¹), englobent ces deux types de provocation¹³². Dans l'hypothèse d'une provocation suivie d'effet (la commission d'actes de terrorisme), on quitte le champ de la liberté d'expression pour entrer dans celui de la protection des personnes. L'enjeu de la lutte contre le terrorisme devient d'autant plus prépondérant, dès lors qu'il s'agit, comme c'est le cas dans le nouvel article 421-2-5 du code pénal, d'une provocation « directe », matérialisée par des écrits ou des propos précisant explicitement les actes appelés par la provocation. En revanche, dans l'hypothèse d'une provocation non suivie d'effet, l'acte répréhensible reste dans le champ de la liberté d'expression. Au regard de ce qui précède, si la CNCDH n'est pas opposée à l'introduction dans le code pénal de la provocation publique suivie d'effet, elle estime que la provocation publique non suivie d'effet doit demeurer dans la loi du 29 juillet 1881. Il en est à plus forte raison de même s'agissant de l'apologie publique du terrorisme, qui doit continuer à relever des dispositions spécifiques du droit de la presse. Au regard de ce qui précède, 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 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.

Par ailleurs, certaines procédures d'urgence – comme notamment la comparution immédiate et la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité – ne sont pas adaptées au contentieux des abus de la liberté d'expression, dont la complexité et les valeurs en jeu imposent un traitement ferme, mais mesuré. La preuve en a été apportée, au lendemain des attentats de janvier 2015, par une salve de condamnations en comparution immédiate pour apologie au terrorisme, cette voie de droit ayant été rendue possible par la réforme du 13 novembre 2014. En l'état actuel des textes, de manière à garantir le principe d'égalité des citoyens devant la loi et le principe de proportionnalité, il apparaît urgent que le législateur définisse la notion d'apologie du terrorisme. Au surplus, la CNCDH rappelle qu'elle est favorable à la mise en œuvre d'alternatives aux poursuites dans les cas les moins graves d'abus à la liberté d'expression et à la condition qu'elles soient réfléchies et adaptées à cette forme de délinquance. Enfin, l'allongement à trois ans du délai de prescription qui découlerait de l'intégration dans le code pénal de ces infractions n'est pas opportun. En effet, remettre dans le débat public une injure ou une diffamation trois ans après sa commission éventuelle peut être contraire à la fonction pacificatrice du procès pénal.

131. La distinction entre provocation suivie d'effet (article 23 de la loi du 29 juillet 1881) et provocation non suivie d'effet (article 24 de la loi du 29 juillet 1881) a un sens : en bref, la première « particularise » un cas de complicité avec cet avantage que le juge est dispensé de l'obligation d'apporter la preuve de l'un des adinicules de l'article 121-7, alinéa 2 du code pénal (don, promesse, etc.). La seconde, elle, rend punissable, en en faisant un délit autonome, un cas de complicité qui ne le serait pas faute d'infraction principale (« non suivie d'effet »).

132. Le droit français est sur ce point conforme à la décision-cadre 2008/919/JAI du Conseil de l'UE en date du 28 novembre 2008 modifiant la Décision-cadre 2002/475/JAI du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme. Aux termes de ce document, l'incitation à commettre des actes de terrorisme doit être réprimée, qu'elle soit ou non suivie d'effet.

Améliorer le cadre procédural de la loi du 29 juillet 1881

La loi du 29 juillet 1881 est, depuis le XIX^e siècle, un pilier symbolique de la démocratie française et de sa norme fondamentale de protection de la liberté d'expression¹³³. À travers le temps, elle a montré sa force, son rayonnement, son adaptabilité et sa capacité à maintenir un équilibre délicat entre le droit fondamental à la liberté d'expression et ses limites nécessaires. Toutefois, un certain nombre de dispositions procédurales de cette loi sont aujourd'hui manifestement en décalage avec la généralisation de l'expression publique consécutive à la révolution du web 2.0, qui a permis le développement exponentiel des réseaux sociaux, des sites de partage de contenus audiovisuels, des plateformes de discussion, des blogs et du courrier électronique. Si la loi du 29 juillet 1881 trouve à s'appliquer aux communications en ligne, elle n'est aujourd'hui pas adaptée au contentieux de masse que l'Internet est de nature à engendrer¹³⁴. 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 maîtrisent¹³⁵. 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 très spécialisés (notamment la 17^e Chambre correctionnelle du TGI de Paris). Elle n'avait pas initialement vocation à s'appliquer à tout internaute devenu désormais un éditeur public potentiel. Autrement dit, la loi du 29 juillet 1881 n'a pas été conçue pour une expression publique généralisée, qui n'est plus filtrée en amont par des médias professionnels responsabilisés et soumis à un encadrement déontologique. Néanmoins, la part laissée au juge dans l'interprétation de cette loi permet largement de faire évoluer le droit au regard des contextes et attentes d'une époque. C'est pourquoi, la CNCNDH recommande certaines améliorations des dispositions procédurales de la loi du 29 juillet 1881 en vue de mieux lutter contre la prolifération des discours de haine sur Internet par des internautes non professionnels et en vue de faciliter l'accès des victimes à la justice :

- améliorer la clarté et la lisibilité des dispositions de la loi du 29 juillet 1881¹³⁶, 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 la possibilité de déposer plainte en ligne¹³⁷ ;
- prévoir un droit de réponse effectif sur Internet au profit des associations antiracistes¹³⁸ ;

133. Voir CNCNDH 25 avril 2013, *Avis sur la réforme de la protection du secret des sources*, en ligne sur : www.cncndh.fr

134. Dans ce sens E. Dreyer, audition du 23 octobre 2014 ; A. Philippe, audition du 11 septembre 2014.

135. Pour une présentation générale, voir N. Mallet-Poujol, « La liberté d'expression sur Internet : aspects de droit interne », *Rec. Dalloz* 2007, p. 591 et s.

136. E. Derieux, audition du 27 novembre 2014 ; A. Lepage, audition du 3 décembre 2014.

137. Dans ce sens C. Féral-Schuhl, audition du 23 octobre 2014.

138. Dans ce sens E. Dreyer, audition du 23 octobre 2014, qui précise qu'à ce jour l'article 13-1 de la loi du 29 juillet 1881 ne prévoit aucun droit de réponse spécifique en matière d'Internet.

- donner au juge le pouvoir d’ordonner la suspension du fonctionnement d’un site, à l’instar de la possibilité de suspension d’un journal pour trois mois en cas de provocation à la haine raciale ;
- donner au juge le pouvoir d’ordonner l’arrêt d’un service de communication en ligne pour toutes les infractions relatives aux abus de la liberté d’expression¹³⁹ ;
- initier une réflexion sur la pertinence de l’augmentation et de l’harmonisation des délais de prescription¹⁴⁰ ;
- envisager la possibilité d’engager la responsabilité pénale des personnes morales¹⁴¹, en dehors des organes de presse¹⁴².

Par ailleurs, une nouvelle et importante difficulté est apparue avec le web 2.0 : la multiplication des discours anonymes ou sous pseudonyme, qui rendent difficile l’identification de l’auteur des propos litigieux. La parole et les écrits sont alors d’autant plus désinhibés, que leur auteur a un fort sentiment d’impunité¹⁴³. Outre la difficulté d’identifier les auteurs des propos racistes, qui dépend largement de la coopération des prestataires techniques, notamment des hébergeurs¹⁴⁴, la loi du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle – laquelle 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) – ne paraît pas toujours adaptée¹⁴⁵. Par exemple, lorsque des sites reposent sur l’anonymat du directeur de publication et des auteurs d’articles, il faudrait, pour la CNCDH, réfléchir à l’élargissement éventuel de la liste des participants à l’infraction aux responsables de l’association ou de la structure sous-jacente au site web éditeur¹⁴⁶.

2. Renforcer l’effectivité des dispositifs issus de la loi sur la confiance dans l’économie numérique (LCEN)

Au terme de son travail magistral sur la cybercriminalité, le procureur général Robert affirme clairement que la LCEN « souffre d’un manque général

139. Dans ce sens E. Dreyer, audition du 23 octobre 2014, qui précise que l’article 50-1 de la loi du 29 juillet 1881 ne vise pas à ce jour tous les propos racistes. Il ajoute cependant qu’il faudrait retirer cette compétence au juge des référés pour la donner au juge des libertés et de la détention.

140. Pour des éléments de réflexion, 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. 107 et s. ; E. Dreyer, « La Constitution ne s’oppose pas à l’abandon de la prescription trimestrielle en matière de presse », *Rec. Dalloz* 2013, p. 1526.

141. Dans ce sens, voir CEDH 10 octobre 2013, *Delfi AS c. Estonie*, req. n° 64569/09.

142. Comp. E. Dreyer, audition du 23 octobre 2014, qui propose pour sa part d’intégrer dans le code pénal les infractions relatives au racisme. Cela aurait notamment pour conséquence de permettre d’engager la responsabilité pénale des personnes morales.

143. E. Dérieux, « Réseaux sociaux et responsabilité des atteintes aux droits de la personnalité », *RLDI* 2014, n° 100, p. 79.

144. Voir *infra*.

145. L’article 93-3 de la loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle, définissant le régime de responsabilité dite « en cascade », pose que « le directeur de la publication ou [...] le codirecteur de la publication sera poursuivi comme auteur principal, lorsque le message incriminé a fait l’objet d’une fixation préalable à sa communication au public ». Il ajoute que, « à défaut, l’auteur, et à défaut de l’auteur, le producteur sera poursuivi comme auteur principal » et que, « lorsque le directeur ou le codirecteur de la publication sera mis en cause, l’auteur sera poursuivi comme complice ». Il y est encore mentionné que « pourra également être poursuivie comme complice toute personne à laquelle l’article 121-7 du code pénal sera applicable ».

146. Dans ce sens A. Philippe, audition du 11 septembre 2014.

d'effectivité»¹⁴⁷. Cette loi, qui est pourtant largement considérée comme une loi de qualité, pourrait être aménagée, afin de mieux lutter contre les discours de haine sur Internet¹⁴⁸.

En premier lieu, la LCEN garantit globalement le principe de « neutralité du réseau »¹⁴⁹, au sens où elle instaure un système de responsabilité limitée des prestataires techniques (fournisseurs d'accès et hébergeurs)¹⁵⁰. Ceux-ci ne sont parallèlement soumis à aucune obligation générale de surveillance des contenus (article 6 I., 7 LCEN)¹⁵¹. D'emblée, il convient d'indiquer que l'accroissement de la responsabilité des prestataires techniques présenterait un risque de « privatisation de la censure » : en effet, les responsabiliser 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. Toutefois, les règles de responsabilité des prestataires techniques, acteurs majeurs de la diffusion des discours de haine sur Internet, ne sont pas satisfaisantes dès lors qu'elles sont une source importante d'impunité, du fait de leur complexité¹⁵² et de leur absence corrélative de mise en œuvre¹⁵³. Dans ces conditions, il apparaît nécessaire de clarifier et de mieux distinguer, parmi les prestataires techniques, ceux qui jouent « un rôle actif »¹⁵⁴ sur les contenus mis en ligne, notamment par le biais de services de référencement ou de classements, voire de recommandations personnalisées adressées aux internautes¹⁵⁵. Pour la CNCDH, ces derniers prestataires devraient se voir appliquer un régime de responsabilité renforcée en étant soumis à des obligations, elles aussi renforcées, comme :

– une obligation de détection préventive (proactive) des contenus susceptibles de constituer une infraction relative aux abus de la liberté d'expression, les prestataires étant techniquement outillés pour détecter les contenus illégaux¹⁵⁶,

147. M. Robert, audition du 3 décembre 2014.

148. 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 et s.

149. Sur le principe de neutralité du réseau, voir J. Huet et E. Dreyer, *Droit de la communication numérique*, LGDJ 2011, p. 16 et s. ; E. Dérioux, « 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 et s.

150. Sur l'allègement de la responsabilité des prestataires, voir J. Huet et E. Dreyer, *op. cit.*, p. 121 et s. ; E. Dérioux, « Réseaux sociaux et responsabilité des atteintes aux droits de la personnalité », *op. cit.*, p. 82 et s. Comp. C. Castets-Renard, *Droit de l'Internet : droit français et européen*, Paris, Montchrestien, 2012, p. 289 et s., qui évoque « l'irresponsabilité conditionnée » des hébergeurs et des fournisseurs d'accès à Internet.

151. Article 6 I., 7 LCEN : « Les personnes mentionnées aux 1 et 2 (fournisseurs d'accès et hébergeurs) ne sont pas soumises à une obligation générale de surveiller les informations qu'elles transmettent ou stockent, ni à une obligation générale de surveiller les circonstances révélant des activités illicites. Le précédent alinéa est sans préjudice de toute activité de surveillance ciblée et temporaire demandée par l'autorité judiciaire. ».

152. Sur cette question, voir J. Bossan, *op. cit.*, n° 33 et s. Voir également J.-Y. Monfort, audition du 25 septembre 2014, qui évoque que les usagers du web sont « désarmés » face aux prestataires hébergeurs, dont la responsabilité ne peut être engagée qu'à des conditions extrêmement strictes, les « notifications LCEN » étant en pratique difficiles à réaliser.

153. Voir Groupe de travail interministériel sur la lutte contre la cybercriminalité, *op. cit.*, p. 185.

154. 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).

155. Voir Conseil d'État, *Etude annuelle 2014*, *op. cit.* p. 272 et s., qui propose de définir la catégorie juridique des plateformes.

156. Dans ce sens M. Robert, audition du 3 décembre 2014.

notamment par le biais d'algorithmes basés sur les vecteurs sémantiques et les contextes¹⁵⁷ ;

– une obligation corrélative d'information rapide des autorités publiques et de coopération avec celles-ci pour permettre d'identifier et de toucher les auteurs d'infraction d'expression publique de haine.

En deuxième lieu, 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, ne s'avère pas toujours être le cas¹⁵⁸. Mais à ce jour, la violation de cette obligation, qui est sanctionnée pénalement¹⁵⁹, ne donne guère lieu à des poursuites pénales¹⁶⁰. De plus et surtout, il doit être rappelé que le signalement n'a aucune incidence directe sur l'engagement de la responsabilité de l'hébergeur du fait d'un contenu illicite. 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 illicite¹⁶¹. Bien évidemment, ces nouvelles obligations ne sont pas pensées pour freiner les libertés d'expression, d'innovation et d'entreprendre.

En troisième lieu, il doit être rappelé que 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 ont donc une incidence sur sa responsabilité (article 6 I., 5 de la LCEN). 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 démunis¹⁶²... Ce sont donc 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 ces différents dispositifs (signalement et notification)¹⁶³, qui doivent non seulement organiser un mécanisme « d'accusé-réception »¹⁶⁴, mais encore impérativement mettre en relation les usagers avec les associations mandatées.

En quatrième et dernier lieu, 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

157. Voir T. Berthier, *Haines numériques*, Tribune publiée le 28 novembre 2014, en ligne sur : www.crif.org ; D. Corchia (Concileo), audition du 16 décembre 2014.

158. 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 C. Manara ; *RSC* 2013, p. 566, obs. J. Francillon).

159. 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.

160. J. Huet et E. Dreyer, *Droit de la communication numérique*, op. cit., p. 130.

161. Dans ce sens J.-B. Souffron (secrétaire général du CNum), *Audition du 3 février 2015*.

162. C. Lefranc (LICRA), *Audition du 4 septembre 2014* ; J.-Y. Monfort, *Audition du 25 septembre 2014*.

163. 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.

164. Dans ce sens I. Falque-Pierrotin, *Audition du 21 janvier 2015*.

voie de droit au profit de l'utilisateur 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.

3. Définir et mettre en œuvre une politique pénale ambitieuse et volontariste

Le coût élevé et la complexité des actes d'investigation¹⁶⁵, conjugués à l'indigence des moyens octroyés à la plateforme PHAROS, entravent considérablement l'efficacité de la réponse pénale apportée aux discours de haine sur Internet. C'est pourquoi, afin de remédier à cette situation, l'État doit impérativement définir une politique pénale volontariste et ambitieuse et en consacrant des moyens suffisants, ce qui suppose la réalisation d'un certain nombre d'améliorations comme :

- la généralisation de 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*;
- renforcer les coopérations européennes et internationales pour assurer la traçabilité et identifier les hébergeurs de sites diffusant des contenus illicites;
- l'augmentation des moyens humains, techniques et matériels de la plateforme de signalement PHAROS¹⁶⁶ et l'organisation de la traçabilité des signalements, le signalant devant être informé des suites judiciaires données à son signalement;
- la mise en cohérence des plateformes de signalement afin d'en améliorer l'accessibilité, la visibilité et la fonctionnalité;
- la systématisation aux niveaux national et local du partage d'informations dans le cadre de réunions régulières regroupant les acteurs institutionnels, les prestataires de l'Internet et la société civile, afin de mener une action coordonnée en matière de lutte contre les discours de haine et d'offrir une meilleure lisibilité à l'action publique¹⁶⁷;
- la mobilisation des parquets par le biais d'instructions générales et de circulaires fixant une stratégie claire d'action publique pour la poursuite des infractions racistes, antisémites et xénophobes¹⁶⁸, enjoignant notamment aux procureurs de requérir la publication judiciaire sur Internet des décisions de condamnation¹⁶⁹;
- la mobilisation des alternatives aux poursuites avec la création de modules spécifiques intégrant les discours de haine sur Internet dans le cadre des stages de citoyenneté¹⁷⁰, ainsi que la mobilisation des alternatives à l'emprisonnement avec la création de tels modules dans le cadre des programmes de prévention

165. Voir sur ce point I. Falque-Pierrotin, *op. cit.*, p. 52.

166. Dans ce sens, voir déjà CNCDH, *Rapport 2010, op. cit.*, p. 165.

167. Dans ce sens I. Falque-Pierrotin, *op. cit.*, p. 48; L. Charef (CCIF), audition du 16 décembre 2014.

168. Dans ce sens Y. Charpenel, audition du 11 septembre 2014.

169. Dans ce sens, voir déjà CNCDH, *Rapport 2010, op. cit.*, p. 165 et 166.

170. Article 41-12° du code de procédure pénale.

de la récidive prévus, notamment, pour les personnes condamnées à une peine de contrainte pénale¹⁷¹ ;

- la création de modules spécifiques intégrant les discours de haine sur Internet dans le cadre des mesures dites de sanction-réparation¹⁷² ;
- l’extension du champ de compétence de la Commission d’indemnisation des victimes d’infraction (CIVI) et du fonds de garantie à toutes les infractions relatives aux abus de la liberté d’expression¹⁷³.

4. Soutenir et valoriser le savoir-faire associatif

La CNCDH recommande une mobilisation plus forte des autorités publiques afin de mieux lutter contre les discours de haine constitutifs d’une infraction pénale ou susceptibles d’engager la responsabilité civile. Les associations sont actuellement submergées en raison du peu d’engagement de l’État et disposent de trop peu de moyens pour initier des procédures complexes et coûteuses¹⁷⁴. Elles ne sont donc pas en mesure de réduire l’asymétrie des pouvoirs existant entre les victimes démunies et les sociétés commerciales, prestataires de l’Internet. Par conséquent, la CNCDH se doit de saluer le travail considérable et le dévouement exemplaire du secteur associatif. Elle ne peut qu’inviter les pouvoirs publics à valoriser le savoir-faire associatif et à prévoir des financements permettant à ces structures de remplir leurs missions dans de bonnes conditions. Enfin, la médiation culturelle et la prévention spécialisée doivent être encouragées et soutenues par les pouvoirs publics.

3. Disposer d’une instance réactive et innovante de régulation du web

L’État doit pleinement investir le champ de la lutte contre les discours de haine sur Internet par une présence forte, spécialisée et cohérente, seule à même de reconquérir sa souveraineté en la matière. Cela est d’autant plus impératif que la prolifération des discours de haine sur la toile est de nature à engendrer un contentieux de masse. Il est donc nécessaire de disposer d’une instance susceptible d’agir préventivement et d’apporter une réponse rapide et adaptée. C’est pourquoi la CNCDH recommande de confier à une autorité administrative indépendante (AAI), existante¹⁷⁵ ou à créer, une mission générale de protection des droits et libertés du numérique. Une telle structure devrait être réactive et innovante, à l’image de son objet : le monde numérique. Tout en étant parfaitement consciente de la tendance

171. Article 131-8-2 du code pénal et articles 713-42 et suivants du code de procédure pénale.

172. Articles 131-3, 8° du code pénal et 12-1 de l’ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l’enfance délinquante.

173. Dans ce sens S. Goldman, *op. cit.*, p. 177.

174. Il est utile de rappeler que les auteurs de contenus illicites et les hébergeurs sont souvent localisés à l’étranger, ce qui impose d’engager des voies de droit dans le pays où ils résident ou celui du lieu du siège social. En outre, une capture d’écran n’est pas une preuve suffisante. Pour engager une procédure en justice, il est nécessaire de faire procéder à un constat d’huissier du contenu illicite sur Internet (voir à ce sujet S. Goldman, *op. cit.*, p. 176).

175. Il existe au moins trois autorités administratives qui pourraient voir leur compétence élargie : le CSA, la HADOPI ou la CNIL.

actuelle préconisant un effort d'économie et de rationalisation des AAI¹⁷⁶, la CNCDH est néanmoins convaincue qu'une telle institution se justifie pleinement. En effet, l'objectif est de restaurer la présence des pouvoirs publics sur le web, suivant une logique de dépénalisation, l'autorité judiciaire ne devant intervenir que subsidiairement, en cas d'échec de la réponse apportée par l'AAI¹⁷⁷. À ce propos, il doit être précisé que cette priorité donnée à l'efficacité de la réponse administrative n'induit pas une décriminalisation, dès lors que les qualifications délictuelles subsistent. En effet, comme cela a déjà été précisé, il n'est pas ici question d'abroger les infractions relatives aux abus de la liberté d'expression.

1. Mettre fin au désordre institutionnel par la création d'un interlocuteur unique, indépendant et impartial

Il n'existe à ce jour ni délégation interministérielle, ni autorité administrative indépendante qui fasse office d'instance de référence en matière de cybercriminalité¹⁷⁸. La CNCDH ne peut que constater, dans la continuité du rapport Robert, l'éparpillement des structures, des initiatives et des partenariats conclus entre les pouvoirs publics et certains prestataires privés¹⁷⁹. Cette parcellisation de l'intervention étatique fait le jeu des mauvaises volontés des sociétés commerciales revendiquant leur extranéité, au détriment de celles qui se soumettent de bon gré aux obligations légales leur incombant. Il est inadmissible que des considérations purement économiques puissent l'emporter sur l'intérêt général qui commande de lutter efficacement contre la cybercriminalité et, partant, contre la prolifération des discours de haine sur la toile¹⁸⁰. En conséquence, il est, pour la CNCDH, urgent de créer un seul et unique point de contact pour tous les acteurs du web, institutionnels et non-institutionnels. La régulation publique, sous la forme d'un interlocuteur unique et indépendant chargé d'assurer la protection-prévention auprès des internautes et de faire respecter un socle d'obligations uniformes aux usagers et prestataires privés, s'impose comme la solution la plus adaptée.

176. Dans ce sens voir *Rapport d'information du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale sur les autorités administratives indépendantes*, tome I., octobre 2010 ; *Rapport d'information de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale du Sénat sur les autorités administratives indépendantes*, juin 2014.

177. Sur la dépénalisation, voir C. Lazerges, *Introduction à la politique criminelle*, Paris, L'Harmattan 2000 ; H. Jung, *Was ist Strafe ?*, Nomos 2002, p. 68 et s.

178. Voir Groupe de travail interministériel sur la lutte contre la cybercriminalité, *op. cit.*, p. 138 et s. : « Si, s'agissant du développement de l'économie numérique et de la lutte contre la fracture numérique, ils sont assurés par un département ministériel spécifique, la Délégation interministérielle à l'intelligence économique et la Délégation aux usages de l'Internet ; si, s'agissant de la cyberdéfense, elle est confiée au secrétariat général de la Défense, placé directement sous l'égide du Premier ministre ; si, concernant la sécurité technologique et la réponse technique aux cyberattaques, ils relèvent, du moins pour les entreprises considérées comme sensibles, de l'Autorité nationale de la sécurité des systèmes informatiques (ANSSI), elle aussi placée sous la responsabilité du Premier ministre ; il n'y a pas d'organisation comparable pour la lutte contre la cybercriminalité, partagée entre la police et la justice et de nombreuses administrations spécialisées, tandis que les autorités administratives indépendantes existantes, dont la compétence est souvent limitée à un secteur particulier (protection des données nominatives, jeux en ligne, protection des droits d'auteur...), n'ont pas vocation à jouer un rôle fédérateur. »

179. Dans ce sens M. Robert, audition du 3 décembre 2014.

180. Article 6 I., 7 de la LCEN.

Par ailleurs et surtout, la CNCDH entend rappeler que la préservation de l'intérêt général ne saurait autoriser la mise en place d'un dispositif de « censure privée » dans lequel le prestataire technique serait seul dépositaire d'un pouvoir de suppression sans possibilité de recours¹⁸¹. Il ne doit évidemment pas plus être question d'instaurer un système étatique de contrôle *a priori* des contenus postés sur le web comme cela est pratiqué dans des régimes autoritaires ou dictatoriaux¹⁸². Une telle option, qui porterait une atteinte disproportionnée à la liberté d'expression et au droit au respect de la vie privée, conduirait inéluctablement à la disparition de l'Internet¹⁸³. Dans ces conditions, la mise en balance de la protection de la liberté d'expression et de la protection de l'intérêt général appelle le contrôle impartial et *a posteriori* d'une instance indépendante seule à même de préserver un équilibre subtil entre ces deux principes. L'apparence d'impartialité et d'indépendance pourrait être garantie par une composition pluraliste de l'AAI réunissant en son sein des représentants de la société civile (associations et ONG), des représentants des prestataires commerciaux et des professionnels de la justice.

2. Instaurer une mission annuelle d'évaluation des politiques publiques de lutte contre la prolifération des discours de haine sur Internet

L'AAI proposée pourrait parfaitement venir s'ancrer dans le paysage institutionnel à côté d'une délégation interministérielle, qu'il s'agisse d'une nouvelle délégation à créer ayant compétence générale en matière de cybercriminalité¹⁸⁴ ou encore de la Délégation interministérielle à la lutte contre le racisme ou l'antisémitisme (DILCRA) qui développe déjà à ce jour des missions innovantes dans le cadre de la lutte contre le racisme sur Internet¹⁸⁵. Pour la CNCDH, l'AAI pourrait faire office d'évaluateur indépendant des politiques publiques que la Délégation interministérielle aurait vocation à mettre en œuvre. La séparation classique des fonctions acteur/évaluateur requiert nécessairement une organisation bicéphale. Cette mission d'évaluation de l'action publique pourrait notamment se concrétiser par la publication annuelle d'un rapport.

3. Créer un observatoire des discours de haine sur Internet

L'AAI pourrait, de par sa position privilégiée et un dialogue entretenu auprès des prestataires privés, des internautes et des pouvoirs publics, faire office d'observatoire, pour mieux appréhender les manifestations de la haine sur la toile, leurs évolutions et les dispositifs de lutte. Cette observation serait notamment alimentée par les bilans qualitatifs et quantitatifs de la plateforme PHAROS, par la réalisation d'enquêtes de victimation ou d'études et de recherches dirigées

181. Voir Conseil d'État, *Étude annuelle 2014*, *op. cit.*, p. 225 et s.

182. Voir P. Achilléas, « Internet et libertés », *op. cit.*, n° 38.

183. Dans ce sens P. Mbongo, audition du 23 octobre 2014.

184. Voir la recommandation n° 7 du *Rapport Robert* relative à la création d'une Délégation interministérielle à la lutte contre la cybercriminalité (Groupe de travail interministériel sur la lutte contre la cybercriminalité, *op. cit.*, p. 141).

185. Voir à cet égard la contribution de la DILCRA, in CNCDH, *Rapport 2014. La Lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie*, *op. cit.*

par un collègue scientifique, mais aussi par la création d'une cellule de veille. De manière à rendre le travail de l'observatoire opérationnel, les différents acteurs concernés, publics et privés, se verraient imposer une obligation de rendre compte des mesures et dispositifs mis en œuvre. L'AAI pourrait dans ce cadre centraliser les informations émanant des prestataires privés portant sur les activités illicites et les moyens consacrés à la lutte contre ces dernières, comme cela est exigé à l'article 6 de la LCEN¹⁸⁶. Ce suivi opéré par l'AAI aurait pour mérite de capitaliser une connaissance fine des phénomènes et d'examiner en profondeur les dispositifs de lutte mis en place par les prestataires privés. En conséquence, la CNCDH recommande une évaluation annuelle du respect par les prestataires privés de leurs obligations légales, laquelle participerait à accroître la visibilité et *in fine*, par le levier de « l'image de marque » et l'effet de nivellement vers le haut, l'effectivité du dispositif de lutte contre les discours de haine. Une labellisation des sites respectueux des droits et libertés fondamentaux est aussi à envisager¹⁸⁷.

4. Développer des partenariats pour l'élaboration d'un socle normatif cohérent et homogène

Dans une approche privilégiant le partenariat et le dialogue plutôt que la confrontation, l'AAI pourrait entreprendre une action de corégulation auprès des prestataires privés¹⁸⁸. L'édiction de règles mutuellement acceptées est un gage de meilleure efficacité, lorsqu'elles sont négociées avec un interlocuteur unique.

En premier lieu, des partenariats pourraient porter sur l'élaboration de conditions générales d'utilisation conformes au droit en vigueur et respectueuses des droits et libertés fondamentaux¹⁸⁹. Ces dernières sont malheureusement souvent opaques et difficiles d'accès. Pour une meilleure garantie de la liberté d'expression, il est indispensable que les critères de retrait des contenus soient clarifiés et explicités dans des conditions générales d'utilisation claires et accessibles. La CNCDH se doit de rappeler que le Comité des ministres du Conseil de l'Europe a adopté une recommandation sur un guide des droits de l'homme pour les utilisateurs d'Internet, aux termes de laquelle « *les droits de l'homme, universels et indivisibles, et les normes pertinentes en matière de droits de*

186. Voir *supra*.

187. Il convient de noter, à titre d'exemple, le label « net+sûr », lancé par l'AFA en 2005, lequel a pour objet de garantir un outil de contrôle parental, un accès à des informations destinées à protéger les enfants, ainsi qu'un accès en un seul « clic » à un formulaire de signalement d'abus. Voir : <http://www.afa-france.com/netplussur.html>

188. Voir E. Dérieux, « Régulation de l'Internet », *op. cit.*, p. 98, qui écrit : « *Une quelconque forme d'autorégulation ou de référence à l'éthique ou la déontologie est-elle envisageable pour discipliner les usages de l'Internet que se partagent professionnels et amateurs ? Ne servirait-elle pas surtout à l'autodéfense et à l'autojustification de certains ? Les préoccupations économiques et les intérêts industriels ne risqueraient-ils pas de l'emporter sur tout le reste ?* »

189. On peut à cet égard citer la charte des prestataires de services d'hébergement en ligne et d'accès à Internet en matière de lutte contre certains contenus spécifiques de l'association des fournisseurs d'accès et de services Internet (AFA), dite « *charte contenus odieux* », signée en juin 2004, dans le même temps que la promulgation de la LCEN (voir : http://www.afa-france.com/charte_contenusodieux.html)

l'homme, priment sur les conditions générales d'utilisation imposées par les acteurs du secteur privé aux utilisateurs d'Internet»¹⁹⁰.

En second lieu, des partenariats pourraient être destinés à l'adoption de chartes portant sur la définition des règles éditoriales des sites voire sur la mise en cohérence des différentes plateformes de signalement des contenus illicites qui se développent à ce jour de manière totalement désordonnée. La CNCDH insiste sur l'importance de travailler à l'élaboration d'un socle normatif cohérent et homogène pour l'ensemble des professions du numérique, contrairement à ce qui prévaut actuellement du fait de l'intervention parcellisée de l'État. Il est en effet peu compréhensible, contreproductif et qui plus est anticoncurrentiel que certaines entreprises, tirant profit de leur puissance économique, puissent négocier des obligations au rabais, voire se soustraire à toute obligation, quand d'autres s'y astreignent. En aucun cas, cette démarche partenariale ne saurait s'apparenter à une résignation de l'État devant les acteurs économiques.

5. Diversifier et individualiser les réponses apportées aux discours de haine sur Internet

Le droit souple a ses limites que la règle de droit contraignante doit alors venir suppléer, au premier chef pour les abus de la liberté d'expression. D'emblée, la CNCDH ne saurait que trop rappeler les dangers d'une répression aveugle et « standardisée » en matière de discours de haine. En effet, la réponse se doit d'être adaptée au profil du contrevenant, la simple négligence du prestataire technique n'appelant pas la même réaction que la défiance caractérisée de la société étrangère refusant de se soumettre aux obligations françaises ; de même, l'écart verbal d'un internaute ne devrait emporter une sanction de même gravité qu'à l'égard du militant au discours de haine construit et réitéré. S'agissant d'un contentieux de masse, la CNCDH est d'avis qu'il est impératif de diversifier les réponses en privilégiant une approche graduée selon la gravité et le caractère répété des propos haineux allant de la dépenalisation au déclenchement des poursuites pénales. Dans cette perspective, l'AAI pourrait se voir confier toute une gamme de pouvoirs, et ainsi assortir les obligations incombant tant aux prestataires privés qu'aux internautes, de mécanismes à mêmes de prévenir et, seulement en cas d'échec, réprimer leurs violations. À cet égard, la CNCDH est très attachée à l'individualisation de la réponse, ce qui suppose de diversifier la palette d'outils à disposition de l'AAI qui pourrait procéder à :

- un avertissement du prestataire qui ne se conforme pas à ses obligations légales, notamment celles prévues à l'article 6 de la LCEN, un tel avertissement pouvant, le cas échéant, faire l'objet d'une diffusion en ligne et ainsi inciter le prestataire, soucieux de préserver son image de marque, à se plier aux exigences imposées par la loi ;
- un avertissement de l'utilisateur, celui-ci consistant à informer l'internaute de l'infraction commise et des sanctions encourues. Parallèlement, l'AAI pourrait développer une action de formulation de contre-discours, à l'instar de l'action développée par l'HADOPI en matière de protection du droit d'auteur, et ainsi

190. Comité des ministres du Conseil de l'Europe 16 avril 2014, *Recommandation CM/Rec (2014) 6 sur un guide des droits de l'homme pour les utilisateurs d'Internet*.

proposer aux internautes, lorsque cela s'y prête, des alternatives aux raisonnements simplistes notamment par la diffusion d'indicateurs chiffrés¹⁹¹ ;

- une médiation entre les prestataires privés et les internautes, qu'ils soient auteurs ou victimes d'un contenu illicite. Dans une relation qui s'apparente trop souvent au combat entre David et Goliath, il convient d'apporter une protection à la partie économiquement faible. Il est à ce jour difficile pour l'internaute de faire valoir ses observations en cas de refus de retrait de contenu illicite, de silence du prestataire privé dument notifié, ou encore de suppression de contenus considérée comme abusive ;

- la mise en demeure de l'hébergeur afin qu'il retire un contenu manifestement illicite ou qu'il republie un contenu licite ;

- la mise en demeure de l'hébergeur aux fins de communiquer les éléments d'identification de l'auteur d'un contenu illicite. En l'absence de réponse du prestataire, l'AAI pourrait saisir le juge en référé.

En outre, plusieurs auditions conduites à la CNCDH ont établi que les hébergeurs éprouvent parfois des difficultés à apprécier le caractère « manifestement illicite » d'un contenu¹⁹², alors même que la jurisprudence constitutionnelle leur impose de retirer les contenus ainsi qualifiés¹⁹³. Aussi, l'AAI pourrait-elle se voir confier une mission de veille juridique, être saisie pour avis par les hébergeurs et gérer une « corbeille » destinées aux contenus suspects, c'est-à-dire un espace réservé au stockage temporaire de tels contenus dans l'attente d'une décision de justice. Elle pourrait parallèlement être habilitée à ordonner le déréférencement provisoire d'un contenu suspect.

Pour ce qui est du pouvoir de sanction éventuellement conféré à l'AAI, il doit s'exercer dans la limite des exigences constitutionnelles. Le Conseil constitutionnel a, à plusieurs reprises, affirmé qu'une autorité administrative peut être investie par la loi d'un pouvoir de sanction, à condition qu'il soit exclusif de toute privation de liberté et que son exercice soit assorti de mesures destinées à sauvegarder les droits et libertés constitutionnellement garantis¹⁹⁴. Ce pouvoir de sanction est d'autant plus circonscrit, s'agissant particulièrement de la liberté d'expression et de communication, que celle-ci « *est une condition de la démocratie et l'une des garanties du respect des autres droits et libertés ; [...] les atteintes portées à l'exercice de cette liberté doivent être nécessaires, adaptées et proportionnées* ».

191. À titre d'exemple, on peut citer les *10 chiffres clés sur l'immigration en France* publiés sur le site du Gouvernement à l'occasion de l'inauguration du musée de l'histoire et de l'immigration en décembre 2014, lesquels réfutent les idées reçues sur le nombre d'immigrés en France, leur origine ou même leur niveau de qualification (voir : <http://www.gouvernement.fr/10-chiffres-qui-vont-vous-surprendre-sur-l-immigration-en-france>)

192. C. Gay et N. d'Arcy (AFA), audition du 9 octobre 2014. Voir également O. Roux, « Le contenu manifestement illicite... n'est pas toujours évident », *RLDI* 2013, n° 95, p. 36 et s.

193. Cons. const. 10 juin 2004, n° 2004-496 DC, considérant n° 9.

194. Cons. const. 17 janvier 1989, n° 88-248 DC : « *La loi peut [...] sans qu'il soit porté atteinte au principe de la séparation des pouvoirs, doter l'autorité indépendante chargée de garantir l'exercice de la liberté de communication audiovisuelle de pouvoirs de sanction dans la limite nécessaire à l'accomplissement de sa mission.* » (Considérant n° 27) ; Cons. const. 28 juillet 1989, n° 89-260 DC : « *Le principe de la séparation des pouvoirs, non plus qu'aucun principe ou règle de valeur constitutionnelle ne fait obstacle à ce qu'une autorité administrative, agissant dans le cadre de prérogatives de puissance publique, puisse exercer un pouvoir de sanction dès lors, d'une part, que la sa sanction susceptible d'être infligée est exclusive de toute privation de liberté et, d'autre part, que l'exercice du pouvoir de sanction est assorti par la loi de mesures destinées à sauvegarder les droits et libertés constitutionnellement garantis.* » (Considérant n° 6).

à l'objectif poursuivi»¹⁹⁵. Partant, les Sages, rappelant que l'accès à Internet fait partie intégrante de la liberté d'expression, ont invalidé le dispositif confié à la commission de protection des droits de l'HADOPI qui l'autorisait à suspendre, après mise en œuvre d'une procédure d'avertissement, l'accès au service Internet de l'utilisateur contrevenant. Un tel pouvoir doit impérativement relever de l'autorité judiciaire¹⁹⁶. Dans notre hypothèse, un juge pourrait très bien limiter l'accès à Internet d'un titulaire d'abonnement, en statuant à bref délai sur saisine de l'AAI à la suite d'une mise en demeure infructueuse.

Quant au retrait d'un contenu par l'hébergeur, il porte atteinte à la libre circulation des informations et entrave la liberté d'expression. Il en est à plus forte raison de même pour ce qui est du blocage d'un site par un fournisseur d'accès¹⁹⁷. En effet, toute restriction préalable à l'expression sur Internet entraîne une présomption lourde d'incompatibilité avec l'article 10 de la CESDH¹⁹⁸. C'est pourquoi, la CNCDH estime l'intervention d'un juge nécessaire pour ordonner et contrôler le retrait d'un contenu illicite et le blocage d'un site Internet¹⁹⁹, dès lors que ces mesures constituent des ingérences graves dans la liberté d'expression et de communication²⁰⁰. Plus précisément, un magistrat pourrait statuer en référé dans un délai bref de 48 ou 72 heures, sur saisine de l'AAI. Comme précédemment, l'intervention du juge doit nécessairement être subsidiaire, sa saisine devant avoir lieu après que l'éditeur ou l'hébergeur a été mis en demeure par l'AAI de retirer ou de republier le contenu litigieux.

195. Cons. const. 10 juin 2009, n° 2008-580 DC : « *Considérant que les pouvoirs de sanction institués par les dispositions critiquées habilite la commission de protection des droits, qui n'est pas une juridiction, à restreindre ou à empêcher l'accès à Internet de titulaires d'abonnement ainsi que des personnes qu'ils en font bénéficier; que la compétence reconnue à cette autorité administrative n'est pas limitée à une catégorie particulière de personnes mais s'étend à la totalité de la population; que ses pouvoirs peuvent conduire à restreindre l'exercice, par toute personne, de son droit de s'exprimer et de communiquer librement, notamment depuis son domicile; que, dans ces conditions, eu égard à la nature de la liberté garantie par l'article 11 de la Déclaration de 1789, le législateur ne pouvait, quelles que soient les garanties encadrant le prononcé des sanctions, confier de tels pouvoirs à une autorité administrative dans le but de protéger les droits des titulaires du droit d'auteur et de droits voisins.* »

196. Loi n° 2009-1311 du 28 octobre 2009 relative à la protection pénale de la propriété littéraire et artistique sur Internet.

197. Le Conseil constitutionnel a validé un dispositif de blocage administratif d'un site en matière de lutte contre la pédopornographie (Cons. const. 10 mars 2011, n° 2011-625 DC : « *Les dispositions contestées ne confèrent à l'autorité administrative que le pouvoir de restreindre, pour la protection des utilisateurs d'Internet, l'accès à des services de communication au public en ligne lorsque et dans la mesure où ils diffusent des images de pornographie infantile; que la décision de l'autorité administrative est susceptible d'être contestée à tout moment et par toute personne intéressée devant la juridiction compétente, le cas échéant en référé; que, dans ces conditions, ces dispositions assurent une conciliation qui n'est pas disproportionnée entre l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public et la liberté de communication garantie par l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.* »

198. Dans ce sens voir l'opinion concordante du juge Paulo Pinto d'Albuquerque (sous CEDH 18 décembre 2012, *Ahmet Yildirim c. Turquie*, op. cit.) qui se réfère à l'affaire *Banatan Books, Inc. v. Sullivan* (372 U.S. 58 (1963) : *Any system of prior restraints of expression comes to this Court bearing a heavy presumption against its constitutional validity*).

199. Dans ce sens voir Assemblée nationale, Commission ad hoc de réflexion et de propositions sur le droit et les libertés à l'âge du numérique, Recommandation sur l'article 9 du projet de loi renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme, qui rappelle que le « *préalable d'une décision judiciaire apparaît comme un principe essentiel, de nature à respecter l'ensemble des intérêts en présence, lorsqu'est envisagé le blocage de l'accès à des contenus illicites sur des réseaux numériques. Non seulement ce préalable constitue une garantie forte de la liberté d'expression et de communication, mais il vise aussi à préserver la neutralité des réseaux* ».

200. Voir dans ce sens Cons. const. 10 mars 2011, n° 2011-625 DC.

Pour la CNCDH le blocage d'un site doit intervenir en ultime et dernier recours, dès lors que cette mesure n'est pas techniquement fiable²⁰¹, du fait de risques de surblocage et de contournement par duplication en chaîne du contenu illicite de site en site. Dans ces conditions, il est impératif d'agir en priorité à l'encontre de l'hébergeur. Ce n'est que si ce dernier est inconnu ou difficile à toucher, du fait de son établissement à l'étranger, que le fournisseur d'accès devra être attrait²⁰².

Enfin, l'AAI pourrait se voir confier un rôle dans l'exécution et le suivi des décisions judiciaires de condamnation des prestataires ou des internautes qu'elle pourrait se charger de mettre en ligne. De manière à empêcher la nouvelle diffusion d'un contenu jugé illicite, elle pourrait surtout disposer du pouvoir d'imposer à tout prestataire d'en empêcher la réapparition ou la duplication. Toujours, dans le cadre de sa mission de suivi de l'exécution des décisions judiciaires, l'AAI pourrait être habilitée à constituer une liste de sites à bloquer soumise à validation de l'autorité judiciaire, tout en procédant à son actualisation régulière²⁰³. Cette option a pour avantage considérable d'éviter la multiplication des signalements, des notifications LCEN²⁰⁴ et, le cas échéant, d'instances coûteuses et complexes.

4. Adopter un plan d'action national sur l'éducation et la citoyenneté numériques

Une société de l'information réellement inclusive doit permettre à chacun d'acquérir les compétences nécessaires pour comprendre et interagir 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 culturels²⁰⁵. Communiquer sur Internet est une liberté fondamentale, mais également une responsabilité qui nécessite un apprentissage²⁰⁶. Pour la CNCDH, un plan d'action national²⁰⁷, portant notamment sur l'éducation et

201. Dans ce sens O. Esper, F. Maganza et T. Guiroy (Google France), audition du 25 septembre 2014. Le Conseil national du numérique a défendu une position identique dans son avis récent sur l'article 9 du projet de loi renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme. (*Avis n° 2014-3 sur l'article 9 du projet de loi renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme*, en ligne sur : www.cnumérique.fr).

202. Comp. cass. 1^{re} civ. 19 juin 2008, n° 07-12.244, qui estime que la prescription de mesures destinées à faire cesser un trouble n'est pas subordonnée à la mise en cause préalable des hébergeurs. Pourtant, 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 ».

203. Voir M. Imbert-Quaretta, *Les outils opérationnels de prévention et de lutte contre la contrefaçon en ligne. Rapport à Mme la ministre de la Culture et de la Communication*, mai 2014, p. 23 et s.

204. Notons que la Cour de cassation a jugé, au visa des articles 6 I., 2, 6 I., 5 et 6 I., 7 de la LCEN qu'une nouvelle notification respectant le formalisme de l'article 6 I., 5 précité, doit être réalisée à chaque réapparition du contenu illicite. Si les hébergeurs devaient, sans nouvelle notification, agir promptement en retirant ou rendant l'accès impossible à des contenus illicite (en l'espèce, une image contrefaisante), cela aboutirait à leur imposer une obligation générale de surveillance (Cass. 1^{re} civ. 12 juillet 2012, n° 11-151.165 et 11-151.188).

205. P. Achilléas, « Une société mondiale de l'information inclusive comme préalable à la formation des opinions publiques », in A. Lepage (dir.), *L'opinion numérique, op. cit.*, p. 121.

206. Dans ce sens P. Schmidt (INACH), audition du 4 septembre 2014.

207. Voir Conseil économique, social et environnemental (CESE) 13 janvier 2015, *op. cit.*, p. 72 qui appelle le Gouvernement à faire de l'éducation au numérique la « grande cause nationale de 2016 ».

la citoyenneté numériques, doit être impérativement engagé en 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. 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 citoyenneté²⁰⁸ ;
- 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 haine²⁰⁹ ;
- 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'Internet²¹⁰. 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 générations²¹¹ ;
- 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 adopter²¹² ;
- 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 spécifique²¹³ ;
- définir et développer avec la société civile des « contre-discours » à l'égard des jeunes et des moins jeunes²¹⁴. 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) a invité les internautes, jeunes et moins jeunes, à exprimer spontanément leur rejet de la haine dans des vidéos mises en ligne.

208. Dans ce sens M. Wieviorka, *op. cit.*, p. 41.

209. Dans ce sens, voir déjà I. Falque-Pierrotin, *op. cit.*, p. 54.

210. Voir I. Falque-Pierrotin, *op. cit.*, p. 55.

211. 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.

212. Voir I. Falque-Pierrotin, *op. cit.*, p. 54.

213. Voir I. Falque-Pierrotin, *op. cit.*, p. 57.

214. Lors des auditions conduites à la CNCDH, La Quatrature du Net (J. Zimmermann, audition du 2 octobre 2014 ; F. Tréguer, audition du 9 octobre 2014) et Renaissance numérique (G. Buffet, audition du 2 octobre 2014) ont tout particulièrement insisté sur la nécessité de la définition de tels contre-discours. Cette question a également été abordée par P. Cartes (Twitter) et D. Reyre (Facebook France) lors des auditions du 2 octobre 2014.

CHAPITRE 4

LE REGARD DES INSTANCES INTERNATIONALES

L'actualité internationale peut jouer tour à tour comme facteur déclencheur et comme élément de prise de recul pour analyser le racisme en France.

Lorsque les conflits internationaux s'importent sur le territoire français, la haine vient aviver des tensions jusqu'au niveau national. Ainsi, l'actualité au Proche-Orient a-t-elle malheureusement trouvé un écho en France et explique certains pics conjoncturels de violence enregistrés au cours de l'année 2014. De même, les exactions perpétrées par Daesh, et notamment l'exécution brutales d'otages, a provoqué un regain des craintes vis-à-vis de l'extrémisme, et la peur cédant parfois le pas à l'amalgame, a pu être instrumentalisée pour alimenter les discours islamophobes.

La perspective internationale s'avère dans le même temps utile pour questionner l'engagement des autorités françaises pour combattre les phénomènes racistes en France. Adopter une prise de recul au regard de l'année 2014 permet d'effectuer une forme d'analyse comparative des problématiques françaises en matière de lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie. Ainsi, les violences à dimension raciale qui ont suivi l'affaire *Ferguson* aux États-Unis poussent également, dans une démarche introspective, à évaluer les mesures mises en œuvre contre les violences policières et les contrôles au faciès en France.

L'analyse de la CNCDH s'enrichit également de l'examen critique qu'opèrent les instances internationales à l'égard de la politique française de lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie. Les regards des organisations supranationales viennent ainsi utilement compléter l'analyse de la CNCDH de par leur rôle de veille et de rappel à l'ordre, parfois même de contrôle. Dans une première partie, et sur la base de l'édition 2012-2014 de son ouvrage *Les droits de l'homme en France – Regards portés par les instances internationales*¹, la CNCDH s'est attachée à offrir un aperçu de la perception ainsi que des recommandations formulées par les organisations internationales qui œuvrent pour la lutte contre le racisme et les discriminations.

1. CNCDH, *Les Droits de l'homme en France, regards portés par les instances internationales*, année 2014. Paris, La Documentation française.

Cette année, le rapport relatif à la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie de la CNCDH bénéficie également de la contribution exceptionnelle du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe Nils Muižnieks. Dans une démarche de rencontre avec les autorités nationales et dans un étroit dialogue avec les structures nationales des droits de l'homme, telles que la CNCDH, le Commissaire a effectué une visite en France en septembre 2014, laquelle fera l'objet d'un rapport publié en février 2015. Dans le cadre de cette collaboration avec la CNCDH, le Commissaire livre ses principales conclusions en deuxième partie de ce chapitre.

La mise en perspective de l'examen porté par les organes européens et internationaux (section I), et par le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe plus particulièrement (section II), achève l'analyse critique de l'évolution des phénomènes à caractère raciste et des moyens de lutte mis en œuvre en France.

Section I

Les regards des institutions internationales sur la lutte contre le racisme en France

1. Des regards internationaux multiples sur la lutte contre le racisme en France

La France est partie à plusieurs instruments internationaux et est membre d'instances internationales traitant des questions de racisme, d'antisémitisme et de xénophobie. Elle est de ce fait soumise à l'obligation de mettre en œuvre ces instruments ainsi que les engagements pris dans le cadre de ces instances.

La France a cependant fait le choix pour le moment de ne pas adhérer à deux instruments importants dans le domaine de la lutte contre le racisme, et plus largement du respect des droits de l'homme :

- la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille ;
- le protocole n° 12 à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme (CEDH) portant interdiction générale de la discrimination.

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.

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 cette Convention internationale. Dans le cadre du suivi des recommandations et engagements complémentaires de l'EPU en 2010, la CNCDH a eu l'occasion de rappeler l'importance juridique, politique et symbolique qu'elle accorde à l'adhésion de la France à cette convention internationale.

De même, s'agissant du protocole n° 12 à la CEDH, la CNCDH n'a cessé de rappeler qu'une ratification de cet instrument était 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 du protocole n° 12 ne ferait que renforcer la cohérence des engagements de la France.

Les examens internationaux auxquels se soumet la France 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.

Fort de son expérience internationale, et consciente de la richesse et de l'importance de ces « contrôles » internationaux sur la situation des droits de l'homme en France de manière générale, 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. Il rassemble et met en perspective les observations et recommandations faites à la France par les organisations internationales. Les développements qui suivent s'inspirent en grande partie des chapitres pertinents du dernier rapport 2012-2014².

Les regards internationaux sur le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie en France permettent de pointer les problèmes et de formuler des recommandations utiles. Ils fournissent une analyse complémentaire, comparative et distanciée sur les phénomènes et les mesures de lutte mises en œuvre.

Ils prennent parfois la forme de réactions ponctuelles en réponse à des événements précis, comme par exemple la condamnation, par le Haut Commissariat aux droits de l'homme des Nations unies et par la vice-présidente de la Commission européenne, des insultes racistes adressées à Christiane Taubira, ministre de la Justice³.

Ces regards internationaux sur la France résultent le plus souvent d'analyses approfondies et affinées de l'état du racisme et de l'antisémitisme en France au fil des années.

Les travaux des instances internationales 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 de suivi intermédiaire. Par exemple, dans le pas 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 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 années⁴. En août 2010, à l'occasion de l'examen du rapport de la France par

2. CNCDH, *Les Droits de l'homme en France – Regards portés par les instances internationales*, rapport 2012-2014, Paris, La Documentation française, 2014.

3. LeMonde.fr avec AFP, *L'ONU s'alarme des attaques « racistes » à l'encontre de Taubira*, 15 novembre 2013; Lefigaro.fr avec AFP, *Viviane Reding dénonce les insultes à Taubira*, 13 novembre 2013.

4. Et au moins depuis 2005 : *Observations finales du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale*, France, CERD/C/FRA/CO/16, 18 avril 2005.

le CERD, le Gouvernement a annoncé l'élaboration d'un Plan national de lutte contre le racisme. Celui-ci a été rendu public le 15 février 2012⁵ et complété par un programme d'action le 26 février 2013.

Aujourd'hui, plusieurs instances internationales s'intéressent à la mise en œuvre concrète de ce plan. Ainsi, à l'occasion de l'examen périodique universel (EPU)⁶, différents États ont demandé à la France de continuer à mettre en œuvre le plan national de lutte contre le racisme. En réponse, le Gouvernement a mis en avant quelques points du programme d'action complémentaire, comme l'amélioration de la formation initiale des agents de l'État, avec un module portant sur les valeurs de la République, les droits de l'homme et la lutte contre les préjugés, et l'amélioration de la prise en charge des victimes. En outre, 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'Organisation internationale du travail (OIT) a également 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* »⁷. Ces différentes prises de position d'instances différentes, CERD, EPU et OIT, démontrent l'effet positif d'une mobilisation importante, homogène et suivie dans le temps sur la pratique nationale.

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, organisations non gouvernementales). À la suite de l'examen du rapport et le 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.

5. Plan national d'action contre le racisme et l'antisémitisme 2012-2014.

6. Le mécanisme de l'EPU fait l'objet d'une présentation ci-dessous.

7. Commission d'experts de l'OIT, observation : convention n° 111 concernant la discrimination (emploi et profession), 102^e session CIT (2013), 2012.

Le Conseil exerce sa mission notamment par l'adoption de résolutions géographiques ou thématiques. Ainsi, la résolution du 27 septembre 2013 intitulée « De la rhétorique à la réalité : appel mondial pour une action concrète contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée » prend acte des travaux menés par le Groupe de travail intergouvernemental sur l'application effective de la Déclaration et du Programme d'action de Durban contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée ainsi que des travaux du Groupe de travail d'experts sur les personnes d'ascendance africaine. Elle rappelle la création par le Haut Commissariat aux droits de l'homme (HDCH) d'une base de données contenant des renseignements sur les moyens concrets de lutter contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée et encourage les États à l'alimenter avec les informations pertinentes. Elle réaffirme en outre le rôle important que jouent les institutions nationales des droits de l'homme (INDH) dans la mise en œuvre pleine et effective de la Déclaration et du Programme d'action de Durban.

Afin de remplir sa mission, le Conseil confie en outre 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 sur 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 récemment 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 »⁸ 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 a conduit à formuler des suggestions et des propositions aux États pour traiter les problèmes identifiés.

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. La contribution du Commissaire à ce rapport de la CNCDH témoigne de l'intérêt qu'il porte au sujet de la lutte contre le racisme.

8. APCE, *Une stratégie pour la prévention du racisme et de l'intolérance en Europe*, 28 janvier 2014, résolution 1967, recommandation 2032.

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).

L'année 2015 s'avérera particulièrement riche en « examens internationaux » dans le domaine de la lutte contre le racisme et la xénophobie. La CNCDH ne manquera pas de jouer son rôle en tant qu'INDH accréditée selon les Principes de Paris. Les textes constitutifs de la CNCDH prévoient notamment qu'elle « coopère, dans les limites de sa compétence, avec les organisations internationales chargées des droits de l'homme et du droit international humanitaire »⁹. Dans ce cadre, la CNCDH a progressivement développé un modus operandi qui s'applique à l'examen de la situation en France par les instances internationales et qui comporte 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, s'appuient sur des données précises et des sources fiables et répondent à l'ensemble des observations formulées antérieurement.
- 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 au suivi des recommandations formulées par les instances internationales.

Les examens à venir par des instances internationales de la lutte contre le racisme en France seront autant d'occasions pour la CNCDH de faire valoir ses recommandations telles qu'exprimées et expliquées dans le présent rapport.

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.

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 17^e à 19^e rapports périodiques de la France¹⁰. 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 demandées en 11 août 2011 dans une lettre ensuite rendue publique¹¹. Il y a répondu le 9 mars 2012¹² en remerciant la France pour les informations transmises et demandé qu'à l'occasion de la remise du 20^e et 21^e 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 2012¹³. Le Comité examinera ces rapports en avril-mai 2015.

ECRI : le dernier rapport de l'ECRI sur la France a été adopté le 29 avril 2010¹⁴. 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 France¹⁵. La prochaine visite de l'ECRI en France se déroulera du 23 au 27 mars 2015. En préparation de cette visite, l'ECRI souhaite recueillir des informations sur le suivi de ses recommandations faisant l'objet d'un suivi intermédiaire, ainsi que sur la législation, l'incitation à la haine, la violence, les politiques d'intégration et les droits des personnes lesbiennes, gays, bisexuelles et transsexuelles.

Commissaire aux droits de l'homme : Nils Muiznieks, Commissaire aux droits de l'homme depuis le 1^{er} avril 2012, a effectué sa première visite en France en septembre 2014 et publiera son rapport en février 2015. La lutte contre les discours et des actes racistes, antisémites, antimusulmans et homophobes ainsi que l'intolérance contre les Roms migrants, les gens du voyage, les immigrés et les demandeurs d'asile ont constitué des axes prioritaires de sa visite et feront donc l'objet de développements conséquents dans son rapport. La contribution du Commissaire à ce rapport en présente déjà les principales conclusions.

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 14^e 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 2013¹⁶. La mise en œuvre des recommandations adressées à la France, dont plusieurs ont trait à la lutte contre le racisme et l'intolérance, fera donc très certainement l'objet d'un bilan à mi-parcours en 2015.

Plus largement, d'autres échéances internationales dans le domaine des droits de l'homme – notamment l'examen de la France par le Comité des droits de l'homme des Nations unies en juin-juillet 2015 – seront certainement l'occasion de soulever des questions liées à la lutte contre le racisme et la xénophobie, dans le cadre plus global du renforcement du respect des droits de l'homme.

10. CERD, observations finales sur les dix-septième, dix-huitième et dix-neuvième rapports périodiques de la France, 25 août 2010, 77^e session, CERD/C. FRA/CO/17-19.

11. 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.

12. 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

13. Rapports présentés par les États parties en application de l'article 9 de la Convention, 20^e et 21^e 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.

14. Rapport de l'ECRI sur la France, quatrième cycle de monitoring, adopté le 29 avril 2010, publié le 15 juin 2010, CRI(2010)16

15. 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

16. 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

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.

2. Des interrogations utiles sur la lutte contre le racisme en France

Les travaux des instances internationales sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie en France suscitent souvent des réactions vives des autorités publiques françaises, allant parfois jusqu'à en contester le bien-fondé. Pour autant, ces travaux permettent souvent de faire bouger les lignes, et à tout le moins, invitent les décideurs à se questionner sur la légitimité ou l'efficacité de leur action et sur sa conformité aux engagements internationaux.

Dans le domaine du racisme, un point de blocage quasi-récurrent entre la France et les instances internationales concerne le refus de la France 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 » (1), de minorités nationales et de peuples autochtones (2), de profilage « ethnique » (3) et dans une certaine mesure, concernant la situation des étrangers, des Roms et des gens du voyage (4) qui a également été au cœur des critiques ces dernières années.

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 religion. 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 : ont ainsi suscité des récriminations l'interdiction du port de signes religieux ostensibles à l'école et sur les photos d'identité et l'interdiction du port du voile intégral dans l'espace public (5).

Sur ces questions, la CNCDH reste attachée aux grands principes de la Déclaration de 1789, fondée sur l'égalité de tous devant la loi, qui trouvent leur prolongement dans la Constitution de la V^e République, faisant de la France une « République indivisible, laïque, démocratique et sociale ». La CNCDH a, par exemple, exprimé son soutien à la position française concernant la laïcité, principe fondateur de la République française, conciliant la liberté de conscience, le pluralisme religieux et la neutralité de l'État. 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 »¹⁷.

17. CNCDH, Avis sur la laïcité, 26 septembre 2013.

En matière de lutte contre le racisme plus directement, les discours publics et politiques instillant la haine raciale (6) ainsi que le racisme sur Internet (7) ont fait l'objet de vives préoccupations de plusieurs instances internationales. 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. De manière plus générale, la politique de lutte contre les discriminations (8), notamment raciales, fait l'objet d'un suivi attentif.

1. La collecte de données «ethniques», à la recherche de l'effectivité dans la lutte contre les discriminations

De manière répétée, les instances internationales, notamment le CERD et l'ECRI, recommandent à la France de procéder au recensement de la population sur la base d'une auto-identification ethnique des individus, qui soit purement volontaire et anonyme. L'objectif de ce recensement est 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 »¹⁸. La France se refuse toujours à procéder à de quelconque statistique ethnique.

Ainsi que le reconnaît l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (la FRA) dans un rapport sur la lutte contre les discriminations raciales, la France n'est 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. Cependant, la FRA souligne les difficultés qui en résultent pour présenter un bilan réel des discriminations existantes sans outil statistique et écarte 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 »¹⁹.

L'EPU a été l'occasion de renouveler ces recommandations²⁰.

En réponse à ces recommandations, le Gouvernement souligne d'une part les obstacles liés au droit constitutionnel français, lequel « 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 ». 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 »²¹. D'autre part, le Gouvernement souligne que l'appareil statistique est suffisant pour mesurer les discriminations et qu'il existe un large consensus dans la société civile pour ne pas mettre en place de référentiel ethno-racial.

18. CERD, Observations finales du 25 août 2010 sur la France, *ibid*.

19. FRA, *Lutter contre la discrimination raciale*, janvier 2012.

20. Recommandations n° 120.46, 120.47, 120.65 du second cycle de l'EPU, *ibid*.

21. Conseil constitutionnel, 15 novembre 2007, DC n° 2007-557.

Le point de vue de la CNCDH

Dans son avis sur les statistiques « ethniques » du 22 mars 2012²², 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.

Ainsi, ces recommandations internationales et nationales soulignent toutes le besoin de recensements, pour une connaissance plus affinée du racisme afin de mieux en comprendre les causes et les effets et de prendre des mesures adaptées. L'absence de données statistiques est présentée par les instances internationales comme un frein au développement de politiques publiques adaptées et à l'évaluation, y compris par les instances elles-mêmes, de l'accès effectif et égal des personnes « appartenant à des minorités » à leurs droits. 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. Malgré tout, si des outils statistiques permettant de mesurer les discriminations ont été identifiés et mis en avant, ils sont encore sous-exploités et insuffisamment développés par les pouvoirs publics français. Le point de vue des instances internationales dans le cadre des examens à venir sera précieux pour revitaliser le débat en France et ouvrir des pistes nouvelles.

Le Gouvernement renvoie également aux conclusions du Comité de réflexion sur le Préambule de la Constitution, présidé par Simone Veil, quant à l'« *importance des marges de manœuvre offertes par le cadre constitutionnel actuel pour mettre en œuvre des politiques d'actions positives*²³ ». Les possibilités existantes ont notamment été mises en valeur par le rapport du Comité pour la mesure et l'évaluation de la diversité et des discriminations. Ce dernier suggère dans son rapport la mise en place de quelques outils, notamment d'un rapport de situation comparée. Pour une illustration des ressources statistiques existant en France qui ne viennent pas heurter les principes républicains, il convient de se référer par exemple à l'enquête Trajectoires et Origines (TeO)²⁴.

22. CNCDH, Avis sur les statistiques « ethniques », assemblée plénière du 22 mars 2012, adopté à l'unanimité <http://www.cncdh.fr/fr/publications/avis-sur-les-statistiques-ethniques>

23. Comité de réflexion sur le Préambule de la Constitution, *Redécouvrir le Préambule de la Constitution, Rapport du Comité présidé par Simone Veil au Président de la République*, Paris, La Documentation française, décembre 2008.

24. 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 n° 168, octobre 2010.

La Commission d'experts de l'OIT prend acte de ce rapport, qui est également noté avec intérêt par la FRA et le Comité des droits de l'homme, et interroge le Gouvernement sur les suites qu'il entend y donner²⁵.

2. Les peuples autochtones en outre-mer, la spécificité dans l'égalité

Concernant là encore la collecte de données et plus généralement les rapports et les informations transmis par le Gouvernement aux instances internationales compétentes, plusieurs d'entre elles soulèvent l'insuffisance de données factuelles et d'informations relatives à la situation des droits de l'homme en outre-mer. Les efforts engagés sur ce point, qui ont fait l'objet de recommandations par le Comité sur l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (CEDEF/ CEDAW) et d'un engagement volontaire pris en 2008 (EPU), semblent devoir être poursuivis. Différentes instances ont en effet jugé les éléments présentés non conformes aux directives générales relatives à la présentation des rapports (Comité des droits de l'enfant), insuffisamment détaillés (CERD, OIT), compte tenu aussi des dispositions dérogatoires existant par exemple en matière d'asile et d'immigration (Comité des droits de l'homme).

Sur le plan des textes, la recommandation 120.15 formulée lors de l'EPU constitue 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. Le CERD avait également rédigé une recommandation en ce sens. 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.

Dans sa réponse à l'EPU, la France a rappelé son opposition quant à la reconnaissance de droits collectifs, et rappelé 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 son rôle décisif joué lors de l'adoption de la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones²⁶.

En matière d'égalité, la recommandation 120.66 de l'EPU portant sur le renforcement de l'intégration des peuples autochtones, la recommandation 120.131 relative à l'enregistrement des naissances en Guyane et la recommandation du CERD tendant à l'intensification des efforts en vue de permettre l'égalité d'accès à l'éducation, au travail, au logement et à la santé en outre-mer visent spécifiquement l'accès aux droits des personnes appartenant aux peuples autochtones. Les recommandations du rapporteur spécial des Nations unies sur la situation du peuple kanak de Nouvelle-Calédonie (France), publiées en septembre 2011, cherchent également à améliorer l'égalité dans les faits comme par exemple en matière de santé, d'accès à l'emploi et aux services publics ou encore de

25. Commission d'experts de l'OIT, demande directe : convention n° 111 concernant la discrimination (emploi et profession), 102^e session CIT (2013), 2012.

26. Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones, 13 septembre 2007, A/61/L.67.

droits culturels²⁷. L'arrêt de la CEDH *De Souza Ribeiro c. France* est également une illustration des spécificités ultramarines concernant le droit des étrangers et doit être lu comme un rappel : les circonstances locales ne peuvent justifier d'atteintes aux droits fondamentaux²⁸.

Dans ses différentes réponses, le Gouvernement met en valeur ses efforts pour promouvoir l'égalité des droits des personnes appartenant aux peuples autochtones, et notamment, en Guyane, 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. L'amélioration de l'égalité des ultramarins ne doit 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.

Le point de vue de la CNCDH

La CNCDH a l'intention de produire prochainement une étude sur l'application des droits dans toutes les collectivités ultramarines. Ce travail aura notamment pour objet d'identifier un certain nombre de mesures qui pourraient permettre une amélioration concrète de l'effectivité de ces droits dans l'ensemble de ces territoires. Elle traitera notamment des droits des peuples autochtones, de l'accès aux droits économiques et sociaux, du droit des étrangers et du droit d'asile, ou encore des conditions de détention.

Les travaux des instances internationales nourriront utilement la réflexion de la CNCDH, en ce qu'ils ont permis de mettre la lumière sur un sujet peu exploré jusqu'ici, à savoir les droits de l'homme en outre-mer. Les recommandations internationales rappellent, s'il en était besoin, que les peuples autochtones dans ces territoires font partie intégrante de la République française et doivent être traités sur un pied d'égalité avec les autres. En outre, elles soulignent que si la prise en compte de certaines spécificités propres à ces territoires 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.

3. Les contrôles d'identité « au faciès », une manifestation du racisme révélée, admise mais restant à endiguer

S'appuyant sur différentes enquêtes de terrain, plusieurs instances (FRA, ECRI, Commissaire aux droits de l'homme) pointent l'existence de contrôles de police visant de manière disproportionnée les personnes « appartenant à des minorités visibles »²⁹. L'ECRI a par exemple souligné que la question du profilage racial était, en France, « un problème sérieux »³⁰. Là encore, même si son existence est admise, il s'agit d'un phénomène difficile à comptabiliser en raison de l'absence de chiffres fondés sur l'appartenance ethno-raciale. Ces instances

27. 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.

28. Cour européenne des droits de l'homme, Grande Chambre, *De Souza Ribeiro c. France*, Req. n° 22689/07, 13 décembre 2012.

29. Voir également, à ce sujet, Fabien Jobard et René Lévy, « Police, justice et discriminations raciales en France : état des savoirs », dans CNCDH, *La Lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie*, année 2010, Paris, La Documentation française, 2011.

30. ECRI, *Quatrième Rapport sur la France*, 29 avril 2010, *ibid.*

soulignent la nécessité de veiller à l'interdiction explicite dans la loi d'une pratique « *discriminatoire* » et « *contre-productive* », d'encadrer les activités de police et de veiller aux sanctions en garantissant notamment l'existence d'un organe indépendant de la police et du parquet susceptible d'enquêter sur ce type de comportements.

Cinq recommandations de l'EPU ont en outre été consacrées à ce sujet³¹.

La France a fait savoir, dans sa réponse à l'EPU, qu'elle estimait la loi suffisante pour interdire ces pratiques. Ainsi, le dispositif législatif doit être lu à la lumière de la déclaration interprétative du Conseil constitutionnel qui avait estimé que « *la pratique de contrôles d'identité généralisés et discrétionnaires [est] incompatible avec le respect de la liberté individuelle* »³². Plusieurs garanties sont mises en avant par le Gouvernement : les contrôles d'identité sont « *effectués sous le contrôle de l'autorité judiciaire, avec pour objectifs la prévention des atteintes à l'ordre public et la recherche des auteurs d'infractions à la loi pénale. Ils ne peuvent intervenir, à l'initiative des forces de l'ordre ou sur réquisition du procureur de la République, que dans des cas limitativement définis* ». De plus, les policiers et gendarmes sont tenus au respect de règles déontologiques. Un code de déontologie commun consacre une obligation d'impartialité et la prohibition des discriminations³³.

Le Gouvernement rappelle également que le Président de la République s'est engagé « *à lutter contre le "délict de faciès" dans les contrôles d'identité par une procédure respectueuse des citoyens* ». Néanmoins, la délivrance d'un récépissé a été écartée. Depuis le 1^{er} janvier 2014, sauf exception, les « *agents qui exercent leurs missions en tenue d'uniforme doivent être porteurs, au cours de l'exécution de celles-ci, de leur numéro d'identification individuel* »³⁴. Cela doit permettre de sortir les contrôles d'identité de l'anonymat qui a souvent été pointé comme source d'impunité.

Le point de vue de la CNCDH

La CNCDH avait formulé plusieurs recommandations en 2010 afin de lutter contre la surreprésentation des populations issues des « *minorités visibles* » dans les contrôles d'identité en France³⁵. Elle revient dans le présent rapport sur les mesures engagées en ce sens par le ministère de l'Intérieur en 2013, et poursuivie en 2014 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)³⁶.

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.

31. Recommandations n° 120.97, 120.98, 120.99, 120.100, 120.101 du second cycle de l'EPU, *ibid.*

32. Conseil constitutionnel, 05/08/1993, Contrôles et vérifications d'identité, décision n° 93-323 DC.

33. Décret no 2013-1113 du 04/12/2013 relatif aux dispositions des livres I^{er}, II, IV et V de la partie réglementaire du code de la sécurité intérieure (décrets en Conseil d'État et décrets simples), article R. 434-11.

34. 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, NOR : INT1327617A, *JORF* n° 0300 du 27 décembre 2013.

35. 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.

36. Il convient de se reporter à la partie du rapport sur l'action du ministère de l'Intérieur.

4. Les Roms et les gens du voyage : des populations stigmatisées et discriminées

Le point de vue des instances internationales sur le traitement par les autorités françaises des Roms est également 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 ». À l'inverse, les instances internationales – qui se sont presque toutes prononcées sur le sujet – considèrent que les Roms constituent une minorité vulnérable qui préexiste à l'action publique, et qu'il appartient donc aux autorités nationales de les protéger, en mettant en place des politiques publiques spécifiques. 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 instances internationales, 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 personnes³⁷.
- 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 15 000 et 20 000³⁸.

Les instances internationales, à l'exception du CERD, ne reprennent pas nécessairement la dichotomie française entre Roms et gens du voyage. L'Union européenne et les instances du Conseil de l'Europe incluent ainsi les gens du voyage dans l'entité « Roms ». Les personnes désignées par la CNCDH sous le terme « Roms » sont désignées le plus souvent par les instances du Conseil de l'Europe comme « Roms migrants ». Pour des raisons de clarté, la distinction Roms/gens du voyage sera ici reprise, même si les problèmes communs à ces deux populations existent et seront présentés en conclusion.

37. Constance Jamet, *Gens du voyage, Roms : des réalités bien différentes*, Lefigaro.fr, 8 juillet 2013.

38. 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.

Les Roms

Les développements qui suivent offrent un regard complémentaire à ceux qui figurent dans les parties relatives à la scolarisation des élèves allophones nouvellement arrivés ainsi qu'à la déconstruction des préjugés rattachés au racisme anti-Roms. Il conviendra donc pour avoir une vision complète de l'analyse de la CNCDH sur ces questions de se reporter aux développements pertinents du rapport (chapitre 2, section I et chapitre 3, section II).

Plusieurs recommandations de l'EPU sont consacrées à la lutte contre la stigmatisation et les discriminations dont peuvent être l'objet les Roms³⁹.

Ce rejet dont sont victimes les Roms par une certaine partie de l'opinion publique a pu entraîner des passages à l'acte. En témoignent les faits sur lesquels porte la lettre adressée le 9 novembre 2011 aux autorités françaises par le rapporteur spécial sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée et le rapporteur spécial sur les questions relatives aux minorités⁴⁰. Le 27 septembre 2012, des habitants de Marseille auraient expulsé des familles roms installées sur un campement, mis le feu à leurs effets personnels et au campement. Les rapporteurs spéciaux expriment leur préoccupation face à la réaction de ces habitants et à l'inaction prétendue des pouvoirs publics, y compris de la police, qui n'a pas permis de poursuivre ni de sanctionner ces actes; cette inaction contribue selon eux à « *aggraver l'hostilité envers les Roms et les tensions entre les populations roms et non roms* ». Sont également rappelés les termes de la recommandation générale n° 27 du CERD concernant la discrimination à l'égard des Roms (2000) qui met l'accent sur la nécessité d'une politique d'intégration qui évite la ségrégation des Roms dans le logement, qui les implique pleinement et qui lutte contre les discriminations dont ils peuvent être victimes. Les rapporteurs spéciaux insistent enfin sur la nécessité de lutter contre les préjugés dont peuvent être victimes les Roms ainsi que sur l'obligation de protéger les droits des Roms en tant que minorité qui découle de la Déclaration de 1992 des Nations unies sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques.

Le Gouvernement insiste dans sa réponse à l'EPU sur trois axes de la politique de lutte contre le racisme à l'égard des Roms développés notamment 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 réussis⁴¹.

La stigmatisation des Roms s'accompagne de leur discrimination à plusieurs égards, et par exemple en matière de droit au séjour et de droit d'exercer une activité professionnelle, même si la levée, le 1^{er} janvier 2014, des mesures transitoires applicables aux ressortissants roumains et bulgares met fin, en théorie, aux obligations d'obtention d'un titre de séjour et d'une autorisation de travail.

39. Recommandations n° 120.67, 120.145, 120.147, 120.150, 120.151, 120.152 et 120.156 du second cycle de l'EPU, *ibid*.

40. La France a répondu à cet appel urgent dans un courrier en date du 9 janvier 2013.

41. Voir la réponse à la recommandation 120.67 du second cycle de l'EPU, annexe *ibid*. Pour l'analyse de la CNCDH sur ce sujet, il conviendra de se reporter au chapitre 3, section 2 du présent rapport.

En matière d'hébergement, le Commissaire aux droits de l'homme avait lors de sa visite en France en 2008 dénoncé les conditions de logement des Roms⁴².

Ces critiques ont été reprises par le CEDS qui a estimé dans ses conclusions de 2011 que ces conditions constituent une violation de l'article 31 relatif au droit au logement de la Charte sociale européenne révisée⁴³. Dans une décision de septembre 2012⁴⁴, le CEDS a de nouveau conclu à l'existence de plusieurs discriminations dans l'exercice du droit au logement des Roms migrants. La première de ces discriminations concerne l'accès trop limité des Roms migrants résidant légalement ou travaillant régulièrement en France à un logement décent.

Le CEDS considère en outre que les villages d'insertion n'offrent une solution de logement que pour un nombre limité de Roms. Le CEDS émet également des doutes quant à la méthode suivie pour améliorer concrètement les conditions de logement des Roms.

Enfin, le CEDS conclut à une discrimination concernant la mise en place d'une approche globale et coordonnée pour promouvoir l'accès effectif au logement. La discrimination est constituée par le manque de moyens affectés à la stratégie globale de lutte contre l'exclusion sociale et par l'insuffisance de la stratégie pour l'inclusion des Roms. Le CEDS relève qu'en conséquence, les Roms migrants, qui sont dans une situation différente du reste de la population, sont traités de la même manière que les autres, ce qui constitue une discrimination et une violation de l'article E (non-discrimination) et de l'article 30 de la CSER (droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale).

Dans sa décision *Forum européen des Roms et gens du voyage*⁴⁵, le CEDS a également constaté une violation de l'article 31 §1 de la Charte (accès au logement d'un niveau suffisant) concernant les Roms roumains et bulgares qui souhaitent vivre dans des résidences mobiles dans les aires d'accueil. Si ces aires sont ouvertes en principe à tous, en réalité, seuls les gens du voyage y habitent.

Le point de vue de la CNCDH

Dans son 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 du 22 mars 2012, 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.

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 sociaux⁴⁶.

42. Mémoire 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.

43. CEDS, conclusions 2011 (France), janvier 2012.

44. CEDS, 11 septembre 2012, *Médecins du Monde – International c. France*, Rec. n° 67/2011.

45. CEDS, 24 janvier 2012, *Forum européen des Roms et des gens du voyage (FERV) v. France*, Rec. n° 4/2011.

46. Pour l'analyse de la CNCDH sur ce sujet, il conviendra de se reporter au chapitre 3, section 2 du présent rapport.

Dans le domaine du droit à la santé, le CEDS a conclu à la violation de plusieurs articles de la Charte sociale dans la décision *Médecins du Monde international c. France*⁴⁷. Il considère que les autorités nationales étaient tenues de prendre en compte la vulnérabilité des Roms migrants, cette vulnérabilité découlant de la précarité de leur droit au séjour et des fréquentes expulsions dont ils font l'objet. Le CEDS constate une violation de l'article E relatif à la non-discrimination combiné à l'article 11 §1 concernant l'accès aux soins de santé, 11 §2 en raison d'un défaut d'information et de sensibilisation des Roms migrants, et 11 §3 en raison d'un défaut de prévention des maladies et des accidents. Le CEDS constate également une violation de l'article 13 §1 en raison d'un défaut d'assistance médicale pour les Roms migrants résidant légalement ou travaillant régulièrement en France et une violation de l'article 13 §4 en raison d'un défaut d'assistance médicale d'urgence pour les Roms migrants ne résidant pas légalement ou ne travaillant pas régulièrement en France. L'un des points les plus problématiques tient au fait que seuls les étrangers présents sur le territoire depuis plus de trois mois peuvent bénéficier de l'aide médicale d'État. De nombreux Roms sont donc exclus de ce dispositif.

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.

La Commission européenne s'est prononcée sur les avancées réalisées dans la mise en œuvre des stratégies nationales d'intégration des Roms en 2013⁴⁸. Elle a identifié quelques points manquants dans la stratégie française, et notamment l'absence d'allocation de ressources financières proportionnées, de mécanisme national de suivi permettant de mesurer les résultats et les effets de la stratégie nationale et l'insuffisance des efforts pour lutter contre les discriminations. Les autres instances internationales se sont également penchées sur la mise en œuvre de la stratégie nationale d'inclusion des Roms. Le CERD a ainsi demandé à être informé dans le prochain rapport périodique soumis au Comité de la mise en œuvre des engagements européens de la France⁴⁹; la stratégie a été évoquée à plusieurs reprises lors de l'EPU et le CEDS a pris en compte cette stratégie dans ses décisions. On constate donc ici un véritable dialogue entre les instances internationales, certaines reprenant à leur compte les recommandations des autres et s'attachant au suivi de leurs travaux sur les sujets identiques. Cette attitude des instances internationales participe à la mise en cohérence du système international des droits de l'homme.

47. *Ibid.*

48. Commission européenne, *Avancées réalisées dans la mise en œuvre des stratégies nationales d'intégration des Roms*, 26 juin 2013, COM(2013) 454 final.

49. CERD, Courrier du 9 mars 2012, *ibid.*

Les gens du voyage

La Commission d'experts de l'OIT, regrettant « que la situation des gens du voyage au regard de l'accès à l'éducation, à la formation professionnelle, à l'emploi et aux différentes professions ne semble pas s'être améliorée [...], incite le Gouvernement à prendre des mesures concrètes visant spécifiquement à promouvoir l'égalité de chances et de traitement des gens du voyage en matière d'emploi et de profession, notamment des mesures destinées à améliorer leur niveau de qualification, à reconnaître et valider leurs compétences professionnelles et à permettre leur inscription auprès du service de l'emploi »⁵⁰.

Livret de circulation

À l'occasion de ses observations finales de 2010⁵¹, le CERD a recommandé « d'abolir les titres de circulation des gens du voyage de manière à garantir une égalité de traitement entre tous les citoyens de l'État partie ». Le Gouvernement français a répondu au Comité⁵² mais a préféré se concentrer sur les politiques concernant les Roms et n'a pas répondu à la recommandation prioritaire concernant l'abolition des titres de circulation.

En 2014, le Comité des droits de l'homme s'est prononcé dans une affaire *Ory* sur une amende concernant une personne appartenant à la communauté des gens du voyage qui n'avait pas fait viser son carnet de circulation⁵³. Le Comité estime que l'obligation de faire viser ce carnet de circulation à date rapprochée ainsi que la possibilité de sanctionner pénalement ces personnes ne sont pas nécessaires et proportionnées au résultat escompté. Le Comité constate donc une violation de l'article 12 du Pacte sur la liberté de circulation et de résidence et enjoint la France de fournir au requérant un recours utile permettant de réparer la violation et de modifier sa législation pour éviter des violations analogues.

Cependant, il convient de noter que le Conseil constitutionnel a déclaré contraire à la Constitution plusieurs dispositions de la loi du 3 janvier 1969 relative aux obligations spécifiques des gens du voyage en octobre 2012⁵⁴, soit postérieurement à la date de l'amende et à la date à laquelle se sont prononcées les juridictions nationales dans l'affaire *Ory*. Le droit condamné par le Comité des droits de l'homme n'était donc plus en vigueur lorsque le Comité s'est prononcé.

Le Conseil constitutionnel a considéré que, dans son principe même, l'obligation faite aux personnes sans domicile ni résidence fixe de plus de six mois d'être munies d'un titre de circulation n'institue aucune discrimination fondée sur une origine ethnique et repose sur des critères objectifs et rationnels. Le

50. Commission d'experts de l'OIT, demande directe : convention n° 111 concernant la discrimination (emploi et profession), 102^e session CIT (2013), 2012.

51. CERD, Observations finales du 25 août 2010 sur la France, *ibid*.

52. Informations reçues de la France sur la suite donnée aux recommandations prioritaires du CERD, 2011, *ibid*.

53. Comité des droits de l'homme, *Claude Ory*, Com. n° 1960/2010, CCPR/C/100/D/1960/2010, 28 mars 2014. Cette amende avait été prononcée décidée en application du décret n° 70-708 du 31 juillet 1970 portant application du titre I^{er} et de certaines dispositions du titre II de la loi n° 69-3 du 3 janvier 1969 relative à l'exercice des activités ambulantes et au régime applicable aux personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe.

54. Conseil constitutionnel, décision n° 2012-279 QPC, 5 octobre 2012.

Conseil constitutionnel a aussi estimé que l'atteinte portée à la liberté d'aller et venir qui en résulte est justifiée par la nécessité de protéger l'ordre public et proportionnée à cet objectif. Il a par ailleurs considéré que la distinction opérée par le législateur entre les personnes qui pratiquent un mode de vie itinérant en logeant de façon permanente dans un abri mobile et les autres personnes n'ayant ni domicile ni résidence fixe depuis plus de six mois, se fonde sur une différence de situation en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit et, par suite, ne méconnaît pas le principe d'égalité⁵⁵. Cependant, le Conseil constitutionnel a déclaré contraire à la Constitution l'article 5 de la loi de 1969, qui prévoyait une peine d'emprisonnement de trois mois à un an pour les personnes qui circulent sans carnet de circulation. L'article 20 du décret n° 70-708, devenu depuis l'article 11, est toujours en vigueur, mais se voit ainsi privé de base légale. La décision du Conseil constitutionnel a permis de prévenir une partie des violations analogues, mais l'obligation de faire viser le carnet de circulation à date rapprochée perdure.

Le point de vue de la CNCDH

Dans son 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 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.

Droit de vote

Dans sa décision sur le bien-fondé du 19 octobre 2009⁵⁶, le CEDS a estimé que les dispositions de la loi n° 69-3 du 3 janvier 1969 qui n'autorisent l'inscription sur une liste électorale qu'aux gens du voyage qui sont rattachés administrativement à une commune de manière ininterrompue étaient discriminatoires, ce délai n'étant que de six mois pour les personnes qui ne sont pas des gens du voyage. Dans sa décision sur le bien-fondé du 24 janvier 2012, le CEDS a réitéré ces constats : malgré les recommandations du rapport *Gens du voyage : pour un statut proche du droit commun*⁵⁷, la législation n'a pas été modifiée. Il a donc constaté, de nouveau, une violation de l'article E sur la non-discrimination combiné avec l'article 30 sur le droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale de la CSER.

Si le législateur n'est pas intervenu, le Conseil constitutionnel a depuis annulé les dispositions critiquées. En conséquence, les gens du voyage n'ont plus besoin d'être rattachés administrativement depuis trois ans à la commune dans laquelle ils votent. Leur inscription sur les listes électorales n'est plus conditionnée que par la présentation de « leur livret de circulation sur lequel figure leur commune de rattachement, ainsi que les pièces habituelles attestant de leur

55. Voir les 20^e et 21^e rapports périodiques de la France au CERD, 23 mai 2013, CERD/C/FRA/20-21, *ibid.*

56. CEDS, décision sur le bien-fondé, *Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. France*, Rec n° 51/2008, 19 octobre 2009.

57. Pierre Hérisson, Parlementaire en mission, *Gens du voyage : pour un statut proche du droit commun*, rapport au Premier ministre, juillet 2011.

qualité d'électeur, conformément aux dispositions des articles L. 2 et L. 11 du code électoral»⁵⁸.

Le CEDS a pris note de cette évolution dans ses conclusions pour l'année 2013⁵⁹ : il estime que la situation est désormais conforme à la Charte, sauf concernant la limite des 3 % du nombre de votants sans domicile ni résidence fixe, qui permet au préfet, lorsque le nombre des personnes détentrices d'un titre de circulation rattachées à une commune atteint 3 % de la population municipale, de refuser de leur accorder le rattachement, le déclarant pouvant alors choisir une autre commune de rattachement.

Le point de vue de la CNCDH

La CNCDH ayant déjà souligné le caractère particulièrement stigmatisant de la mention d'une commune de rattachement sur les papiers d'identité, elle a réitéré dans son 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 du 22 mars 2012 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.

Manque de places dans les aires d'accueil

Le CERD avait dans ses observations de 2010 recommandé « *la mise en œuvre accélérée de la "loi Besson"*⁶⁰ *de manière à ce que la question des aires illégales de stationnement ne se pose plus* ».

Le CEDS a indiqué dans sa décision *Forum européen des Roms et gens du voyage* du 24 janvier 2012⁶¹ que le défaut de mise en œuvre de la loi Besson a constitué en l'espèce une discrimination dans l'exercice du droit au logement. Il note que depuis 2009 le nombre de places de stationnement a augmenté, jusqu'à atteindre 52 % des places de stationnement dans les aires prévues par les schémas départementaux, que les places de stationnement réalisées avec le financement de l'État ont également augmenté et que le retard pris dans la finalisation des schémas départementaux n'est pas trop long. Cependant, le CEDS considère qu'il reste des difficultés dans la mise en œuvre des schémas départementaux, et que rien ne prouve que l'effort de l'État pour se subroger aux départements soit suffisant. Il conclut donc à une violation de l'article E sur la non-discrimination combiné avec l'article 31 §1 de la Charte sur l'accès au logement d'un niveau suffisant.

58. Réponse du ministère de l'Intérieur à la question écrite n° 01943 de M. Daniel Reiner, publiée dans le *JO Sénat* du 10 janvier 2013, p. 85.

59. CEDS, Conclusions 2013 (France), janvier 2014.

60. Loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage.

61. CEDS, *Forum européen des Roms et des gens du voyage (FERV) v. France*, Rec. n° 64/2011, 24 janvier 2012.

Le CEDS souligne en outre qu'en conséquence de ce manque de places, les gens du voyage sont contraints d'adopter des comportements répréhensibles, en occupant illégalement des terrains. Le CEDS considère que les procédures d'évacuation de ces terrains sont la conséquence directe de ce manque de places et que celles-ci exposent les personnes expulsées au risque d'être sans abri, en violation de l'article E sur la non-discrimination combiné avec l'article 31 §1 de la CSER sur l'accès au logement d'un niveau suffisant.

Le point de vue de la CNCDH

La CNCDH avait consacré de longs développements dans son étude (et propositions) 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 sur le respect des droits des « gens du voyage » et des Roms migrants au regard des réponses récentes de la France aux instances internationales 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 préfetures 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 sur 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.

Problèmes communs aux Roms et aux gens du voyage

Il ressort des résultats d'une enquête de la FRA que les Roms et les gens du voyage en France se sentent victimes de discriminations dans l'accès à l'éducation, à l'emploi, à la santé et au logement⁶². Ces discriminations résultent notamment des conditions d'hébergement difficiles dans lesquelles ces populations vivent. En effet, la précarité du logement des Roms et gens du voyage a d'importantes conséquences, la stabilité du logement étant, en France, un prérequis pour l'exercice de nombreux droits.

Évacuation des campements

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 expliquent pour partie l'occupation illégale de terrains. À ces occupations illégales répondent les évacuations et les nombreuses conséquences de celles-ci sur les droits sociaux, dont l'exercice est souvent conditionné par la stabilité du domicile.

62. FRA, *La Situation des Roms dans 11 États membres de l'UE. Les résultats des enquêtes en bref*, Office des publications de l'Union européenne, 2013.

La circulaire du 5 août 2010 relative à l'évacuation des campements illicites demandait aux préfets d'engager une démarche de démantèlement des camps illicites, « *en priorité ceux de Roms* ». Dans une décision du 28 juin 2011, le CEDS avait considéré que celle-ci était discriminatoire⁶³. Cette circulaire a été annulée par le Conseil d'État qui a considéré qu'en désignant spécialement certains des occupants de campements illicites par leur origine ethnique, la circulaire méconnaissait le principe d'égalité devant la loi⁶⁴. 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. Le CEDS a néanmoins estimé que cette substitution n'avait en rien modifié les pratiques policières d'évacuation des campements Roms, et que celle-ci était donc constitutive d'une discrimination indirecte, puisque derrière le critère neutre des occupations illégales, les Roms ont été les principales victimes des démantèlements : 70% des campements Roms avaient ainsi été évacués⁶⁵.

À la suite de deux expulsions de campements de Roms, le rapporteur spécial des Nations unies 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, le rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants, le rapporteur spécial sur les questions relatives aux minorités et le rapporteur spécial sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associé ont adressé une lettre en date du 20 août 2012 aux autorités nationales. Ils y rappellent les règles pertinentes du droit international des droits de l'homme et interpellent les autorités nationales pour savoir si les personnes affectées par l'évacuation avaient été consultées, si un délai de départ pour préparer leur expulsion leur avait été notifié, et si des mesures pour s'assurer de leur relogement pour qu'elles ne deviennent pas sans abri avaient été prises.

Les autorités nationales ont répondu en soulignant que ces deux opérations avaient été effectuées en application de décisions de justice, en conformité avec la loi applicable et pour des motifs tenant à des questions de sécurité et à l'existence de tensions avec les riverains⁶⁶. Elles ont rappelé la doctrine républicaine qui s'oppose à la reconnaissance de droits collectifs, les droits étant reconnus à l'individu, quelle que soit sa communauté d'appartenance, et ont fait valoir que ces expulsions n'ont pas été menées en raison de l'appartenance de ces personnes à une quelconque minorité ethnique, mais seulement en application du droit applicable. Les autorités ont souligné leurs efforts pour améliorer la situation : l'adoption de la circulaire du 26 août 2012 sur l'évacuation des camps, de trois circulaires du 12 septembre 2012 concernant la scolarisation des enfants en situation de précarité et d'itinérance et l'élargissement de la liste des métiers pour lesquels la situation de l'emploi n'est pas opposable aux Roumains et Bulgares. Concernant l'obligation de mise à l'abri pour les personnes expulsées,

63. CEDS, *Centre sur les droits au logement et les expulsions (COHRE) c. France*, Rec n° 63/2010, 28 juin 2011.

64. Conseil d'État, *Association SOS Racisme-Touche pas à mon pote*, Req. n° 343387, 7 avril 2011.

65. CEDS, *Forum européen des Roms et des gens du voyage (FERV) v. France*, Rec. n° 64/2011, 24 janvier 2012.

66. Réponse du Gouvernement français à l'appel urgent des quatre procédures spéciales de l'ONU en date du 21 août 2012 relatif à l'évacuation et à l'expulsion de Roms, 22 août 2012.

la réponse des autorités nationales insiste sur le dispositif de mise à l'abri de droit commun, qui a vocation, en application du principe d'inconditionnalité de l'accueil, à accueillir tout le monde. Enfin, le Gouvernement affirme rechercher des solutions à moyen terme.

Dans un arrêt *Winterstein et autres c. France*, la CEDH⁶⁷ a conclu que l'expulsion en exécution de décisions de justice de familles de gens du voyage avait violé l'article 8 de la CEDH. En l'espèce, les familles étaient pour la plupart installées sur ces terrains depuis de nombreuses années. La CEDH constate l'existence d'une ingérence dans le droit au respect de la vie privée des personnes expulsées, celles-ci ayant développé des liens suffisants et continus avec le lieu sur lequel elles étaient installées depuis cinq à trente ans. La Cour considère que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle poursuit un but légitime, à savoir la préservation d'une zone naturelle qui se rattache au droit des autres membres de la communauté de voir l'environnement protégé. Cependant, selon la Cour, cette atteinte n'est pas proportionnée à l'ingérence dans le droit au respect de la vie privée des requérants, notamment parce que les juridictions nationales n'ont pas répondu aux moyens relatifs à l'ancienneté de leur installation et à la tolérance de la commune pendant de nombreuses années.

Dans le même arrêt, la Cour rappelle que doivent être pris en compte pour déterminer la proportionnalité de la mesure les possibilités de relogement de remplacement, et les conséquences de cette expulsion, pour éviter que les personnes deviennent sans abri. En outre, l'appartenance des requérants à une minorité vulnérable doit être prise en compte, ce qui n'a été que partiellement le cas en l'espèce. La Cour relève pourtant que certains des requérants n'ont pu bénéficier d'un relogement, sont aujourd'hui dans une grande précarité, et occupent aujourd'hui des terrains inadaptés. En conséquence, la Cour conclut à une violation de l'article 8 de la CEDH.

Dans plusieurs décisions, le CEDS retient l'existence d'une discrimination concernant le droit à un abri (article 31 §2 du CSER) et les fréquentes expulsions de leur domicile auxquelles peuvent être exposés les Roms migrants. Le droit à un abri ne dépend pas de la qualité du séjour, régulier ou non, le droit à la dignité et le droit à la vie étant en effet reconnus à tous. Les expulsions ne respectent pas les conditions de la Charte : elles sont exécutées sans tenir compte de la présence d'enfants, de femmes enceintes, de personnes âgées, malades ou handicapées, pendant toute l'année, hiver compris. Elles sont accompagnées d'actes d'intimidation, de harcèlement moral, de violences injustifiées et de destructions de biens personnels. Le CEDS reconnaît que les expulsions peuvent être justifiées par la volonté de mettre un terme à une atteinte illégale aux droits des propriétaires, mais que celle-ci ne doit pas laisser les personnes expulsées sans abri, et qu'il appartient donc à l'État de proposer des offres de relogement appropriées et suffisamment pérennes.

67. Cour européenne des droits de l'homme, *Winterstein et autres c. France*, Req. n° 27013/07, 17 octobre 2013.

L'EPU a été l'occasion pour la France de répondre à différentes recommandations portant sur l'évacuation des campements et l'accès aux droits sociaux⁶⁸. Le Gouvernement a annoncé le lancement d'une politique interministérielle pour accompagner les évacuations des campements illicites, définie par la circulaire du 26 août 2012. Celle-ci détaille plusieurs modalités d'action qui ont pour objectif d'anticiper les éventuelles difficultés et d'améliorer l'accompagnement, l'insertion et l'hébergement des familles pour favoriser leur accès au dispositif de droit commun. Le Gouvernement insiste dans sa réponse sur le fait que des solutions d'hébergement d'urgence ou de relogement sont ainsi systématiquement recherchées⁶⁹.

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

Alors que le Gouvernement met en valeur l'édiction de trois circulaires, l'ECRI constate que celles-ci n'ont, pour l'heure, pas été suivies d'effet et que les problèmes de scolarisation persistent. Ces problèmes sont renforcés par le manque de personnel des classes pour non francophones et par les évacuations des campements Roms, chaque évacuation entraînant des déscolarisations. L'ECRI relève également que certaines communes demandent une domiciliation des parents préalablement à l'inscription des enfants.

Ces observations rejoignent celles du CEDS⁷⁰ concernant la scolarisation des Roms. Certes, le CEDS constate que les textes encadrant la scolarisation sont conformes à la CSER. Cependant, différents rapports font part d'importantes difficultés d'accès des Roms au système éducatif. Ces difficultés sont d'autant plus évidentes que pour le reste de la population, le taux de scolarisation est proche de 100%. Or, le CEDS note que « *le Gouvernement ne prend pas de mesures particulières, alors qu'il le devrait à l'égard des membres d'un groupe vulnérable, pour assurer aux enfants Roms d'origine roumaine et bulgare une égalité d'accès à l'éducation* ». Il conclut que le système éducatif français n'est pas suffisamment accessible à ces enfants, 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.

68. Voir notamment les recommandations n° 120.146; 120.149; 120.154; 120.155 du second cycle de l'EPU, *ibid*.

69. Pour l'analyse de la CNCDH sur ce sujet, il conviendra de se reporter au chapitre 3, section 2 du présent rapport.

70. CEDS, *Médecins du Monde – International c. France*, Rec. n° 67/2011, 11 septembre 2012.

Ces considérations sont enfin partagées par la Commission d'experts de l'OIT⁷¹ qui constate tant pour les Roms que pour les gens du voyage des problèmes de scolarisation et demande au Gouvernement de transmettre tous les éléments d'information nécessaires.

Le point de vue de la CNCDH

Dans son 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 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 Centre national d'enseignement à distance (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 la proposition d'inscrire dans les schémas départementaux la nécessité de localiser les 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 à ce 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 scolaire⁷².

En conclusion de cette partie sur les Roms et les gens du voyage, on ne peut que constater l'importance manifeste donnée à la situation de ces populations par les instances internationales. Ces dernières ont, grâce à leur pugnacité et leur intransigeance, un impact certain sur l'évolution de la situation, même si des marges de progrès existent encore.

5. L'interdiction du port des signes religieux et du port du voile intégral : des mesures générales remises en cause par certaines instances internationales

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 (Comité des droits de l'homme, rapporteur spécial des Nations unies sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée, rapporteur spécial sur questions relatives aux minorités, ECRI, CERD, CEDAW).

La question de principe a été tranchée par la CEDH, sur le terrain de la recevabilité comme sur le fond, avant comme après la loi de 2004. Ainsi, dans l'arrêt *Dogru c. France*, la Cour a considéré que l'interdiction de tous les signes religieux

71. Commission d'experts de l'OIT, demande directe : convention n° 111 concernant la discrimination (emploi et profession), 102ème session CIT (2013), 2012.

72. 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.

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 démocratique⁷³. Pour la Cour, cette ingérence, prévue par la loi et répondant à un but légitime, n'est pas disproportionnée ou discriminatoire.

Dans le traitement d'une communication individuelle, le Comité des droits de l'homme a pu expliciter les raisons de son opposition à cette loi dans ses constatations sur une communication qui portait sur l'exclusion de son établissement scolaire d'une personne portant le turban sikh⁷⁴. Si le Comité « reconnaît que le principe de laïcité est en soi un moyen par lequel un État partie peut s'efforcer de protéger la liberté religieuse de l'ensemble de la population », et si « la loi n° 2004-228 sert les objectifs de protection des droits et libertés d'autrui, de l'ordre public et de la sécurité publique », l'État partie ne démontre pas en quoi le port du turban présentait une menace pour les autres élèves et pour l'ordre public, ni en quoi l'exclusion était nécessaire, en application de l'article 18 du Pacte sur les droits civils et politiques relatif à la liberté de manifester sa religion. Il souligne que cette décision a été prise en raison de son appartenance « à une large catégorie de personnes définies par leur conduite motivée par des raisons religieuses » et ne constitue donc pas une atteinte nécessaire ou proportionnée aux buts visés.

La Commission d'experts pour l'application des conventions de l'OIT a demandé à la France de fournir des éléments statistiques ainsi que toute décision administrative et judiciaire concernant l'application de cette loi, y compris les mesures prises pour veiller à ce que les élèves expulsés aient une possibilité d'accéder à l'éducation et à la formation. La Commission demande également au Gouvernement de surveiller les effets de cette loi sur les opportunités d'emploi des femmes.

À l'occasion de l'EPU, 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.

Le Gouvernement a expressément refusé de prendre en compte ces recommandations. Il souligne 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 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 ».

73. CEDH, *Dogru c. France*, req. n° 27058/05, 4 décembre 2008.

74. Comité des droits de l'homme, 1^{er} novembre 2012, *Bikramjit Singh*, Com. no 1852/2008, CCPR/C/106/D/1852/2008.

Le point de vue de la CNCDH

Comme cela a été rappelé plus haut, la CNCDH est 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.

Signes religieux sur les photographies d'identité

Le Comité des droits de l'homme a adopté des constatations lors de sa 108^e session concernant la communication n° 1928/2010 introduite par *M. Shingara Mann Singh contre la France*. Le requérant, qui appartient à la religion sikh, s'est vu refuser le renouvellement de son passeport en raison de son refus de se découvrir sur la photo de son passeport. Le Comité a considéré que la France avait méconnu l'article 18 du Pacte : en effet, si « l'obligation d'apparaître "tête nue" sur la photographie d'identité est prévue par la loi et [...] poursuit le but de la protection de la sécurité et de l'ordre public », elle n'apparaît pas nécessaire dès lors, d'une part, que le turban sikh ne dissimule pas le visage, et, d'autre part, que « l'État partie n'a pas expliqué dans des termes spécifiques comment une photographie d'identité "tête nue" d'une personne qui se montre toujours en public tête couverte servirait à faciliter son identification dans la vie de tous les jours et à combattre les risques de falsification et de fraude des passeports »⁷⁵. Le Gouvernement a apporté des éléments d'information dans le cadre de la procédure de suivi de cette communication le 19 février 2014, en rappelant sa doctrine traditionnelle, et en informant le Comité de son refus de modifier les dispositions critiquées.

Voile intégral

La loi n° 2010-1192 du 11 octobre 2010 interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public a fait l'objet de nombreuses critiques d'instances internationales. L'effet potentiellement discriminatoire de cette loi a été notamment dénoncé par la Commission d'experts de l'OIT, qui a demandé « au Gouvernement de fournir des informations sur (son) application dans la pratique en ce qui concerne l'emploi et la profession [...] et d'indiquer les mesures prises pour s'assurer que l'application de cette loi n'ait pas pour effet d'empêcher les femmes de religion musulmane portant le voile intégral de trouver et d'exercer un emploi et d'indiquer si un mécanisme d'évaluation des effets de ce texte est prévu »⁷⁶.

75. Comité des droits de l'homme, *Shingara Mann Singh*, Com. n° 1928/2010, CCPR/C/108/D/1928/2010, 19 juillet 2013.

76. Commission d'experts de l'OIT, observation : convention n° 111 concernant la discrimination (emploi et profession), 102^e session CIT (2013), 2012.

Des critiques ont été renouvelées lors de l'EPU. À l'occasion de sa réponse, le Gouvernement s'est défendu d'avoir adopté une loi discriminante, celle-ci s'appliquant à tous et ne visant pas uniquement le port du voile intégral. Ce dernier n'en constitue pas moins l'une des raisons ayant motivé l'adoption de cette loi : le voile intégral « est en effet un facteur d'enfermement pour les femmes qui le portent, qu'elles le fassent librement ou non ». Le Gouvernement soutient également 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 de la personne ». Le maintien de l'ordre public était également l'une des préoccupations du législateur.

La CEDH a été saisie de plusieurs requêtes concernant le port du voile intégral, la plupart ayant été déclarées irrecevables. Une requête, introduite le 11 avril 2011 a toutefois été renvoyée directement en Grande Chambre qui a conclu à la non-violation des articles 3, 8, 9, 10, 11 et 14 de la Convention par la France⁷⁷. Au regard de l'ampleur de la marge d'appréciation dont disposait l'État défendeur en l'espèce, la Cour juge en effet que l'interdiction que pose la loi du 11 octobre 2010 peut être considérée comme proportionnée au but poursuivi, à savoir la préservation des conditions du « vivre ensemble » en tant qu'élément de la « protection des droits et libertés d'autrui ». Elle considère donc que la restriction litigieuse peut apparaître « nécessaire », « dans une société démocratique ». Il est intéressant de noter que cet arrêt mentionne, parmi les sources pertinentes, l'avis de la CNCDH sur le port du voile intégral du 21 janvier 2010.

Ainsi, tout comme pour le port des signes religieux à l'école, certaines instances internationales soulignent ici les risques d'exclusion d'une frange de la population. Des informations précises sur les répercussions de cette législation sont demandées à la France.

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 et du principe de neutralité dans les services publics 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.

77. CEDH, S. a. s. c. France, req. n° 43835/11, 1^{er} juillet 2014.

6. Discours publics et politiques encourageant le racisme et nourrissant la haine de l'autre

Plusieurs instances internationales s'inquiètent de la généralisation des discours racistes ou xénophobes dans le débat public français.

L'ECRI a consacré une partie de son rapport de 2010 sur la France au racisme dans le discours public, et c'est également l'un des sujets d'inquiétude du CERD en 2010. Le CERD a d'ailleurs organisé une grande réunion thématique en août 2012 sur les discours de haine raciale et adopté l'année suivante une recommandation générale sur la lutte contre les discours de haine raciale⁷⁸. L'APCE a adopté plusieurs résolutions à ce propos⁷⁹.

Le CEDS a repris, dans ses conclusions relatives au rapport de la France pour 2011⁸⁰, les critiques formulées par l'ECRI. Cette dernière relevait que *« plusieurs propos tenus notamment sur des questions d'immigration et d'intégration par des responsables politiques, y compris par des élus et des membres du Gouvernement, ont été ressentis comme encourageant l'expression du racisme et particulièrement de la xénophobie »*, et incitait les responsables politiques à prendre des précautions particulières *« pour veiller à ce que le message transmis à la société dans son ensemble ne soit pas de nature à fomenter ou encourager l'intolérance »*. L'ECRI a aussi souligné *« l'importance d'éviter que certains médias, notamment dans le cadre d'Internet, contribuent à créer une atmosphère d'hostilité et de rejet envers les membres des groupes minoritaires »*. Le CEDS demande donc au Gouvernement de fournir lors du prochain rapport *« une description complète et à jour des mesures éventuellement prises à l'encontre de la propagande trompeuse concernant les travailleurs migrants »*.

À l'occasion de son examen du respect par la France de la convention n° 97 de l'OIT sur les travailleurs migrants, et à la suite d'observations de la CGT concernant *« les préjugés et la stigmatisation de la population migrante qui ont cours en France, notamment les stéréotypes discriminatoires relatifs aux personnes des communautés Roms »*, la Commission d'experts de l'OIT *« prie le Gouvernement de fournir des informations complètes sur les mesures prises, en collaboration avec les partenaires sociaux et, le cas échéant, d'autres parties prenantes concernées pour prévenir et combattre efficacement les préjugés relatifs à l'immigration ainsi que la stigmatisation et la propagation de stéréotypes relatifs aux travailleurs migrants, notamment à la population rom, et de communiquer des informations complètes sur les résultats obtenus »*⁸¹.

Une recommandation (120.72) de l'EPU demande au Gouvernement *« d'encourager les hauts fonctionnaires et les politiciens à prendre une position claire contre les discours politiques racistes ou xénophobes »*.

78. CERD, recommandation générale n° 35, lutte contre les discours de haine raciale, 26 septembre 2013.

79. APCE, *Image des migrants et des réfugiés véhiculée pendant les campagnes électorales*, Res. n° 18892, juin 2012 ; APCE, *Le rôle des ONG dans la lutte contre l'intolérance, le racisme et la xénophobie*, Res. n° 1910, novembre 2012.

80. CEDS, conclusions 2011 (France) articles 7, 8, 16, 17, 19, 27 et 31 de la charte révisée, janvier 2012.

81. Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, rapport III, Partie IA, 102^e session, 2013, p. 864.

Dans sa réponse, le Gouvernement français se contente de présenter le dispositif pénal existant : « *La loi française pénalise depuis 1972 la provocation publique à la haine ou à la violence, la diffamation publique et l'injure publique commises "à raison de l'origine ou de l'appartenance ou de la non-appartenance à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée" de la victime.* » Cette pénalisation a depuis été étendue à la provocation publique à la haine ou la violence, et à la diffamation publique et à l'injure publique commise envers une personne ou un groupe de personnes à raison de leur sexe, de leur orientation sexuelle ou de leur handicap.

Il convient enfin de mentionner une recommandation de l'EPU (120.71) concernant l'ajout dans les programmes scolaires des éléments pertinents qui permettent de combattre les préjugés négatifs contre les groupes de la société française d'origine immigrée. Le Gouvernement a accepté cette recommandation et rappelé que « *le respect de soi et des autres est inscrit dans le socle commun de connaissances, de compétences et de culture* », et que la lutte contre les discriminations de manière générale et plus particulièrement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie font l'objet d'une formation spécifique.

Au niveau européen, le rapport de la FRA consacré aux droits de l'homme en période de crise établit une corrélation entre crise économique et crise politique, qui se manifeste notamment par « *l'expression plus ouverte d'attitudes xénophobes et discriminatoires* »⁸², et une défiance à l'égard des autres habitants de l'Union européenne mettant à mal la solidarité au sein de l'Union. Le rapporteur des Nations unies sur les droits de l'homme des migrants souligne quant à lui que « *la question des migrations est devenue de plus en plus sensible en Europe, donnant souvent lieu à des débats publics polarisés et houleux et se transformant en un enjeu décisif lors des élections nationales* »⁸³.

Crimes de haine ou *Hate Crimes*

La lutte contre les crimes de haine est inscrite à l'agenda de nombreuses instances internationales. L'OSCE définit les crimes de haine comme les infractions motivées par l'intolérance contre un groupe déterminé de la société. Deux critères doivent, selon l'OSCE, être remplis :

- 1) l'acte doit être considéré comme une infraction ;
- 2) l'infraction doit être commise à raison d'une motivation discriminatoire, ce qui signifie que « *l'agresseur choisit intentionnellement la cible du crime, parce qu'elle présente une certaine caractéristique protégée* »⁸⁴.

Concernant la qualification de caractéristique protégée, l'OSCE renvoie aux législations nationales. Néanmoins, certaines caractéristiques sont généralement considérées comme protégées : la race, la langue, la religion, l'ethnie, la nationalité, l'identité de genre ou l'orientation sexuelle.

Cette définition peut trouver un équivalent en droit pénal français dans les articles 132-76 et 132-77 du code pénal : « *Dans les cas prévus par la loi, les peines encourues pour un crime ou un délit sont aggravées lorsque l'infraction est commise 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.* » (article 132-76) ou « *à raison de l'orientation ou identité sexuelle de la victime* » (article 132-77).

La FRA a organisé une conférence à Vilnius sur ce sujet le 12 novembre 2013. Les travaux de l'Agence témoignent d'une volonté de promouvoir une politique ferme et cohérente contre ces crimes. Les travaux des instances internationales sur les crimes de haine doivent être mis en lien avec les travaux sur les discours de haine.

82. Rapport annuel de la FRA, 2012, p. 21.

83. Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants, *Étude régionale : la gestion des frontières extérieures de l'Union européenne et ses incidences sur les droits de l'homme des migrants*, A/HRC/23/46, 24 avril 2013.

84. BIDDH (OSCE), *Les lois sur les crimes de haine – Guide pratique*, 2005.

Le point de vue de la CNCDH

Dans l'édition 2013 du rapport sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie, 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 pédagogie, à la fois pour rappeler que la lutte contre le racisme n'a rien en commun avec les simples diktats du politiquement correct; également pour plaider en faveur d'un usage adéquat des termes, d'autant plus lorsqu'ils renvoient au champ infractionnel.

Les instances internationales s'accordent pour placer ce sujet comme sujets de préoccupation principale de ces dernières années. 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 à l'apprentissage de la tolérance tout au long de la scolarité.

7. Le racisme sur Internet, un enjeu nouveau et complexe

Dans son rapport sur la France, 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* ». L'ECRI « *a recommandé de mener une campagne d'information auprès du grand public sur l'interdiction des propos incitant à la haine raciale véhiculés par le biais d'Internet et sur la possibilité de signaler les contenus portant atteinte à cette interdiction* ».

Une recommandation similaire (120.73), acceptée par la France, a été formulée lors de l'EPU.

Dans le cadre de ses conclusions de suivi intermédiaire de la France, l'ECRI analyse le renforcement des institutions en charge de la lutte contre le racisme sur Internet : la plateforme d'harmonisation, d'analyse, de recoupement et d'orientation des signalements des contenus illicites de l'Internet (PHAROS) a vu son site amélioré et ses effectifs renforcés et l'Office central de lutte contre la criminalité liée aux technologies de l'information et de la communication (OCLCTIC) a amélioré sa coopération avec l'association des fournisseurs d'accès et de services Internet. L'OCLCTIC, en 2011, a traité 8 605 cas concernant des contenus racistes ou discriminatoires, soit une augmentation de 12% par rapport à 2010; trente-six enquêtes judiciaires liées au racisme et à la discrimination raciale ont été ouvertes. En conséquence, « *l'ECRI juge les efforts faits par les autorités satisfaisants en ce qui concerne le suivi des infractions à caractère raciste commises sur Internet et les poursuites engagées contre les auteurs* ». Cependant, l'ECRI considère que les efforts engagés pour sensibiliser le grand public à la lutte contre le racisme sur Internet existent mais restent insuffisants. En conséquence, elle estime que sa recommandation n'a été que partiellement suivie⁸⁵.

85. Pour l'analyse de la CNCDH sur ce sujet, il conviendra de se reporter au chapitre 3, section 1 du présent rapport.

8. La lutte contre les discriminations raciales, partie intégrante de la lutte contre le racisme

Politiques publiques de lutte contre les discriminations

La Commission d'experts de l'OIT souligne que « *malgré certaines initiatives, les mesures et dispositifs ne sembl[ent] pas produire d'effets suffisants pour lutter efficacement contre la discrimination fondée sur la race ou l'ascendance nationale dans l'emploi, notamment en ce qui concerne l'accès à l'emploi des jeunes français d'origine étrangère* »⁸⁶.

La Commission d'experts de l'OIT demande également au Gouvernement de fournir des informations sur la diffusion auprès des entreprises d'un guide publié par la CNIL et le Défenseur des droits sur la collecte des données concernant l'égalité dans l'emploi⁸⁷. Ce guide « *précise les procédures à suivre pour établir des indicateurs de mesure fiables afin de permettre aux employeurs d'agir pour l'égalité en respectant la législation et en assurant la protection des données personnelles* »⁸⁸.

À l'occasion de l'EPU, plusieurs États ont également recommandé à la France d'améliorer les dispositifs existants de lutte contre les discriminations, en insistant notamment sur la nécessité d'adopter des mesures positives pour lutter contre ces discriminations (recommandation 120.5), et sur l'élimination de « *toutes les pratiques discriminatoires qui empêchent les personnes appartenant à des minorités ethniques de bénéficier de l'égalité d'accès à l'emploi* » (120.40).

Le CEDS, dans ses conclusions 2011, prend également note des informations relatives à la formation des agents publics de l'État en ce qui concerne le respect des différences, la neutralité du service public et, plus généralement, le respect d'autrui⁸⁹. Il demande des informations complémentaires sur les formations mises en œuvre en direction des officiers de la police judiciaire par les magistrats référents chargés de l'animation des pôles antidiscriminations.

Les réponses de la France à l'EPU illustrent la tendance des pouvoirs publics français vers une reconnaissance progressive de la « diversité » et de la prise en compte des spécificités individuelles, notamment sous la pression du droit communautaire. Concernant la fonction publique, le Gouvernement français insiste ainsi sur la création d'un label diversité. De même, dans le domaine de l'emploi, et en réponse à de nombreuses recommandations en ce sens, le Gouvernement souligne l'amélioration de l'arsenal législatif, et notamment l'adoption de la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations. Celle-ci

86. Commission d'experts de l'OIT, observation : convention n° 111 concernant la discrimination (emploi et profession), 102^e session CIT (2013), 2012.

87. Commission d'experts de l'OIT, demande directe : convention n° 111 concernant la discrimination, (emploi et profession), 102^e session CIT (2013), 2012.

88. CNIL, DDD, *Mesurer pour progresser vers l'égalité des chances, guide méthodologique à l'usage des acteurs de l'emploi*, 03/2012.

89. CEDS, conclusions 2011 (France) articles 7, 8, 16, 17, 19, 27 et 31 de la charte révisée, janvier 2012.

permet l'intégration en droit interne de la notion de discrimination indirecte⁹⁰. Ce concept implique la mise en place d'indicateurs, qu'ils soient qualitatifs ou quantitatifs, et pose inévitablement la question de la définition de deux groupes de population, un groupe discriminé et un groupe témoin.

Certaines instances internationales sont les témoins attentifs de ces mutations du principe d'égalité. Ainsi, la Commission d'experts de l'OIT a pris note « avec intérêt de l'amendement de l'article 1^{er} de la Constitution, par la loi du 23 juillet 2008, et de l'adoption de la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations qui réalise et complète la transposition de cinq directives européennes et modifie, entre autres, le code du travail »⁹¹.

Le point de vue de la CNCDH

La CNCDH considère, dans le cadre de la préparation annuelle de son rapport sur le racisme, les discriminations à raison de l'origine ou de l'ethnie ou parfois de la religion comme l'une des manifestations possible du racisme, aux côtés notamment des violences, des injures et diffamations. Les pratiques discriminatoires constituent souvent une forme de légitimation du racisme, et inversement. Les pouvoirs publics doivent lutter contre toutes les formes de discriminations dans les relations entre les individus, notamment en matière d'emploi, de logement, etc. (voir à ce sujet l'analyse de la CNCDH sur l'action du ministère de l'Intérieur, chapitre 2, section II).

Conclusion

À la lecture de ces recommandations émises par les instances internationales, plusieurs idées viennent à l'esprit. Tout d'abord, il peut être noté que ces instances ont en commun la recherche de l'effectivité des droits, au-delà des principes constitutionnels régissant le régime juridique d'un État, que ce soient les principes d'indivisibilité et d'égalité « à la française » imprégnés d'universalisme et s'élevant contre le communautarisme, ou encore le principe de laïcité. Cette effectivité s'évalue notamment grâce à des outils de mesure de la discrimination qualitatifs et quantitatifs qui pourraient nécessiter une identification ethno-raciale.

L'approche générale française de protection des droits de l'homme demeure 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.

90. L'article 1^{er} de la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations précise que : « *Constitue une discrimination indirecte une disposition, un critère ou une pratique neutre en apparence, mais susceptible d'entraîner, pour l'un des motifs mentionnés au premier alinéa, un désavantage particulier pour des personnes par rapport à d'autres personnes, à moins que cette disposition, ce critère ou cette pratique ne soit objectivement justifié par un but légitime et que les moyens pour réaliser ce but ne soient nécessaires et appropriés.* »

91. Commission d'experts de l'OIT, observation : convention n° 111 concernant la discrimination (emploi et profession), 102^e session CIT (2013), 2012.

Toutefois, il importe 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, il convient de rappeler que 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. L'action des instances internationales compétentes dans le domaine des droits de l'homme y travaille, en contribuant par ses alertes, recommandations et analyses à l'éradication du racisme qui trouve son fondement dans la contestation de l'égalité de toutes et tous.

Section II

Le regard du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, M. Nils Muižnieks

Le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie sont des fléaux qui gangrènent l'Europe. La lutte contre ces phénomènes fait partie intégrante du travail de protection et de promotion des droits de l'homme et occupe une place centrale dans mes activités. Au cours de l'année 2014, j'ai abordé cette thématique dans plusieurs visites de pays et rapports de visite concernant le Danemark, la Géorgie, la Roumanie, la Hongrie et la France⁹². Je me suis également exprimé sur ce sujet à plusieurs reprises dans le cadre de mes travaux thématiques⁹³. À l'occasion de ces différentes activités, j'ai hélas constaté que le combat contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie est loin d'être gagné et reste un enjeu majeur pour tous les États européens.

1. Des manifestations d'intolérance et de racisme nombreuses et variées

La France est confrontée de longue date au racisme, à la xénophobie et à l'antisémitisme. Les rapports publiés au cours de ces dernières années par des instances internationales telles que la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), le Comité des Nations unies pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD) ou par mes prédécesseurs et par moi-même font état du caractère chronique, grave et systémique de ce problème en France et pointent les difficultés rencontrées par les autorités pour lutter contre ce phénomène.

Le présent rapport de la CNCDH confirme malheureusement ce constat et met en lumière les tensions qui traversent la société française. Je note avec inquiétude que de plus en plus de personnes considèrent qu'il existe des groupes qui sont à part de la société française du fait de leur origine ou de leur religion. Les Roms, les gens du voyage, les musulmans, les Maghrébins et les juifs semblent être considérés comme tels par une part croissante de la population, tandis que le niveau de racisme assumé est en progression.

Cette singularisation, qui s'accompagne le plus souvent du rejet des personnes appartenant ou supposées appartenir à ces groupes, n'est pas un phénomène spécifiquement français. J'ai, en effet, pu constater que la xénophobie, l'antitsiganisme, l'antisémitisme et l'islamophobie sont largement répandus en Europe.

Les immigrants et les demandeurs d'asile sont fréquemment victimes d'actes et de discours de haine. Tel est le cas en France, mais aussi, par exemple, au Danemark, où la prolifération des discours de haine visant les migrants et les minorités

92. Rapports disponibles sur : <http://www.coe.int/fr/web/commissioner/country-monitoring-by-country>

93. Voir, notamment, l'article publié sur son blog intitulé L'Europe reste hantée par l'antisémitisme, 23 janvier 2014.

ethniques constitue, depuis plusieurs années, l'un des principaux motifs d'inquiétude des organes internationaux de veille du respect des droits de l'homme.

Les Roms et les gens du voyage comptent également parmi les populations les plus discriminées et rejetées en Europe. De la condamnation des hommes aux galères et la stérilisation des femmes sous l'Ancien Régime, à l'internement dans des camps spéciaux pendant la Seconde Guerre mondiale, l'histoire des « Tsiganes » ou « nomades » en France est marquée par l'hostilité et par les persécutions, y compris de la part de l'État⁹⁴. Au cours de ma visite en France, j'ai pu noter avec inquiétude qu'en dépit des recommandations successives de nombreuses instances internationales et nationales, il existe un fort climat d'antitsiganisme. Plusieurs organisations de voyageurs m'ont ainsi indiqué ressentir une hostilité croissante de la part de leurs concitoyens. Les Roms migrants font aussi l'objet d'une très forte hostilité s'exprimant à travers des discours et des actes haineux et violents. Le lynchage d'un jeune Rom retrouvé inconscient et gravement blessé à Pierrefitte-sur-Seine en juin 2014 a fourni l'une des illustrations les plus terribles de l'hostilité extrême à l'égard des Roms. Celle-ci se manifeste sous diverses formes un peu partout en Europe, notamment en Hongrie, en Roumanie, ou encore en République tchèque, où se tiennent régulièrement des manifestations anti-Roms dont je me suis inquiété auprès du Premier ministre tchèque dans une lettre que je lui ai adressée en mars 2014⁹⁵.

L'attentat contre le Musée juif de Bruxelles, dans lequel quatre personnes ont trouvé la mort le 24 mai 2014, a rappelé à quel point l'antisémitisme est un danger pour les États européens. L'antisémitisme se manifeste aujourd'hui sous des formes « traditionnelles » ou plus « modernes ». Ainsi, en janvier 2014 à Paris, des participants à une manifestation ont proféré des slogans tel que « *juif, la France n'est pas à toi* », qui, comme l'a souligné l'ancien ministre de la Justice Robert Badinter, n'avaient plus été entendus dans des cortèges foulant le pavé parisien depuis l'Occupation. En Hongrie, un appel à recenser les juifs représentant « *une menace pour la sécurité nationale* », lancé lors d'une séance du Parlement par un membre du parti Jobbik, a ravivé le terrible souvenir des politiques nazies. Les formes « modernes » d'antisémitisme sont nombreuses, elles aussi. Les messages antisémites se multiplient sur Internet et les réseaux sociaux, tandis que dans de nombreux pays européens, les chants et saluts antisémites sont de plus en plus fréquents lors des matchs de football.

Une autre tendance lourde en matière de racisme en Europe est la prolifération des discours et actes haineux visant les musulmans. J'ai ainsi constaté des attitudes négatives et ouvertement hostiles à l'égard des musulmans en Géorgie, où un nombre croissant d'agressions physiques et verbales est à déplorer. Il en va de même en France, où l'augmentation des actes et discours antimusulmans a été particulièrement forte au cours de ces deux dernières années. S'agissant des atteintes aux biens, de nouveaux phénomènes sont apparus, tels que le dépôt de têtes de porc devant des mosquées. Ces actes, qui viennent s'ajouter aux graffitis insultants et autres intolérables dégradations de lieux de culte, sont d'autant plus inquiétants qu'ils sont porteurs d'une grande violence symbolique. Quant aux atteintes aux

94. Voir Conseil de l'Europe, Fiches sur l'histoire des Roms, fiche 2.4, "Europe de l'ouest".

95. Disponible sur : <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2166573>

personnes, je suis préoccupé du fait qu'une proportion très importante des actes antimusulmans commis en France vise des femmes, notamment des femmes voilées.

Cette dimension de genre n'est pas propre à l'islamophobie. Je considère, en effet, qu'il existe des stéréotypes à propos des femmes qui s'ajoutent aux préjugés visant les minorités et accroissent le racisme et les discriminations dont les femmes appartenant à ces minorités font l'objet. Cet aspect constitue l'un des traits marquants du racisme tel qu'il s'exprime en Europe aujourd'hui. Le surcroît de violence subie par les migrants, les Roms, les juifs, les musulmans ainsi que d'autres minorités ethniques ou religieuses en est un autre. Une étude menée par l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne dans le cadre du projet *EU-MIDIS* (2012)⁹⁶, a montré d'ailleurs qu'une personne issue d'un groupe minoritaire sur quatre a été victime d'une atteinte grave à la personne ou aux biens au cours d'une période de douze mois.

2. Des manifestations qui gagnent la sphère politique

Pour mettre fin à l'intolérance et aux actes haineux et discriminatoires, il est essentiel que les responsables politiques non seulement condamnent fermement ces actes et ces discours, mais aussi s'abstiennent de recourir à une rhétorique qui stigmatise certains groupes sociaux, tels que les migrants ou encore les Roms, car cela déclenche plus d'intolérance et conduit à la banalisation du racisme dans la société. Cependant, la persistance, voire le développement, du racisme, de la xénophobie et de l'antisémitisme s'opèrent dans un certain nombre de pays européens, dont la France, sur fond de résurgence de l'extrémisme et de libération et de banalisation des discours racistes, y compris dans la sphère politique.

Je me réjouis du fait que la majeure partie de la classe politique française rejette les rhétoriques racistes antisémites et xénophobes et n'hésite pas à condamner publiquement ceux qui y ont recours. Il est cependant préoccupant de constater qu'un certain nombre de partis et de membres de la classe politique tiennent des discours intolérants ou racistes, relevant pour certains de l'incitation à la haine et à la violence. Les campagnes en vue des élections municipales et européennes de 2014 en ont fourni plus d'une illustration, à l'instar d'une candidate du Front national qui a publié sur Internet un photomontage raciste. Quelques mois plus tard, un député-maire a été condamné en appel pour apologie de crime contre l'humanité pour avoir indiqué, lors d'une altercation avec des gens du voyage, que Hitler « *n'en [avait] peut-être pas tué assez* ». Les exemples sont également nombreux ailleurs en Europe. Aux Pays-Bas, Geert Wilders, le chef du parti populiste pour la liberté, est poursuivi en justice pour discrimination et incitation à la haine suite à des propos visant les Marocains, tandis qu'en République tchèque Tomio Okamura, leader du parti de l'Aube de la démocratie directe, s'illustre fréquemment par des propos racistes. Comme j'ai déjà eu l'occasion de l'indiquer, les effets des discours de haine politique sur l'opinion publique et sur la cohésion sociale d'un pays sont particulièrement nocifs.

96. Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, *EU-MIDIS*. Enquête de l'Union européenne sur les minorités et la discrimination, 2012. <http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2012-eu-midis-dif6-fr.pdf>

Les succès électoraux des partis populistes et/ou d'extrême droite contribuent à la banalisation des discours racistes. Le score élevé du Front national aux élections européennes de juin 2014, lors desquelles il a obtenu 24,86 % des voix et vingt-quatre sièges n'est pas isolé puisque le Jobbik a remporté 20 % des suffrages lors des élections générales hongroises de 2014, devenant ainsi la deuxième force politique du pays. Ce même parti, ainsi que le parti néo-nazi grec Aube dorée ont trois élus au Parlement européen, tandis que le parti d'extrême droite autrichien FPÖ en a quatre et que le parti néo-nazi allemand NPD dispose d'un député européen. Ces partis, autrefois éloignés des cercles de pouvoir et considérés comme infréquentables par les autres formations politiques, disposent désormais d'élus, de tribunes et se trouvent en position d'exercer une influence significative sur la vie politique.

À ces partis s'ajoutent d'autres formes de mouvements qui propagent des discours et une idéologie racistes. Il existe en France, de longue date, des organisations et groupuscules, qui propagent cette idéologie à travers des discours et des actions parfois violentes. J'ai noté avec inquiétude un certain nombre d'incidents impliquant des groupuscules de cette nature, tels que les patrouilles « antiracailles » organisées dans le métro de Lille au début de l'année 2014 par le mouvement « Génération identitaire » pour prétendument dénoncer l'insécurité. D'autres mouvements d'une forme nouvelle, moins radicaux mais plus massifs, sont également préoccupants, à l'instar du mouvement Pegida initié en Allemagne pour lutter contre la prétendue « islamisation de l'Europe » et qui gagne d'autres pays européens.

3. Les moyens de lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie

Les actes et discours haineux et discriminatoires constituent une violence particulièrement pernicieuse. J'estime que, plus que d'autres formes de violence, la violence à caractère raciste a des effets destructeurs sur la dignité humaine et la cohésion sociale. D'où la nécessité de s'y attaquer plus sérieusement encore. Les personnes et les organisations impliquées dans de tels actes sapent les fondements de la démocratie. Elles fragilisent les droits de l'homme que défendent les pays démocratiques et mettent en danger la prééminence du droit. Les États doivent donc garantir le respect des droits de l'homme en éradiquant l'impunité, en protégeant efficacement les victimes et en menant une action de sensibilisation continue et systématique, notamment par le biais de l'éducation⁹⁷.

Je suis conscient des efforts consentis de longue date par la France en matière de lutte contre l'intolérance, le racisme et les discriminations. Il existe dans ce domaine, en France, un arsenal juridique plus développé que dans de nombreux États européens⁹⁸. Les possibilités de poursuites d'actes à caractère raciste offertes notamment par le code pénal et la loi sur la presse sont multiples et les peines

97. Voir l'article publié sur son blog intitulé « L'Europe doit combattre l'extrémisme raciste et défendre les droits de l'homme », 13 mai 2013.

98. À cet égard, voir le rapport de 2014 de la Commission européenne sur la mise en œuvre de la décision-cadre de 2008 du Conseil de l'Union européenne sur la lutte contre certaines formes et manifestations de racisme et de xénophobie au moyen du droit pénal.

encourues ont été alourdies et diversifiées au fil des réformes successives. En outre, une « politique nationale de lutte contre le racisme et l'antisémitisme », composée d'un Plan national d'action contre le racisme et l'antisémitisme et d'un programme complémentaire a été élaborée. Tout ceci a indéniablement produit des effets positifs au cours des trois dernières décennies.

Toutefois, en dépit du large éventail de mesures prévues par l'arsenal législatif et réglementaire, je note qu'en France, comme dans beaucoup d'États européens, la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie se heurte à un faible taux de signalement des actes et discours à caractère raciste. Le nombre de plaintes déposées auprès des services de police et de gendarmerie serait, en effet, largement inférieur au nombre de faits réellement commis. En outre, les moyens de prévention du racisme, de l'antisémitisme et de la xénophobie semblent insuffisamment développés, en particulier sur Internet, qui, à travers toute l'Europe, est devenu le principal vecteur de diffusion des discours de haine. Il est urgent de développer de nouvelles mesures éducatives visant à sensibiliser les jeunes utilisateurs d'Internet au rejet des discours racistes, haineux et discriminatoires. À cet égard, j'incite les États européens à participer activement au Mouvement contre le discours de haine⁹⁹ lancé par le Conseil de l'Europe et qui vise précisément à lutter contre le discours de haine en ligne.

La prévention du racisme, de l'antisémitisme et de la xénophobie passe aussi par la formation des agents de l'État, notamment des forces de l'ordre. Dans ce contexte, les États peuvent s'inspirer des principes énoncés dans la recommandation Rec (2001) 10 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe sur le code européen d'éthique de la police¹⁰⁰, ainsi que de 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 police¹⁰¹. La formation des forces de l'ordre revêt une importance cruciale afin, notamment, de permettre une meilleure identification du caractère raciste ou discriminatoire d'une infraction dès le stade du dépôt de plainte. S'agissant de la France, des efforts de formation en matière de contrôle d'identité semblent notamment nécessaires pour créer les conditions d'une éradication des contrôles de police discriminatoires¹⁰².

Cette prévention passe enfin par une attitude responsable des représentants de l'État et des membres de la classe politique, qui doivent porter un discours fort et clair qui, non seulement, rejette le racisme, la xénophobie et toutes les formes de discrimination, mais aussi valorise le respect des différences et donne effet au principe d'égalité.

Je considère que le recul de la tolérance et, en particulier, la montée des discours de haine enregistrés en France depuis 2009, que j'ai pu également constater dans de nombreux pays européens, exigent des efforts soutenus et une approche

99. Conseil de l'Europe, Mouvement contre le discours de haine. <http://www.nohatespeechmovement.org/>

100. [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Rec\(2001\)10&Language=lanFrench&Ver=original&Site=C-M&BackColorInternet=DBCFC2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Rec(2001)10&Language=lanFrench&Ver=original&Site=C-M&BackColorInternet=DBCFC2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864)

101. http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/GPR/EN/Recommendation_N11/Recommendation_11_fr.asp

102. Sur ces contrôles, voir notamment *Open Society Justice Initiative*, L'égalité trahie, l'impact des contrôles au faciès, septembre 2013; *Human Rights Watch*, « The root of humiliation, abusive identity checks in France », janvier 2012.

globale conformément à la recommandation n° R (97) 20 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe sur le « Discours de haine »¹⁰³, ainsi qu'à la recommandation générale n° 35 (2013) du CERD « Lutte contre les discours de haine raciale »¹⁰⁴. Il est essentiel que les États européens s'attaquent d'une manière systématique aux causes profondes du racisme, de l'antisémitisme et de la xénophobie.

De nombreux pays européens, à l'instar de la Finlande ou des Pays-Bas, ont inscrit la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie dans le cadre d'une dynamique plus globale de promotion et de protection systématique des droits de l'homme, structurée par un Plan national d'action sur les droits de l'homme¹⁰⁵. Je considère que l'élaboration de tels plans est une bonne pratique, qui pourrait valablement renforcer les efforts menés par les autorités françaises dans ce domaine. Il me semble, à cet égard, que l'annonce par le Premier ministre français d'une remise à plat du Plan national de lutte contre le racisme constitue une opportunité de considérer l'incorporation de la politique de lutte contre le racisme à un plan aux ambitions plus larges.

Enfin, je considère que les États européens doivent renforcer et donner plein effet à leurs engagements internationaux en matière de lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie. Les instruments juridiques internationaux dans ce domaine sont nombreux, au niveau européen comme au niveau international. S'agissant de la France, je salue l'initiation du processus de ratification de la charte européenne des langues régionales ou minoritaires et j'espère qu'il sera rapidement mené à son terme afin de permettre l'entrée en vigueur de cette convention. J'espère également que la France accédera au protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme concernant l'interdiction générale de la discrimination, ainsi qu'à la convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales.

Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe est une institution indépendante créée en 1999. Selon la résolution (99) 50 du Comité des ministres qui a institué la fonction et défini son mandat, le Commissaire a pour mission :

- de promouvoir le respect effectif des droits de l'homme et d'aider les États membres à mettre en œuvre les normes du Conseil de l'Europe en la matière;
- de promouvoir l'éducation et la sensibilisation aux droits de l'homme dans les États membres du Conseil de l'Europe;
- de déceler d'éventuelles insuffisances dans le droit et la pratique en matière de droits de l'homme;
- de faciliter les activités des bureaux nationaux de médiateurs et d'autres structures chargées des droits de l'homme et;
- d'apporter conseils et informations concernant la protection des droits de l'homme dans toute la région.

Ses activités s'articulent autour de visites dans les États membres du Conseil de l'Europe, d'un travail thématique d'information et de conseil sur la mise en œuvre systématique des droits de l'homme et d'activités de sensibilisation.

103. http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/other_committees/dh-lgbt_docs/CM_Rec%2897%2920_fr.pdf

104. http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CERD%2fC%2fGC%2f35&Lang=en

105. Voir la page thématique pertinente du Commissaire : <http://www.coe.int/fr/web/commissioner/systematic-human-rights-work>

CONCLUSION DE LA CNCDH

Le regard et les observations émis par les instances internationales traduisent une volonté d'assurer l'effectivité des droits dans la lutte contre le racisme et les discriminations. Dans cette optique, la France se doit de renforcer les efforts mis en œuvre pour le respect des principes d'invisibilité, d'égalité et de liberté.

Des constats élaborés lors de sa visite en 2014, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe souligne notamment l'importance de la diffusion d'un discours public positif et engagé dans le sens de la sensibilisation des mentalités et de la condamnation de la banalisation de la parole raciste. De même, le Commissaire alerte la France quant à la recrudescence d'actes et de menaces racistes à l'encontre de certains groupes, ainsi qu'à la menace qu'incarne la prolifération de l'expression raciste sur Internet.

Ainsi, à l'échelle européenne et internationale, les instances compétentes formulent des analyses et des recommandations qui se complètent et s'enrichissent mutuellement.

Il convient de faire mention particulière des travaux menés par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) et plus particulièrement par sa Commission sur l'égalité et la non-discrimination sur la question de la résurgence d'un « néo-racisme »¹⁰⁶.

Le « néo-racisme », auquel on attribue aujourd'hui le sens anglais qui lui avait déjà été donné dans les années 1980, puis en France par le sociologue Pierre-André Taguieff, se définit comme un racisme culturel ou différentialiste¹⁰⁷, par opposition à un racisme scientifique, dit biologisant. Il viserait à inférioriser et exclure l'autre non pas dans sa dimension « racisée », mais de par sa différence culturelle¹⁰⁸. La figure de l'étranger est donc présentée comme in-intégrable de par tout ce qui incarne sa différence, voire comme menace à l'identité nationale. Ceux qui sont la cible de cette forme de racisme ne sont donc plus considérés comme

106. Proposition de résolution « Reconnaître et prévenir le néoracisme » du 11 mars 2014 déposée par Mme Milena Santerini et d'autres membres de l'Assemblée à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

107. Taguieff, *Les fins de l'antiracisme*, 1995 : « Il faut insister sur un double constat, dès lors qu'on part de l'actuellement observable : le racisme peut se manifester de façon non explicite, il peut même parfois n'exercer tous ses effets qu'à la condition d'être voilé ou symbolique, et, corrélativement et plus précisément, les observateurs se trouvent le plus souvent devant des modes d'exclusion illustrant quelque chose comme un racisme sans race(s), mais qui n'en est pas pour autant moins virulent. [...] Ce qui est reproché à certaines catégories d'immigrés, c'est d'abord d'être culturellement inassimilables, c'est ensuite d'incarner une menace de désordre pour le groupe national, menace polymorphe de défiguration, de dénaturation, de désintégration ».

108. *Un lexique du racisme : étude sur les définitions opérationnelles relatives au racisme et aux phénomènes connexes*, UNESCO et CRIEC, 2006.

victimes, mais au contraire comme responsables du racisme qu'ils suscitent. Banalisé, de par la forme insidieuse voire symbolique qu'il prend, le néo-racisme serait d'autant plus dangereux.

La CNCDH salue l'initiative de l'APCE tant elle vise à susciter davantage de vigilance face à de nouvelles formes du rejet de l'autre. Cependant, la consécration de catégories entre « racisme » et « néo-racisme » ne saurait entraîner un éventuel traitement différencié, voire hiérarchisé, entre les victimes qui en sont la cible. La CNCDH est en effet convaincue que « *le combat contre le racisme ne saurait se concevoir autrement qu'indivisible, eu égard à la continuité existant entre toutes les manifestations de la haine de l'autre* »¹⁰⁹.

En outre, forte de sa mission de vigilance et d'analyse des phénomènes racistes en France, la CNCDH a pu faire le constat que le développement d'un néo-racisme culturel, qui s'affirme par un rejet de l'immigré dans sa différence, ne signifie pas pour autant l'abandon du racisme dit biologique ou ethnique dans la mesure où ces deux perceptions cohabitent, et s'alimentent bien souvent mutuellement.

Cependant, identifier la double nature et le caractère protéiforme du racisme s'avère particulièrement nécessaire à l'heure de s'interroger sur l'adéquation des moyens de lutte contre toutes les formes de racisme. En effet, ce n'est qu'en adaptant la pédagogie du contre-discours aux différentes idéologies racistes, tant nouvelles qu'historiques, que nous serons à même d'assurer une sensibilisation ciblée et efficace.

109. Christine Lazerges, présidente de la CNCDH dans son avant-propos au rapport de la CNCDH, *La Lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie*, année 2013, Paris, La Documentation française.

SECONDE PARTIE

**LE REGARD
DES CHERCHEURS
SUR LES PHÉNOMÈNES
DE RACISME**

Le racisme en France est protéiforme et se manifeste selon des dynamiques différenciées. L'analyse de son évolution se construit à travers l'exploration des préjugés qui le sous-tendent; elle s'enrichit de l'évaluation des politiques publiques de lutte mises en œuvre; elle se nourrit de la prise de recul qu'offrent les regards croisés des institutions européennes et internationales.

L'éclairage scientifique apporté dans ce chapitre contribue à offrir une vue d'ensemble des différents mouvements et tendances, 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 chargé de recherches au Centre d'études européennes de Sciences Po. 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.

L'histoire des manifestations du racisme en France se caractérise à la fois par une forme de continuité du rejet et de la haine de l'autre, et par une certaine évolution de l'indice de tolérance, outil élaboré par l'équipe de chercheurs. L'étude des phénomènes racistes sur le moyen et long terme permet également de mettre en exergue certains groupes victimes, voire «boucs émissaires» du racisme, sur la base de leur appartenance religieuse, ethnique ou culturelle.

C'est ainsi que, dans un premier chapitre, l'analyse des préjugés racistes en France menée de façon scientifique par les chercheurs permettra de mettre au jour une tendance générale, celle d'une embellie du niveau de tolérance (chapitre 1), qui s'accompagne pourtant d'un refus persistant de l'autre, avant de décliner, dans les chapitres suivants les spécificités associées aux préjugés envers l'autre (chapitre 2), à l'antisémitisme, ranimé dans ses anciens clichés (chapitre 3), et à l'expression des préjugés à l'égard des Roms (chapitre 4).

INTRODUCTION

Cette analyse porte sur le « racisme » au sens large, en France, en 2014. Elle s'appuie sur une enquête par sondage administrée en novembre de la même année¹¹⁰, autrement dit avant l'agression antisémite de Créteil, survenue en décembre, et avant les attentats des 7 et 9 janvier 2011, visant Charlie Hebdo et le supermarché Hypercasher de Vincennes. Il faudra, quand l'émotion soulevée par ces attaques sera retombée, analyser leur retentissement, voir dans quelle mesure l'onde de choc aura, dans un sens ou dans l'autre, modifié l'image des juifs et des musulmans de France. Mais savoir quel est, au-delà des actes, l'état de l'opinion juste avant, fin 2014, est important. Il s'agit de mesurer l'ampleur des préjugés envers toutes les minorités, suivre leur évolution depuis 2013, au cours d'une année marquée par de nombreux débordements antisémites, et plus largement, depuis 1990, date de mise en service du baromètre. Un premier chapitre montre que l'indice longitudinal de tolérance, qui baissait depuis 2009, après une longue période de hausse, semble stabilisé en 2014. Un second chapitre souligne la cohérence entre les diverses formes de préjugés, qui relèvent d'un même syndrome « ethnocentriste ». Le troisième analyse la revitalisation de vieux clichés antisémites, alors même que de toutes les minorités qui font la France celle des juifs est de loin la plus acceptée. Le dernier chapitre montre la stabilisation, à un niveau très élevé, des préjugés négatifs envers les Roms.

Nonna Mayer, CEE, Sciences Po, CNRS

Guy Michelat, Cevipof, Sciences Po, CNRS

Vincent Tiberj, CEE, Sciences Po

Tommaso Vitale, CEE, Sciences Po

110. Sondage BVA, sur les thèmes « Xénophobie, antisémitisme, racisme, antiracisme et discriminations en France », administré du 3 au 17 novembre auprès d'un échantillon représentatif de 1020 personnes âgées de 18 ans et plus résidant en France métropolitaine, constitué d'après la méthode des quotas (sexe, âge, profession du chef de ménage), après stratification par région et catégorie d'agglomération.

CHAPITRE 1

LA STABILISATION DE L'INDICE DE TOLÉRANCE

Contribution des chercheurs

Nonna Mayer, Guy Michelat, Vincent Tiberj, Tommaso Vitale

L'indice longitudinal de tolérance mis au point par Vincent Tiberj¹ permet de saisir sur la longue durée et de manière synthétique l'évolution des préjugés envers les minorités qui composent la France plurielle (cf. encadré 1).

Encadré 1 : présentation de l'indice longitudinal de tolérance

L'indice longitudinal de tolérance a été créé en 2008 selon la méthode élaborée par le politiste américain James Stimson. Son objectif est de mesurer de manière synthétique les évolutions de l'opinion publique française à l'égard de la diversité avec une mesure comparable dans le temps, depuis 1990.

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, et de ne pas être reposée chaque année, l'indice agrège désormais soixante-sept séries de questions² posées au moins trois fois dans le baromètre CNCDH. Ainsi deux nouvelles questions sur les Roms viennent d'être intégrées, posées à plus de deux reprises dans le baromètre. Quarante-neuf d'entre elles, soit environ 73 %, ont été posées à au moins huit reprises et pour quatre d'entre elles on dispose de mesures sur au moins quinze années. Outre la condition d'être répétées dans le temps, ces séries ont été sélectionnées si, et seulement si, la question portait sur une dimension préjudicielle à l'égard d'une minorité (ethnique, religieuse, etc.) ou touchant directement le rapport à l'autre. Sont exclues les questions portant par exemple sur l'homosexualité, la peine de mort ou le sentiment d'insécurité. En revanche toutes les questions relatives à la tolérance à l'égard des juifs, des musulmans, des Noirs, des Roms ont été incluses, tout comme des questions plus générales ayant trait au jugement sur l'immigration ou au multiculturalisme.

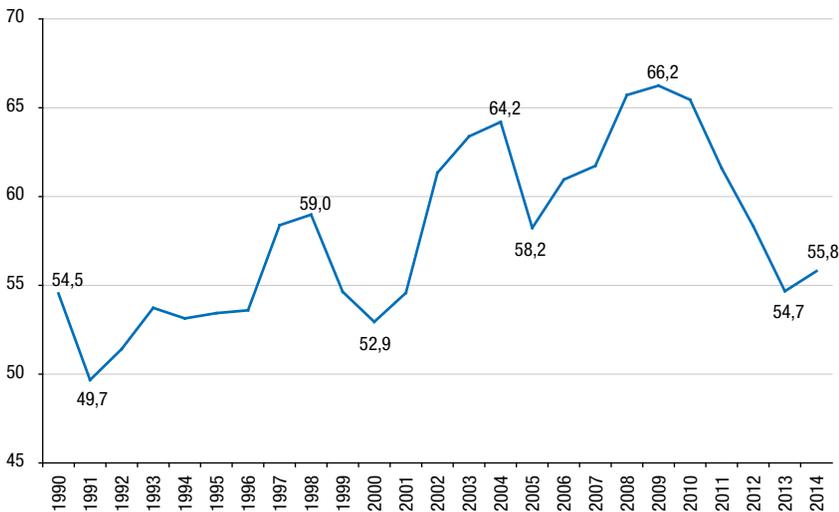
1. Voir Nonna Mayer, Guy Michelat et Vincent Tiberj, « Structures et dynamiques des représentations de "l'autre" : anciens et "nouveaux" préjugés », in Commission nationale consultative des droits de l'homme, *La Lutte contre le racisme et la xénophobie*, année 2008, Paris, La Documentation française, 2009, p. 90-117 ; et James Stimson, Vincent Tiberj, Cyrille Thiébaud, « Le mood, un nouvel instrument au service de l'analyse dynamique des opinions : application aux évolutions de la xénophobie en France (1999-2009) », *Revue française de science politique*, 60 (5), 2010, p. 901-926 (disponible à l'adresse suivante : www.cairn.info/revue-francaise-de-science-politique-2010-5-page-901.htm)

2. Ces variations dans la composition de l'indice induisent de nouveaux calculs et donc des scores annuels qui diffèrent par rapport à ceux publiés dans le rapport CNCDH des années précédentes. L'intérêt de notre indice est de comparer les évolutions dans le temps long, en enrichissant d'année en année sa base de questions.

Chacune des séries utilisées dans le calcul de l'indice prend pour chaque année 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 soixante-sept 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, et une diminution à 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 1 000 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 (1990-2014)



Il faut prendre avec prudence les résultats de l'enquête 2014 puisqu'elle a été réalisée avant les attentats de janvier 2015. Mais pour la première fois depuis 2009, l'indice semble se stabiliser alors qu'il baissait depuis quatre années consécutives (figure 1.1). Le niveau est même légèrement en hausse depuis 2013 (55,8 soit une hausse de + 1.1), même si là encore il faut rester prudent puisque l'écart reste dans la marge d'erreur de la méthode (voir encadré 1). Il est repassé au-dessus de la barre des 55, en dessous de laquelle il stagnait dans les années 1990-2001, à l'exception de la brève embellie de 1997-1998. Il faut cependant se garder de tout triomphalisme. La France de 2014 reste plus intolérante que celle de 2005 quand l'indice était tombé à 58,2, au sortir de cinq semaines d'émeutes et de débats sur l'intégration dans les quartiers dits sensibles.

L'évolution de l'indice entre 2013 et 2014 semble reproduire le schéma observé dans les années 1999-2001. La légère augmentation de 2014 est d'autant plus intéressante que l'année écoulée n'a pas connu de « recadrage » sur le racisme et l'intolérance, au contraire. Le livre polémique d'Éric Zemmour, *Le Suicide français*³, a occupé une large place dans les débats de cet automne, tandis que le Front national progressait, arrivant en tête des élections européennes avec 24,8% des voix exprimées et conquérant une dizaine de municipalités en mars. Par ailleurs même si la relation entre situation économique et tolérance est plus complexe que l'on ne pense⁴, le chômage a continué de progresser l'année dernière, ce qui aurait pu aggraver les choses. On peut se demander ici si l'indice n'a pas atteint un plancher. Autrement dit, il pourrait indiquer la part de Français qui résistent aux messages racistes ou xénophobes quel que soit le contexte.

Cette hypothèse complète utilement la théorie de l'ambivalence des préjugés que nous avons mobilisée dans les précédents rapports. Le politiste américain Paul Kellstedt⁵, dans la lignée des travaux de John Zaller, souligne que le même individu peut présenter simultanément des dispositions à la tolérance et aux préjugés, la prévalence des unes sur les autres dépendant fortement de l'environnement, des informations reçues. Nous avons proposé d'adopter cette lecture pour comprendre les hausses et baisses brutales de l'indice⁶, en plus des explications liées aux événements marquants et à la couleur politique du Gouvernement. On peut compléter la théorie de l'ambivalence par l'hypothèse en matière d'opinions sur le racisme et la tolérance qu'il y a à la fois des individus ambigus, dans cette acception, et des individus convaincus, qui résistent donc au contexte. Autrement dit, au sein de l'électorat français, il existerait un socle qui résiste à l'air du temps, fut-il islamophobe, antisémite ou intolérant. La stabilisation de l'indice peut nous permettre d'évaluer la part de ces citoyens ambivalents susceptibles de repasser du côté de la tolérance. On peut l'estimer à environ 10% de la population française, soit la différence entre le niveau de l'indice entre 2009 et 2013.

1. Les évolutions de l'indice par grands groupes sociopolitiques

Les évolutions par niveau de diplôme ou cohortes de naissance n'apportent guère de nouveauté cette année. Les niveaux de l'indice dans ces différents groupes sont restés stables entre 2013 et 2014. On retrouve ce qu'on sait déjà des attitudes tolérantes.

3. Paris, Albin Michel, 2014.

4. James Stimson, Vincent Tiberj, Cyrille Thiébaud, « Le mood, un nouvel instrument au service de l'analyse dynamique des opinions : application aux évolutions de la xénophobie en France (1999-2009) », art.cit

5. Paul Kellstedt, *The mass media and the dynamics of American racial attitudes*, Cambridge University Press, 2003

6. Nonna Mayer, Guy Michelat, Vincent Tiberj, Tomaso Vitale, « Un refus croissant de "l'autre", dans CNCDDH, *La Lutte contre le racisme et la xénophobie*, année 2013, Paris, La Documentation française, 2014, p. 155-206.

Figure 1.2 Les évolutions de la tolérance par cohortes de naissance

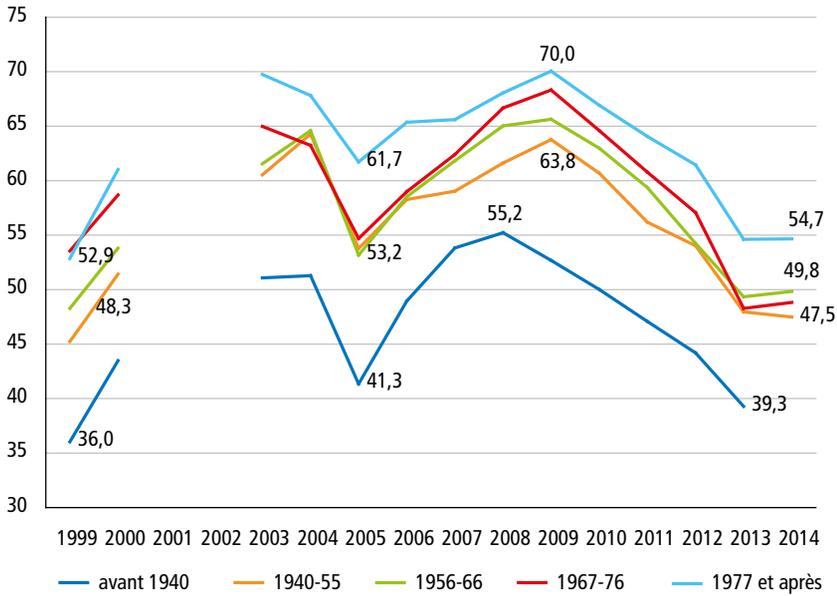
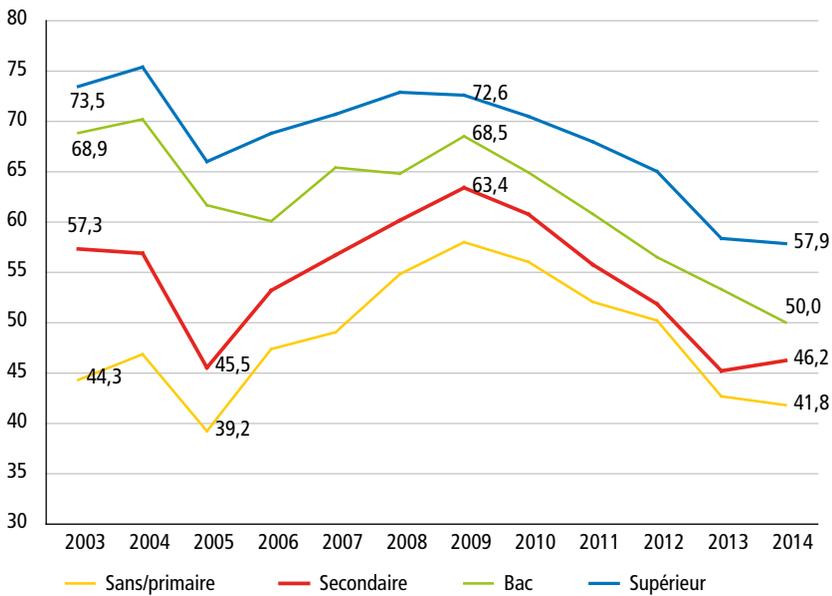
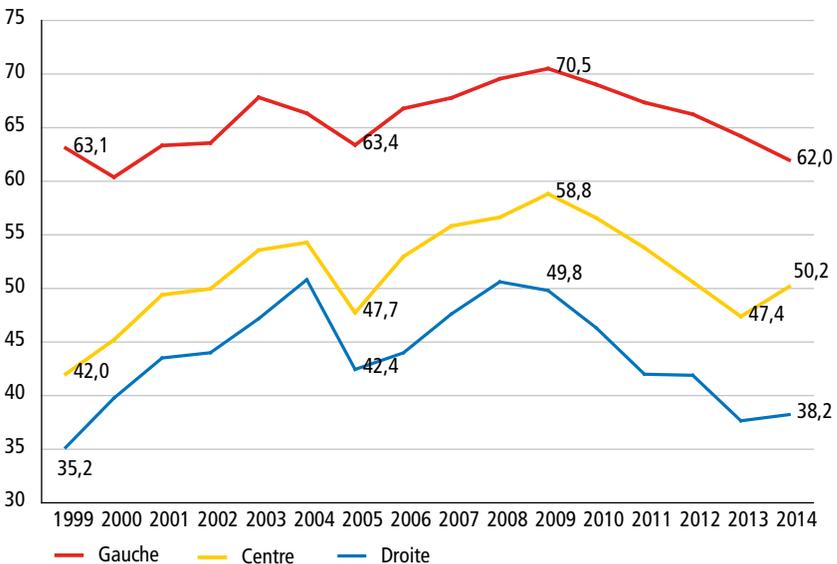


Figure 1.3 Les évolutions de la tolérance par niveau de diplôme



Plus les individus sont diplômés, plus grandes sont leurs chances d'être ouverts aux autres. De même le racisme et la tolérance ne sont pas dépendants de l'âge, ils découlent plutôt du moment où les individus sont nés et de la socialisation qui en a découlé. Ainsi les individus nés entre 1956 et 1966 ont au moment de l'enquête entre 48 et 58 ans et leur niveau de tolérance est de 49,8, soit un 1,5 pt de plus par rapport à leur niveau de 1999, quand ils avaient entre 33 et 43 ans. Mais indépendamment de ces logiques structurelles, force est de constater que le niveau de diplôme ou la cohorte de naissance ne protègent pas des effets du contexte en matière de tolérance. Qu'on soit diplômé du supérieur ou sans-diplôme, qu'on soit né dans les années 1980 ou dans les années 1940, on est touché dans des proportions similaires par les débats, la situation économique et politique et les événements qui ont marqué la période 2009-2014 : toutes les courbes évoluent globalement dans le même sens (figures 1.2 et 1.3). Seules les cohortes les plus âgées, nées avant 1940, se distinguent par une baisse ininterrompue de l'indice, même en 2014.

Figure 1.4 Les évolutions de la tolérance par positionnement politique



La tolérance reste aussi particulièrement marquée par l'orientation politique (figure 1.4). Selon que la personne se situe à gauche ou à droite, l'indice varie de 24 pts soit une différence encore plus importante que celle générée par le diplôme (16 pts d'écart entre l'indice des diplômés du supérieur et celui des personnes avec au mieux un diplôme du primaire). Il faut souligner que même s'il se stabilise (+ 0,6 en un an) l'indice des personnes qui se classent à droite sur l'échelle gauche droite reste particulièrement bas, en dessous de la barre des 40, équivalent à celui de l'année 2000. En revanche la tolérance continue de reculer chez les personnes qui se placent à gauche, l'indice y perd 2 pts par rapport à 2013, alors qu'il remonte au centre (+ 2,5), où l'indice retrouve son niveau de 2012. Tout se passe comme si la gauche était touchée à son tour, à retardement, par la crispation xénophobe observée dans le reste de la société depuis 2009.

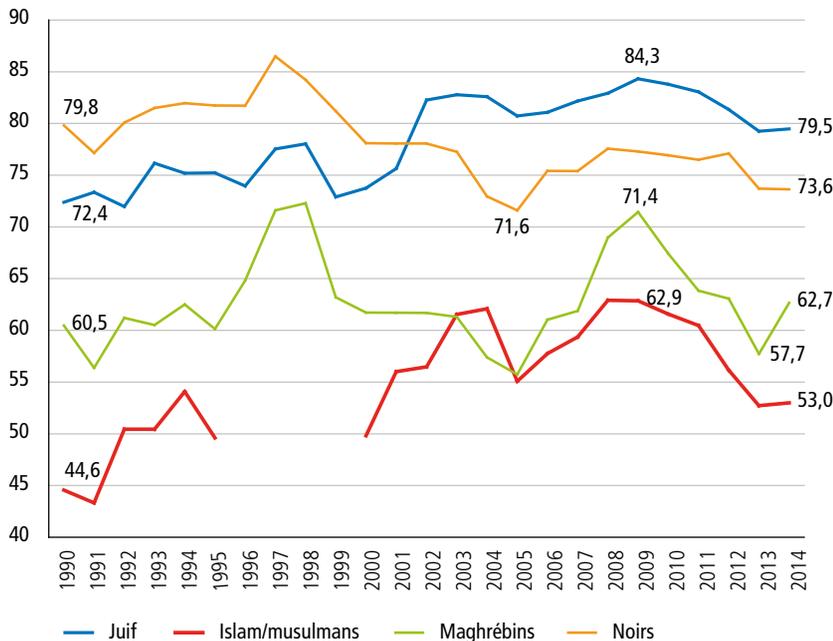
2. Les indices longitudinaux par minorités

Les évolutions des indices de tolérance par minorités entre 2013 et 2014 pourraient paraître paradoxales. Alors qu'on note une légère progression de l'indice global, les résultats restent stables pour trois minorités sur les quatre couvertes ici (figure 1.5). Cela s'explique par le fait que les plus fortes augmentations de tolérance s'observent pour les questions traitant des immigrés ou des étrangers en général. Par exemple le soutien au droit de vote des étrangers non-européens a progressé de 6 pts entre 2013 et 2014, s'élevant désormais à 43 %, un niveau qu'on n'avait pas relevé depuis 2011. L'idée que l'immigration est une source d'enrichissement culturel a progressé de 4 pts, dépassant son niveau de 2005. De même le rejet de la croyance en l'existence de races humaines progresse de 5 pts en un an, et de 8 pts par rapport à 2009.

Autrement dit la tolérance générale a retrouvé des couleurs, mais c'est moins le cas pour l'acceptation de certains groupes en particulier. Ainsi, pour ce qui est des rapports à l'islam et aux musulmans, l'acceptation de certaines pratiques a encore reculé notamment celle de ne pas boire d'alcool ou de ne pas manger de porc (- 5 pts en un an), pratiquer la prière (- 1,5 pt), même si pour d'autres questions l'acceptation a progressé (+ 6 pts d'approbation de l'idée que les musulmans ne forment pas un groupe à part).

La seule exception est la perception des Maghrébins. C'est le seul groupe dont l'indice d'acceptation a clairement augmenté depuis l'an dernier (+ 5 pts). Cette hausse conséquente de la tolérance à leur endroit est liée à une sensibilité

Figure 1.5 Les indices de tolérance par minorités

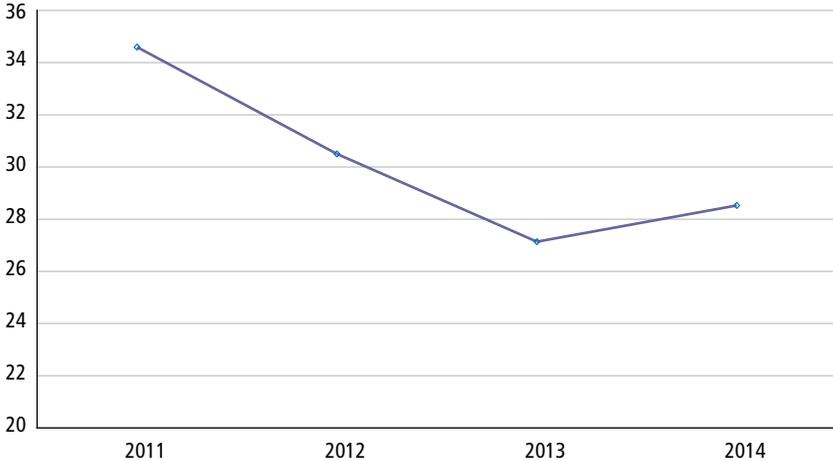


accrue aux discriminations dont ils sont victimes. Ainsi la proportion de personnes interrogées considérant qu'il est grave de refuser de louer un logement à une personne d'origine maghrébine progresse de 3,5 pts, et de 4,5 pts pour ce qui est du refus de les embaucher. Enfin 61,5 % des personnes interrogées ne considèrent pas que les Maghrébins constituent « un groupe à part » en 2014, soit une hausse de 6,5 pts, quasiment le niveau de 2011.

Malgré la montée des actes et menaces antisémites (cf. première partie, chapitre 2), et les conclusions alarmistes de certaines études⁷, on ne peut que constater la stabilité des opinions à l'égard des juifs dans le baromètre CNCDH, qui a l'avantage de permettre des comparaisons dans le temps sur une base fiable (figure 1.5).

Enfin, on dispose désormais de suffisamment de questions répétées dans le temps pour pouvoir calculer un indice synthétique de la tolérance à l'égard des Roms (figure 1.6). C'est la minorité qui suscite le plus de rejet dans la population vivant en France et son indice de tolérance est deux fois moindre que celui des musulmans. Il convient toutefois de relever que l'intolérance à son égard semble se stabiliser : en 2014 son indice a même progressé de 1,5 pt (ce qui reste dans la marge d'erreur, rappelons-le). Il faut également relever que les mouvements de son indice correspondent à ceux de l'indice longitudinal de tolérance et aux indices de tolérance spécifiques aux musulmans et aux Maghrébins.

Figure 1.6 L'indice longitudinal de tolérance envers les Tsiganes et les gens du voyage



7. Voir notamment le rapport de la Fondapol : « L'antisémitisme dans l'opinion publique française. Nouveaux éclairages », novembre 2014 : <http://www.fondapol.org/wp-content/uploads/2014/12/NOTE-A4-Antisemitisme-2014-12-12-web2.pdf>. Voir aussi les échanges dans *Le Monde* entre Nonna Mayer et l'auteur du rapport, Dominique Reynié. Nonna Mayer, « Il faut parler d'antisémitisme avec rigueur » : http://www.lemonde.fr/idees/article/2014/12/05/il-faut-parler-d-antisemitisme-avec-rigueur_4535515_3232.html et Dominique Reynié « Parlons d'antisémitisme sans cécité volontaire » : http://www.lemonde.fr/idees/article/2014/12/12/parlons-d-antisemitisme-sans-cecite-volontaire_4539915_3232.html

3. Quelles seront les conséquences des attentats de janvier 2015 ?

Les exemples passés montrent que les conséquences d'une vague terroriste ne sont ni systématiques, ni univoques. Les attentats islamistes de 1995 avaient profondément marqué les Français et leur classe politique. C'est d'ailleurs de cette période que date le plan Vigipirate. Pourtant l'indice longitudinal global est resté stable tandis que celui des musulmans reculait de 5 pts et celui des Maghrébins de 2,5 pts, revenant aux niveaux de 1993. On note aussi que dès 1996 l'indice sur les Maghrébins avait regagné le terrain perdu et s'élevait alors à 65. De la même manière, les attentats du 11 septembre 2001 à New York et Washington ont incontestablement marqué les esprits, jusqu'à aujourd'hui⁸. Pourtant l'indice global après 2001 a progressé de 1,5 pt, celui sur les Maghrébins est resté stable et la tolérance à l'égard des musulmans a même progressé, l'indice passant de 50 à 56, son niveau le plus élevé depuis 1990. En revanche les émeutes de 2005 ont entraîné une vraie crispation xénophobe, avec un recul de tous les indices sauf celui de l'antisémitisme : - 6 pts pour l'indice global, - 7 pts pour l'indice sur les musulmans, - 2 pts pour celui des Maghrébins, - 1 pt pour celui des Noirs.

Autrement dit, les événements n'enclenchent pas nécessairement une dynamique autoritaire, comme l'a bien montré, à partir de méthodes expérimentales, la psychologue sociale américaine Karen Stenner⁹. Derrière ces évolutions contrastées de la tolérance, on peut selon toute vraisemblance voir les effets du cadrage de ces événements, de la manière dont les élites politiques et médiatiques rendent compte des événements et les interprètent. Par exemple en 2005 le cadrage religieux, associant les violences aux « musulmans », a été particulièrement présent dans les médias français, au détriment d'autres manières possibles de couvrir les événements, par exemple autour du thème des inégalités sociales ou de la relégation urbaine. Ce prisme musulman a eu des conséquences majeures sur la montée de l'islamophobie dans certaines strates de l'opinion publique¹⁰.

Les évolutions futures de l'indice se joueront donc dans l'après 7 et 9 janvier 2015, dans la manière dont les partis politiques et les intellectuels vont faire sens de ces attentats. Et plusieurs scénarios sont possibles : il peut y avoir une accentuation des préjugés touchant durablement les immigrés mais surtout les musulmans (certains à l'extrême droite n'hésitent pas à parler de « cinquième colonne »), tout comme on pourrait voir émerger une prise de conscience anti-raciste et solidaire, après les discours sur la « France unie ».

8. À titre d'exemple l'enquête « Mémoires à venir » de la Fondation pour l'Innovation politique a sondé 30 000 jeunes dans trente et un pays, notamment sur les événements les plus marquants depuis 1989. Les jeunes Français sont 64 % à citer les attentats du 11 septembre contre 49 % la chute du mur de Berlin.

9. Karen Stenner, *The Authoritarian Dynamic*, Cambridge University Press, 2005.

10. Vincent Tiberj, *La crispation hexagonale : France fermée contre « France plurielle »*, 2001-2007, Paris, Plon-FJJ, 2008.

CHAPITRE 2

L'UNIVERS DES PRÉJUGÉS ETHNOCENTRISTES

Contribution des chercheurs

Nonna Mayer, Guy Michelat, Vincent Tiberj, Tommaso Vitale

L'indice longitudinal de tolérance montre une stabilisation du rejet de l'autre, après une hausse continue depuis 2009. La seconde étape consiste à analyser les relations qui s'établissent entre les différents préjugés composant cet indice. Forment-ils encore un pattern cohérent, symptomatique d'une attitude « ethnocentriste », c'est-à-dire une disposition à valoriser les groupes auxquels on s'identifie, et à inférioriser les « autres », les *outgroups*¹ ? Y a-t-il un lien entre les attitudes envers les juifs, les immigrés, les musulmans, les Noirs, ou s'agit-il de dimensions distinctes ? Les préjugés à leur égard s'expliquent-ils par les mêmes facteurs ? Les personnes qui les portent avancent-elles les mêmes arguments pour se justifier ?

La technique des échelles d'attitudes² permet de tester l'existence d'une attitude « ethnocentriste » au sens où nous l'avons définie. Il y a effectivement 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)). C'est la même échelle, composée des mêmes items³, que nous utilisons depuis 2009, pour mieux suivre l'évolution de cette attitude dans le temps.

1. Sur la notion d'ethnocentrisme voir Théodor W. Adorno *et al.*, *Études sur la personnalité autoritaire* (trad. Hélène Frappat), Paris, Allia, 2007. Si la notion d'une « personnalité » autoritaire forgée une fois pour toutes dès la petite enfance n'a plus cours, celle de la cohérence entre les diverses formes de préjugés et de leur lien avec des attitudes hiérarchiques-autoritaires est confirmée par des travaux récents : ceux de Jim Sidanius et Felicia Pratto sur l'orientation à la dominance sociale (*Social Dominance : An Intergroup Theory of Social Hierarchy and Oppression*, Cambridge University Press, 2001), ceux de Wilhelm Heitmeyer, Beate Küpper et Andréas Zick sur l'aversion aux groupes "Prejudices and group-focused enmity – a socio-functional perspective", in *Handbook of Prejudice*, eds. Anton Pelinka et al. London : Cambria Press, 2010.

2. 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.

3. Par item on entend le couple question/réponses dichotomisées.

Tableau 2.1. Échelle d'ethnocentrisme en %

	2009	2011	2012	2013	2014
<i>Les Français musulmans sont des Français comme les autres</i> : tout à fait d'accord, plutôt d'accord, plutôt pas d'accord SR/ pas d'accord du tout	7	9	10	13	11
<i>Les Français juifs sont des Français comme les autres</i> : tout à fait d'accord, plutôt d'accord, SR/ plutôt pas d'accord, pas d'accord du tout	7	10	12	14	14
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
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
<i>La présence d'immigrés est une source d'enrichissement culturel</i> : tout à fait d'accord, plutôt d'accord, SR/ plutôt pas d'accord, pas d'accord du tout	21	29	34	39	35
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
<i>Il y a trop d'immigrés aujourd'hui en France</i> : tout à fait d'accord, plutôt d'accord /plutôt pas d'accord, pas d'accord du tout, SR	46	58	68	75	73
<i>Les enfants d'immigrés nés en France ne sont pas vraiment Français</i> : tout à fait d'accord, plutôt d'accord, plutôt pas d'accord /pas d'accord du tout, SR	47	58	62	67	66
<i>L'immigration est la principale cause de l'insécurité</i> : tout à fait d'accord, plutôt d'accord, plutôt pas d'accord /pas d'accord du tout, SR	68	76	74	84	81
<i>De nombreux immigrés viennent en France uniquement pour profiter de la protection sociale</i> : tout à fait d'accord, plutôt d'accord, plutôt pas d'accord /pas d'accord du tout, SR	80	84	89	92	89

En gras les réponses qui dénotent l'ethnocentrisme.

Source : Baromètre CNCDH

Les réponses à ces dix questions sont suffisamment liées entre elles pour conclure qu'elles relèvent 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.

L'échelle permet de mesurer le degré d'ethnocentrisme, qui peut varier entre 0 et dix selon le nombre d'items approuvés par la personne interrogée. De 2009 à 2013, la proportion des notes élevées sur cette échelle, supérieures à la note moyenne de l'échantillon (qui est de 5 sur 10), a augmenté de près de 30 pts, passant de 17 à 46 %. Mais cette année elle s'établit à 43 % soit un recul de 3 pts, confirmant la tendance observée sur l'indice longitudinal de tolérance (cf. chapitre 1). Si on regarde l'échelle plus en détail, on observe que cette baisse concerne tous les items sauf un, le déni de la citoyenneté aux Français juifs, dans un contexte global de remontée de certaines opinions antisémites. L'item sur lequel le recul est le plus net concerne le refus de donner le droit de vote aux élections locales pour les immigrés extra-communautaires justifiant d'une certaine durée de résidence en France (- 7 pts). Majoritairement accepté en 2011, ce droit avait suscité une opposition croissante en 2012-2013, provoquant des débats passionnés non seulement entre majorité et opposition mais au sein même du PS. Cette année l'émotion semble retombée.

1. Les différentes facettes du rejet de l'« autre »

L'échelle d'ethnocentrisme synthétise le rejet de « l'autre ». Mais au sein de cet univers des préjugés racistes on peut repérer des sous dimensions et des nuances, qui permettent de préciser ce rapport à la diversité. En fait partie, par exemple, le racisme « biologique », qui postule l'existence de races humaines et leur inégalité. Il s'exprime moins ouvertement aujourd'hui, mais en 2014 il y a encore 13 % de l'échantillon à croire qu'il y a des races supérieures à d'autres (15 % l'an dernier). 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 représente encore plus d'un tiers de l'échantillon, même si elle baisse un peu par rapport à l'an dernier (34 % contre 36 %) tandis que la proportion des « pas racistes du tout » est en hausse (43 % contre 37 %). Nous avons déjà montré dans des rapports précédents qu'il existait une forte relation entre ce racisme subjectif et le racisme objectif, tel que nous le mesurons avec notre échelle d'ethnocentrisme. D'autres questions permettent de construire des échelles d'attitude spécifiques. Elles mesurent l'aversion à l'Islam et à ses pratiques, l'adhésion à des stéréotypes antisémites (voir chapitre 3), le sentiment de « favoritisme » (croyance que les immigrés auraient

« plus de facilités » que les Français non immigrés en matière de prestations sociales, de logement, d'accès aux soins, d'emploi, etc.), la non-sensibilité aux discriminations envers les Maghrébins ou les Noirs (telles que le refus du mariage, d'embauche, d'accès dans une boîte de nuit, ou d'un logement). La proportion de notes élevées sur ces échelles, qui augmentait depuis 2009, est en baisse à une exception près : l'échelle d'antisémitisme sur laquelle elles augmentent de 2 pts, essentiellement sur les notes moyennes (3 sur 5). On dispose ainsi, outre l'échelle d'ethnocentrisme, de six indicateurs d'intolérance explorant les diverses facettes du rejet de l'autre. Pour éviter qu'ils se recourent on a exclu de l'échelle d'ethnocentrisme les items relatifs aux musulmans et aux juifs, pour en faire une échelle de rejet des immigrés. Au-delà de leurs évolutions dans le temps, c'est la nature des liens qui s'établissent entre ces préjugés que l'on cherche à établir. Une analyse statistique de fiabilité montre que ces sept dimensions sont effectivement suffisamment corrélées pour former un indicateur global de préjugés « racistes » (tableau 2.2)⁴.

Tableau 2.2 Matrice de corrélations entre les indicateurs de préjugés envers l'« autre »

	Immigrés	Raciste	Discriminer	Anti-islam	Favorisés	Antijuifs	Races	Corr. item
Anti-immigrés	1,00	0,58	0,59	0,61	0,48	0,43	0,22	0,77
Se dire raciste		1,00	0,45	0,42	0,37	0,38	0,25	0,62
Discriminer pas grave			1,00	0,40	0,35	0,32	0,22	0,59
Aversion à l'Islam				1,00	0,30	0,29	0,09	0,55
Immigrés favorisés					1,00	0,32	0,27	0,51
Anti-juifs						1,00	0,17	0,47
Races supérieures							1,00	0,27

Source : Baromètre CNCDDH/BVA 2014. 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 sentiment anti-immigrés d'une part, et racisme autodéclaré, aversion à l'islam et à ses pratiques, et non sensibilité aux discriminations dont les « minorités visibles » font l'objet d'autre part (première ligne du tableau). On a là un bloc cohérent d'attitudes renvoyant au racisme ordinaire dirigé contre les immigrés, les Maghrébins, les musulmans, trois termes étroitement associés compte tenu de l'histoire de la colonisation française. Et c'est l'échelle anti-immigrés qui structure cet indicateur global de racisme (coefficient de corrélation à l'échelle de 0,77). Les préjugés envers les juifs s'inscrivent dans cette mesure globale de racisme, leur rejet va de pair avec celui des immigrés. Mais si les corrélations sont fortes (respectivement 0,47 et 0,43), elles le sont moins que les précédentes, compte tenu à la fois de l'antériorité et de la spécificité de l'antisémitisme français. Enfin l'item de loin le moins intégré à l'indicateur global est celui

4. C'est une autre technique de construction d'échelle qui ne tient compte que des corrélations et des covariances entre les items. L'alpha de Cronbach qui mesure de la fiabilité de l'échelle est élevé (0,79).

du racisme biologique. Celui-ci n'a pas disparu, comme le montraient les insultes adressées à la garde des Sceaux en 2013, comparée à un singe. Mais, aujourd'hui, le racisme se formule plus volontiers sous sa forme différentialiste, postulant, et souvent exagérant, les différences culturelles entre majorité et minorités⁵.

2. Le lien entre autoritarisme et rejet de l'« autre »

Comme le notaient déjà Adorno et ses collègues, l'intolérance aux autres s'inscrit dans une vision autoritaire de la société. Pour le mesurer, l'indicateur que nous avons construit combine les réponses à trois questions sur la peine de mort, la sévérité de la justice et l'homosexualité (tableau 2.3). Là encore, la tendance à la hausse de l'intolérance, observée depuis 2009 semble stoppée. L'approbation de la peine capitale n'augmente pas, l'homosexualité est moins condamnée, seule progresse un peu la demande d'une sévérité accrue des tribunaux. Les réponses à ces trois questions sont suffisamment liées entre elles pour 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
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 ?				
<i>L'homosexualité est une manière acceptable de vivre sa sexualité</i> : tout à fait d'accord, plutôt d'accord/ pas vraiment d'accord, pas du tout d'accord	13	15	20	18
<i>Il faudrait rétablir la peine de mort</i> : tout à fait d'accord, plutôt d'accord, pas vraiment d'accord /pas du tout d'accord, SR	51	58	65	64
<i>Les tribunaux français ne sont pas assez sévères</i> : tout à fait d'accord, plutôt d'accord, pas vraiment d'accord /pas du tout d'accord, SR	77	88	92	94

Figurent en gras la ou les réponses dénotant de l'autoritarisme.

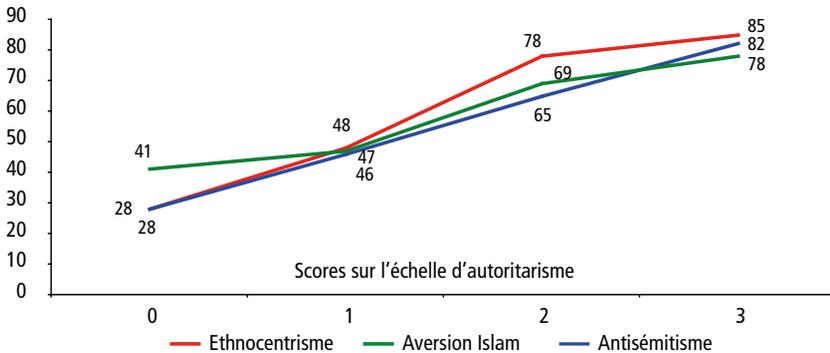
Plus la personne interrogée aura des scores élevés sur cette échelle d'autoritarisme, plus forte sera la probabilité qu'elle présente aussi un niveau élevé d'ethnocentrisme, d'aversion à l'Islam, d'antisémitisme (figure 2.1). De même elle sera plus encline à taxer les immigrés de favoritisme, à s'avouer 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.

5. Voir Pierre-André Taguieff, *Le Racisme*, Paris, Flammarion, 1997.

3. Les facteurs explicatifs des préjugés

Toutes 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 des autres ne changent pas (tableau 2.4)⁶.

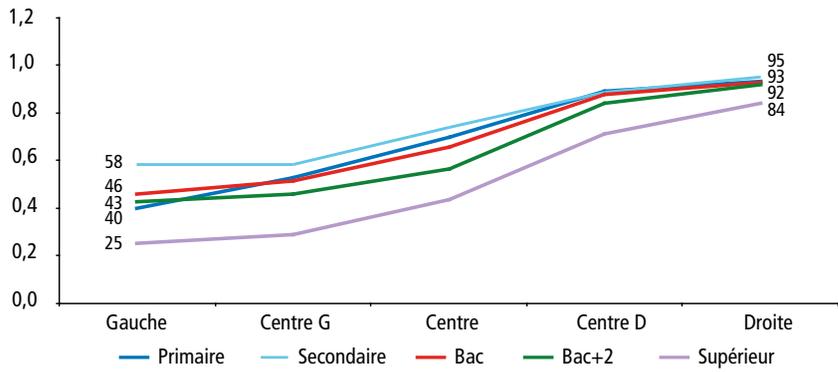
Figure 2.1 Préjugés par niveau d'autoritarisme



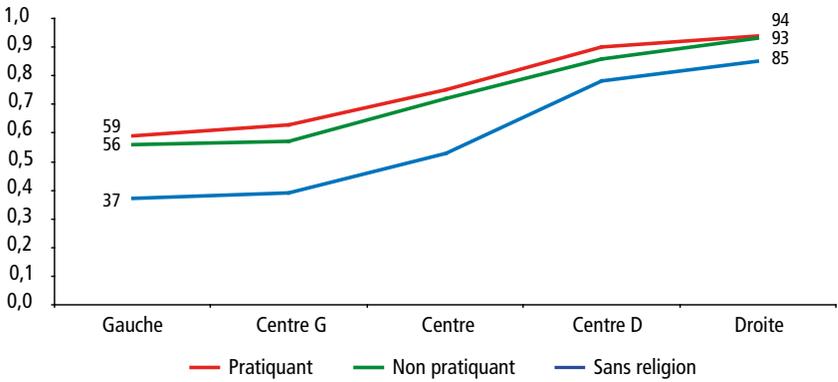
Source : Baromètre CNCDH/BVA 2014.

Le genre n'a pas d'effet significatif. 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 1968, se déclarent moins volontiers racistes, elles sont plus sensibles aux discriminations subies par les Noirs ou les Maghrébins. Il y a surtout une dimension politique de l'ethnocentrisme. 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) de la classique échelle gauche/droite, les trois quarts ont un score d'ethnocentrisme élevé (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 88 %. La religion n'exerce pas d'effet modérateur sur la représentation de l'autre, au contraire. Depuis quelques années, les catholiques se montrent moins ouverts que les sans religion et l'intolérance augmente avec le taux de pratique, atteignant ses niveaux les plus élevés chez les fidèles les plus intégrés à la communauté catholique.

6. 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>

Figure 2.2 Probabilité d'être ethnocentriste par diplôme et position politique

Source : Baromètre CNCDH/BVA 2014.

Figure 2.3 Probabilité d'être ethnocentriste par pratique religieuse et position politique

Source : Baromètre CNCDH/BVA 2014.

Tableau 2.4 Facteurs explicatifs de l'ethnocentrisme

	Ethnocentrisme % de scores élevés (6-10)
Sexe	
Homme	42
Femme	44
Âge	
18-24 ans	33
25-34 ans	40
35-49 ans	42
50-64 ans	43
65 +	53
Diplôme	
Aucun, CEP	53
CAP, brevet	49
BAC	45
BAC + 2	39
Supérieur	28
Échelle gauche/droite	
Gauche (1,2)	25
Centre gauche (3)	21
Centre (4)	37
Centre droit (5)	56
Droite (6,7)	76
Revenus mensuels	
Moins de 1 500 euros	47
1 500-3000	44
Plus de 3000	34
Pratique religieuse catholique	
Pratiquant régulier	66
Occasionnel	60
Non pratiquant	47
Sans religion	29
Situation économique ressentie « Je vis moins bien qu'il y a quelques années »	
Tout à fait d'accord	56
Plutôt d'accord	39
Plutôt pas	33
Pas du tout	26
Ascendance	
Français sans ascendance étrangère	48
Avec au moins un parent/grand-parent étranger	29
Au moins un ascendant étranger non européen	7
Ensemble	43

Source : Baromètre CNCDH/BVA 2014.

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 d'être très ethnocentriste prédite par le modèle varie fortement en fonction de la combinaison de ces trois variables : passant de 25 % chez les interviewés de gauche et diplômés du supérieur à 95 % chez ceux de droite non titulaires du baccalauréat (figure 2.2), et de 37 % chez les interviewés de gauche et sans religion déclarée à 94 % chez les catholiques de droite quel que soit leur niveau de pratique (figure 2.3). 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. Quant au niveau d'instruction et à la pratique religieuse, ils différencient essentiellement parmi les interviewés de gauche.

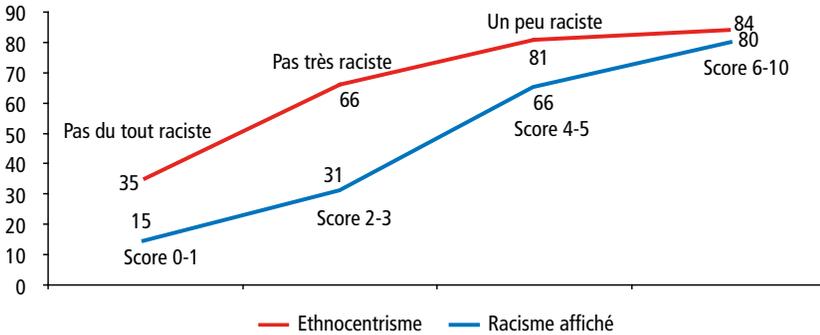
Il faut tenir compte enfin de la diversité croissante de la population résidant dans l'Hexagone. 23 % de l'échantillon déclare au moins un ascendant étranger, en majorité de nationalité européenne. Les interviewés d'origine non européenne représentent 7 % de l'échantillon. Si l'on prend en compte l'ascendance, 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-ce qu'un parent ou grand parent étranger est un facteur d'ouverture incontestable, par contraste avec ceux qui n'en ont aucun. Les Français sans ascendance étrangère ont sept 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 ressentie, déjà observé l'an dernier. Le rejet des autres 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 se 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).

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 58 % des personnes interrogées « certains comportements peuvent parfois justifier des réactions racistes », une proportion en baisse de 2 pts par rapport à l'an dernier mais qui reste majoritaire. Cette opinion est d'autant plus approuvée que la personne a des scores élevés sur l'échelle d'ethnocentrisme, et qu'elle se dit raciste, dans une proportion qui atteint 80 % chez les personnes dont le score dépasse 5 sur l'échelle d'ethnocentrisme, et 84 % chez celles qui se définissent comme « plutôt racistes » (figure 2.4).

Figure 2.4 Sentiment que certains comportements justifient le racisme par racisme affiché et score d'ethnocentrisme



Source : Baromètre CNCDH/BVA 2014.

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 de « favoritisme ». La proportion des interviewés justifiant les réactions racistes passe de 25 % chez les personnes qui ont les scores les plus bas sur cette échelle à 81 % chez celles qui ont les scores les plus élevés. 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 interviewés qui estiment que certains comportements justifient le racisme ou que les immigrés ont plus de facilités pour accéder au logement, aux loisirs, aux prestations sociales ou aux soins médicaux (échelle de favoritisme), 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 les victimes.

Tableau 2.5 Opinions favorables à la condamnation des propos racistes selon le degré de justification du racisme et les scores sur l'échelle de favoritisme en %

	Sale Français	Sale Arabe	Sale Noir	Sale Rom	Sale Juif	
Justification du racisme						
Réactions racistes injustifiables	58	57	57	56	59	(416)
Peuvent parfois se justifier	42	25	27	23	28	(594)
Échelle de favoritisme						
Notes très basses	54	55	54	53	55	(83)
Basses	49	48	48	45	48	(383)
Élevées	40	30	32	28	35	(217)
Très élevées	51	28	31	27	31	(337)

Source : Baromètre CNCDDH/BVA 2014.

5. 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 77 % 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 37 % à 89 % 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 [...]* »⁷. 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 CNCDDH, la proportion de jugements « très positif » pour le mot *laïcité* passe de 26 % chez les interviewés de droite (cases 6 et 7 de l'échelle gauche/droite) à 42 % chez les interviewés de gauche (cases 1 et 2). Mais l'écart s'est resserré, depuis une dizaine d'années, le terme est repris à droite et à l'extrême droite, on trouve même sur le site officiel du FN que « *La laïcité est une valeur au cœur du projet républicain* »⁸. De même, il y a aujourd'hui une assez forte proportion de catholiques favorables à

7. Martine Barthélemy, Guy Michelat, « Dimensions de la laïcité dans la France d'aujourd'hui », *Revue française de science politique* 57(5), 2007, p. 649-698.

8. Site officiel du Front national : <http://www.frontnational.com/le-projet-de-marine-le-pen/refondation-republicaine/laicite/>

la laïcité, alors qu’hier ils en étaient de farouches opposants : la proportion de personnes déclarant avoir une image « très positive » de la laïcité, qui est d’un tiers de l’échantillon, est de 23 % chez les pratiquants réguliers, 26 % chez les pratiquants occasionnels, contre 30 % chez les non-pratiquants et 41 % 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 droite⁹. Il en va de même en 2014. Les « très laïques » de droite (pour qui le terme de laïcité évoque quelque chose de « très positif » et qui se classent dans les trois dernières cases de l’axe gauche/droite) sont nettement plus ethnocentristes que les très laïques de gauche : 59 % (vs 15 %) ont des notes élevées sur l’échelle d’ethnocentrisme (tableau 2.6). La laïcité 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 initiales, c’est d’abord une machine de guerre contre l’islam¹⁰.

Tableau 2.6 Proportion d’ethnocentristes (notes 6-10) chez les laïques de gauche et de droite en %

Mot laïcité :	Autoposition gauche/droite		
	Gauche	Centre	Droite
Très positif	15 (150)	23 (82)	59 (106)
Assez positif	26 (146)	37 (137)	71 (155)
Assez/très négatif	33 (9)	47 (17)	90 (40)
Ni positif ni négatif	35 (54)	65 (43)	62 (63)

Source : Baromètre CNCDH/BVA 2014.

L’enquête de 2014 permet d’explorer plus en détail ce que ce terme de laïcité signifie pour les personnes interrogées, d’abord à partir d’une question ouverte : « Pour vous la laïcité, c’est quoi ? ». Puis à partir d’une question fermée demandant : « Pour vous, la laïcité, c’est avant tout... Et ensuite ? », avec le choix suivant : « La séparation des religions et de l’État ? L’interdiction des signes et des manifestations religieuses dans l’espace public ? Le rejet de toutes les religions et convictions religieuses ? Permettre à des gens de convictions religieuses différentes de vivre ensemble ? La préservation de l’identité traditionnelle de la France ? ». Pour des raisons d’effectifs, on utilisera ici la première réponse à la question fermée, 46 % seulement de l’échantillon ayant répondu à la question ouverte. Mais les deux se recoupent assez largement, la seule différence étant que spontanément, en réponse à la question ouverte, les interviewés évoquent la liberté de pensée, mais pas la préservation de l’identité française (tableau 2.7).

9. Martine Barthélémy et Guy Michelat, art.cit.

10. 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 en %

Question ouverte		Question fermée (1 ^{re} réponse)	
Séparation des Églises et de l'État, loi 1905	25	Séparation des religions et de l'État	26
Pas de signes religieux	22	Interdictions des signes religieux	25
Liberté de ne pas pratiquer	2	Rejet de toutes les religions	7,5
Bien vivre ensemble, école pour tous	22	Permettre de vivre ensemble	28
Liberté de pensée, de pratique	24	Préserver l'identité de la France	12
Sans réponse	6	Sans réponse	2
	(474)		(1020)

Source : Baromètre CNCDDH/BVA 2014.

Si l'on s'en tient à la question fermée, on note que les réponses les plus fréquentes évoquent le « vivre ensemble » (28%). Cette proportion est plus souvent choisie au centre, ainsi qu'à gauche, et par les non-pratiquants et les sans religion. Ensuite, quasiment au même niveau, on trouve la « séparation des religions et de l'État », en référence à la loi de 1905, et « l'interdiction des signes religieux dans l'espace public » (26 et 25%). La séparation Églises/État est plus souvent citée par les interviewés de gauche, les sans religion et les non-pratiquants, et les plus de 50 ans. Alors que ce sont surtout les jeunes qui conçoivent la laïcité en termes d'interdiction de tout signe religieux, sans doute en raison de son actualité. Quant aux réponses en termes identitaires ou de rejet de toutes les religions, elles sont minoritaires, et plus fréquentes à droite de l'échiquier politique et chez les personnes âgées. Et le niveau d'ethnocentrisme varie considérablement selon la conception retenue de la laïcité. Les personnes qui y voient d'abord un moyen d'assurer le vivre ensemble sont de loin les plus tolérantes, celles qui la considèrent plutôt comme un moyen de préserver l'identité de la France les moins tolérantes, suivies par celles qui la conçoivent comme l'interdiction de tout signe religieux dans l'espace public (tableau 2.8).

Tableau 2.8 Préjugés envers l'autre par conception de la laïcité en %

Laïcité comme :	Anti-islam	Antijuifs	Ethnocentrisme	Se dire raciste*
Séparation des Églises et de l'État	57	29	39	28
Signes religieux interdits	63	31	48	34
Rejet de toute religion	72	41	54	47
Permettre le vivre ensemble	59	26	31	26
Préserver l'identité française	73	45	67	59

Source : Baromètre CNCDDH/BVA 2014. On mesure ici les scores élevés sur les échelles anti-islam, antijuifs, ethnocentrisme et à la question sur le sentiment d'être raciste les réponses « plutôt/un peu raciste ».

Dans un troisième temps, nous avons croisé ces différentes conceptions de la laïcité avec le jugement positif ou négatif qu'on peut porter sur elle, en opposant les « laïques », soit les personnes qui jugent « très » ou « assez positif » le mot « laïcité », à toutes les autres (image « très » ou « assez négative », ou indifférente) (tableau 2.9).

Parmi les laïques ainsi définis, les plus ethnocentristes et les plus hostiles aux musulmans, les plus intolérants sur toutes nos échelles (tableau 2.9) sont celles qui se représentent d'abord la laïcité comme « *préservation de l'identité de la France* », et comme « *rejet de toutes les religions* ». En revanche celles qui conçoivent plutôt la laïcité « *comme permettant à des gens de convictions différentes de vivre ensemble* » et celles qui la définissent d'abord « *comme séparation des Églises et de l'État* » ont les attitudes les plus tolérantes. S'opposent ainsi nettement deux conceptions de la laïcité, l'une positive, qui est d'abord acceptation de l'autre ou référence directe à la loi de 1905, l'autre négative (figures 2.5 et 2.6).

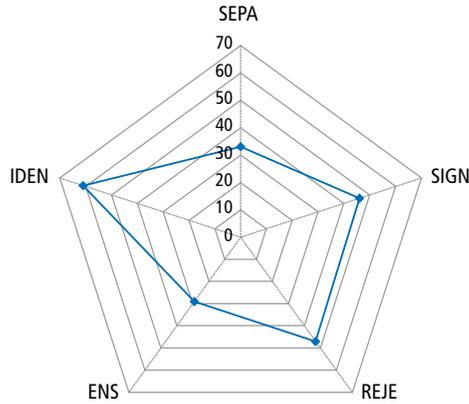
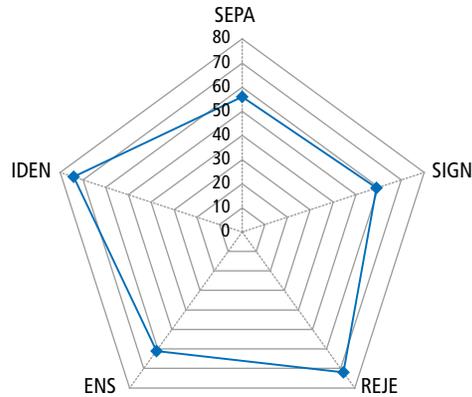
Tableau 2.9 Préjugés envers l'autre par conceptions de la laïcité chez les «laïques» et les «non-laïques» en %

Mot laïcité	Définition de la laïcité (1 ^{re} réponse)	Ethno-centrisme élevé	Aversion pour les musulmans	Anti-sémisme +	Sentiment être raciste (très et plutôt)	Effectifs
Très et assez positif	Séparation	33	56	26	24	(215)
	Signes	46	59	28	28	(201)
	Rejet	47	72	34	51	(47)
	Ensemble	29	61	25	23	(229)
	Identité	61	74	40	54	(82)
Autres réponses	Séparation	64	64	42	43	(53)
	Signes	56	78	40	56	(50)
	Rejet	66	72	52	41	(29)
	Ensemble	37	49	27	36	(59)
	Identité	79	71	50	71	(28)
		44	63	32	34	(1020)

Source : Baromètre CNCDH/BVA 2014.

Les *non-laïques*, eux, sont toujours, quelle que soit leur conception de la laïcité, plus intolérants que les laïques. Et ils se distinguent des précédents par un trait : les plus portés à rejeter l'islam et ses pratiques (78 % de notes élevées sur l'échelle d'aversion à l'islam) sont ceux qui définissent la laïcité comme interdiction de tout signe religieux dans l'espace public. Sinon, comme chez les laïques ce sont les représentations de la laïcité comme « *préservation de l'identité nationale* » et « *rejet de toutes les religions* » qui s'accompagnent le plus fréquemment de préjugés raciaux. Et comme chez les laïques, voir la laïcité comme permettant à des gens de conviction différente de vivre ensemble va de pair avec une tolérance accrue, tandis que privilégier la « *préservation de l'identité de la France* » favorise l'intolérance.

Les figures qui suivent (figures 2.5 et 2.6) – permettent de visualiser l'importance relative de l'ethnocentrisme et de l'aversion pour les musulmans selon les représentations de la laïcité qu'en ont les laïques. Ainsi (figure 2.5) sur l'axe *Vivre ensemble*, la proportion d'ethnocentristes n'est que de 29 % alors qu'elle atteint 61 % quand la laïcité est d'abord considérée comme « *préservation de l'identité de la France* ». De la même façon, « *l'aversion aux musulmans* » atteint 56 % sur l'axe « *séparation des Églises et de l'État* » contre 74 % sur l'axe « *préservation de l'identité traditionnelle de la France* » (figure 2.6).

Figure 2.5 Ethnocentrisme selon les conceptions de la laïcité des laïques en %**Figure 2.6 Aversion pour les musulmans selon les conceptions de la laïcité des laïques en %**

Source : Baromètre CNCDH/BVA 2014.

Ces deux graphes concernent les seuls « laïques » tels que nous les avons définis. Chaque axe correspond à une des cinq dimensions des représentations de la laïcité (SEPA : séparation des religions et de l'État/SIGN : interdiction des signes et des manifestations religieuses dans l'espace public/REJE : rejet de toutes les religions/ENSE : permettre à des gens de convictions différentes de vivre ensemble/IDEN : préservation de l'identité traditionnelle de la France).

Chaque point correspond à la position sur l'axe de chacune des attitudes (ethnocentrisme ou aversion pour les musulmans). Plus le point est éloigné de l'origine, plus cette représentation de la laïcité est fréquente pour une attitude donnée.

Depuis les attentats des 9 et 11 janvier 2015, 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.

CHAPITRE 3

LA REVITALISATION DES VIEUX CLICHÉS ANTISÉMITES

Contribution des chercheurs

Nonna Mayer, Guy Michelat, Vincent Tiberj, Tommaso Vitale

L'année 2014 a connu une hausse spectaculaire des incidents antisémites. Un premier pic s'observe en janvier, après l'interdiction des spectacles de l'humoriste Dieudonné et la manifestation « Jour de colère », un second dans le sillage des manifestations anti-israéliennes de l'été, suivant l'opération Bordure protectrice à Gaza. Sur les sept premiers mois de l'année les actes et les menaces recensés ont presque doublé par rapport à l'an dernier, passant de 276 à 527. Des synagogues ont été attaquées, des magasins brûlés parce qu'appartenant à des juifs, et dans plusieurs manifestations ont retenti des slogans d'un passé qu'on croyait révolu : « *Juif, la France n'est pas à toi* », « *Juifs au four* ». Début décembre, un jeune couple a été violemment agressé à Créteil, ciblé aux dires des agresseurs parce qu'ils étaient juifs et que les juifs ont de l'argent. Ce contexte provoque une inquiétude croissante parmi les juifs de France dont plus de 7 000 seraient partis cette année s'installer en Israël, un chiffre sans précédent¹. Au-delà de ces actes de violence qui sont le fait d'une minorité d'individus, on s'interroge ici sur les opinions, sur l'image des juifs en France aujourd'hui et un éventuel retour de l'antisémitisme, sous ses formes traditionnelles ou sous de nouvelles formes associées à la critique d'Israël et du sionisme².

1. Des traits d'image à la fois positifs et négatifs

L'enquête CNCDH de 2014 comporte huit questions explorant les attitudes à l'égard des juifs et leur évolution dans le temps. Quatre d'entre elles, posées régulièrement de manière identique à propos des principales minorités vivant en France, montrent une évolution positive de l'image des juifs en France. Les quatre autres, mesurant des préjugés anciens spécifiques à cette minorité, indiquent une évolution négative.

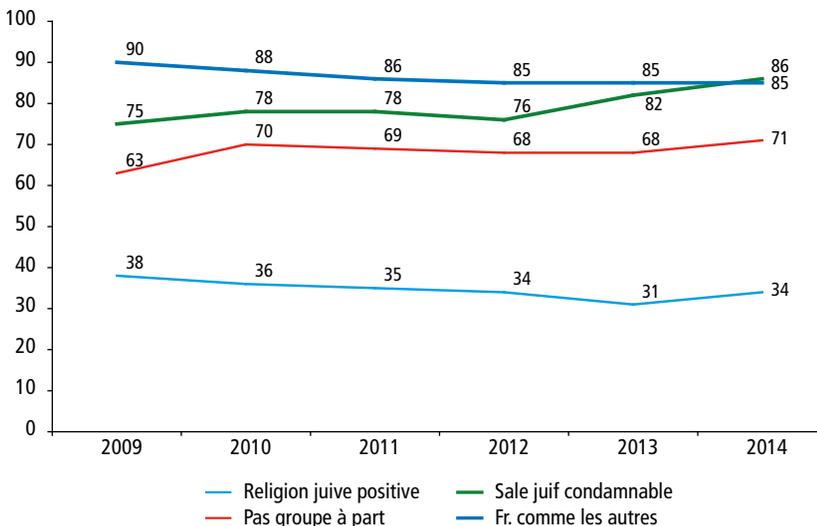
1. 7 231 selon l'Agence juive, soit plus du double de l'année précédente où ils étaient 3 293.

2. Dans la perspective du débat ouvert par Pierre-André Taguieff en France dans *La nouvelle judéophobie*, Paris, Fayard, 2002. Voir *infra* note 7.

1. La minorité la mieux acceptée

Les premières questions, relatives aux minorités qui composent la société française, portent sur la reconnaissance de leur citoyenneté, leur degré d'intégration dans la société, la nécessité de sanctionner les insultes à leur égard et l'image positive ou négative de leur religion. Sur ces quatre indicateurs, les opinions à l'égard des juifs (figure 3.1) sont incontestablement meilleures que pour les autres minorités. Le sentiment que les juifs sont « des Français comme les autres » était partagé par un tiers des personnes interrogées par l'IFOP en 1946. Il l'est aujourd'hui par 85 % (figure 3.1), sans changement depuis l'an dernier, soit une proportion supérieure de 20 pts à celle observée pour les musulmans. L'approbation de la nécessité d'une condamnation judiciaire de propos insultants comme « sale juif » progresse. Elle est passée de 76 % en 2012 à 82 % en 2013 et 86 % cette année, niveau supérieur à celui qu'on observe pour toutes les autres injures à l'exception de « sale Français » (jugée condamnable par 90 % des personnes interrogées). L'idée que les juifs forment « un groupe à part » est partagée par 28 % des personnes interrogées, proportion bien inférieure à celles observées pour les Asiatiques (37 %), les Maghrébins (38 %) ou les musulmans (48 %), sans parler des gens du voyage et des Roms (80 et 82 %). Et le rejet de ce trait, au profit du sentiment qu'ils sont un groupe « ouvert », ou qu'ils « ne forment pas spécialement un groupe » progresse (figure 3.1). La religion juive évoque plutôt quelque chose de positif que de négatif (34 vs 25 %), rejet sans commune mesure avec celui que provoque la religion musulmane avec 45 % d'opinions négatives. L'indice longitudinal de tolérance décliné par minorité à partir de toutes les questions de l'enquête posées au moins trois fois (section I, figure 1) résume la tendance : les juifs sont de loin la minorité la mieux acceptée en France, avec un indice frôlant les 80, supérieur de 6 pts à celui des Noirs, de 17 pts à celui des Maghrébins et de 26 à celui des musulmans (cf. chapitre 1, figure 1.1).

Figure 3.1 Les évolutions positives de l'image des juifs

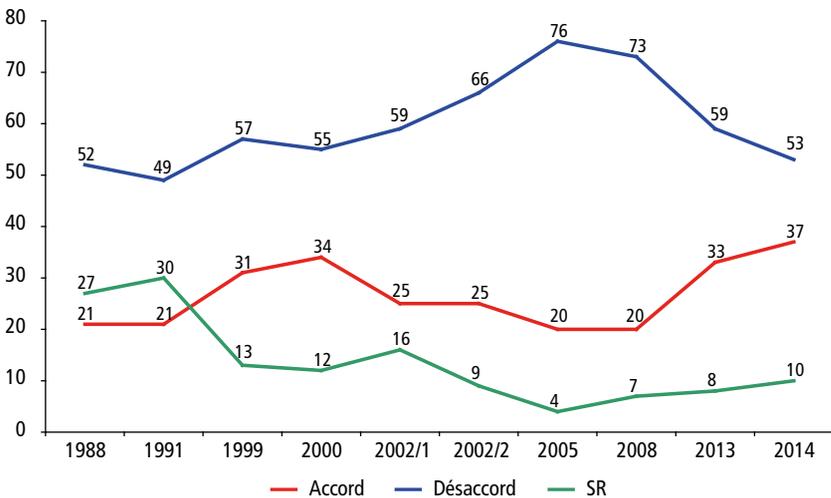


Source : Baromètres CNCDDH.

2. La résistance des stéréotypes liés au pouvoir et à l'argent

Plusieurs questions du Baromètre CNCDH explorent des préjugés spécifiques à chaque groupe, en fonction de leur histoire, dont quatre concernent l'image des juifs. Là, le bilan est plus négatif. 63% des personnes interrogées pensent que les juifs auraient « un rapport particulier à l'argent », soit une progression de 3 pts par rapport à l'an dernier. L'étude qualitative faite par CSA l'an dernier apportait à cet égard un éclairage intéressant. L'association juif/argent apparaissait dans les entretiens plutôt sur le mode positif. La minorité juive était associée au travail et à l'effort, présentée comme un exemple à suivre aux populations issues de l'immigration arabo-musulmane. À l'égard des juifs, notaient les auteurs du rapport ce sont des clichés « positifs », le plus souvent sans agressivité. S'ils ont de l'argent ils le méritent, « ils l'ont pas volé ». Mais un stéréotype même positif reste du racisme, il peut se retourner en négatif, susciter envie et ressentiment, voire dans des cas extrêmes constituer une incitation supplémentaire à des actes criminels comme l'illustrent l'agression de Créteil en décembre ou, en 2006, le kidnapping et le meurtre d'Ilan Halimi³.

Figure 3. 2 Sentiment que les juifs ont trop de pouvoir en France



Source : enquêtes CEVIPOF/SOFRES mai 1988 ; Observatoire interrégional du politique, juin 1991, Louis Harris/CNCDH, novembre 1999 ; CEVIPOF/panel électoral français 2002 ; SOFRES/Association française des amis de l'université de Tel Aviv, mai 2005 ; SOFRES-Infratest/Group Focused Enmity, novembre – décembre 2008. CNCDH/BVA des 2-12 décembre 2013 et 3-17 novembre 2014.

3. 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.

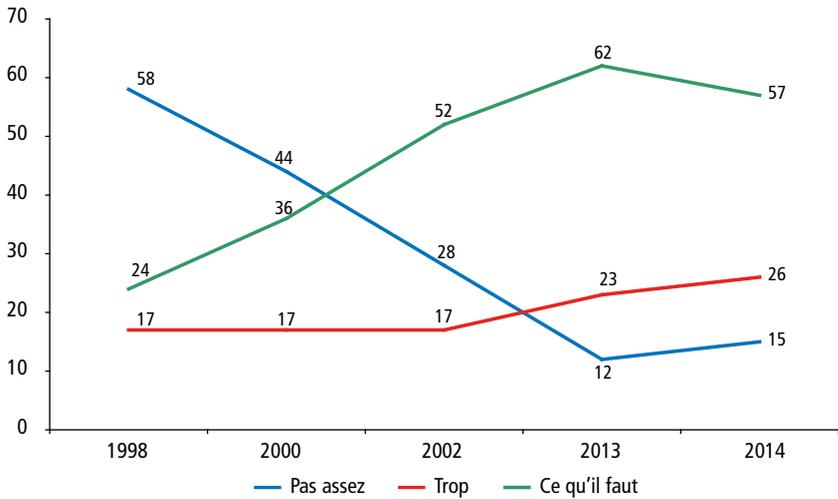
L'idée d'une influence disproportionnée des juifs, dans la lignée du Protocole des Sages de Sion, le célèbre faux fabriqué par la police du tzar, repart à la hausse, si l'on se fie aux réponses à une question proposant le stéréotype selon lequel « *les juifs ont trop de pouvoir* ». En quinze ans le niveau d'approbation n'est jamais descendu sous la barre des 20 %, avec des montées périodiques au-dessus de 30 %, en fonction de l'actualité (figure 3.2). Un premier pic à 31 % s'observe en 1999. On est en plein débat, très médiatisé, sur l'indemnisation des spoliations subies par les juifs sous l'Occupation. Puis la condamnation de Maurice Papon, sa fuite, son arrestation en Suisse et son emprisonnement à Fresnes, sont vécus par une partie de l'opinion comme de l'acharnement contre un vieillard, renforçant l'idée du pouvoir occulte de ses victimes. Un second pic survient après le début de la Seconde Intifada en septembre 2000, qui entraîne en France une forte hausse du sentiment anti-israélien et une vague de violences antisémites sans précédent⁴. Le niveau d'adhésion au stéréotype du pouvoir des juifs s'établit alors à 34 %. Depuis il était retombé à 20 % et le rejet de cette opinion était en hausse constante, atteignant un niveau record de 76 % en 2008 (figure 3.2). Mais en 2013, le sentiment que les juifs ont trop de pouvoir retrouve son niveau de 2002 (34 %), et en 2014 il a encore progressé de 3,5 pts. Tout se passe comme si les mesures mêmes prises pour protéger cette minorité, mesures de sécurité après la tuerie de Toulouse, ou sur un registre moins dramatique l'interdiction du spectacle de Dieudonné, en janvier, et celle de deux manifestations pro Palestiniennes à Paris cet été, venaient renforcer la croyance en leur influence.

3. La mémoire de la Shoah

Dans le même ordre d'idée les juifs sont accusés d'instrumentaliser la Shoah à leur profit. Ce sentiment est indirectement mesuré par la question : « 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 3.3). La très grande majorité des enquêtés estime qu'on en parle « juste ce qu'il faut ». Mais la minorité de ceux qui trouvent qu'on en parle trop augmente. Ils étaient un sur cinq en 1987. La proportion monte à 29 % en octobre 1990, quelques mois après la profanation du carré juif du cimetière de Carpentras et la forte mobilisation contre l'antisémitisme et le racisme qui l'a suivie⁵. Retombée depuis à 17 %, elle est remontée à 23 % en 2013 et 25,5 % en 2014. Dans le même temps toutefois la proportion des personnes estimant qu'on n'en parle pas assez, qui baissait régulièrement depuis 1998, a augmenté pareillement (de 3 pts en un an), signe d'une polarisation de l'opinion sur la question.

4. Sur ces évolutions voir Nonna Mayer, « Antisémitisme et judéophobie en France en 2002 », Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), *La Lutte contre le racisme et la xénophobie*, année 2002, Paris, La Documentation française, 2003, p. 97-107 et « L'image des juifs en France en 2005 », in Bertrand Badie et Yves Déloye (dir.), *Le temps de l'État : Mélanges en l'honneur de Pierre Birnbaum*, Paris, Fayard, 2007, p. 244-255.

5. Sondages Louis Harris 1987, CSA 1990.

Figure 3.3 Évolution des opinions sur la mémoire de la Shoah

Sources : SOFRES/CRIF (30-31 octobre 1998) ; SOFRES/Le Nouveau mensuel (5-6 mai 2000), BVA/CNCDH (29 novembre au 6 décembre 2002) ; BVA/CNCDH (2-12 décembre 2013 et 3-17 novembre 2014).

4. L'accusation de « double allégeance »

La création d'Israël, État sioniste, ouvert à tous les juifs, a revitalisé le vieux stéréotype du juif apatride, autour du soupçon de la « 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, plus de la moitié de l'échantillon est tout à fait ou plutôt d'accord, contre seulement 37 % pas du tout ou plutôt pas d'accord. Depuis l'an dernier la proportion a augmenté de 5 pts, pour atteindre 56 %. Le soutien inconditionnel à la politique israélienne affiché par le Conseil représentatif des institutions juives de France (CRIF), comme lors du rassemblement organisé le 31 juillet à Paris, le nombre croissant de départs de juifs Français vers Israël, ont pu contribuer à renforcer le stéréotype⁶.

Ces huit questions montrent donc une évolution contrastée de l'antisémitisme en France. Les juifs de France incarnent à la fois une minorité modèle, vue comme parfaitement intégrée, mais en butte à des préjugés tenaces et plutôt en hausse depuis un an. Comprendre cet apparent paradoxe nécessite de croiser entre elles les réponses à ces questions et explorer la piste du « nouvel » antisémitisme associé à l'antisionisme et aux critiques d'Israël.

6. Voir notamment l'interview de Michel Wieviorka dans l'Express du 7 juillet 2014, « Juifs de France : « Le discours du CRIF contribue à l'inquiétude actuelle » : http://www.lexpress.fr/actualite/societe/juifs-de-france-le-discours-du-crif-contribue-a-l-inquietude-actuelle_1564392.html#Bz4te50UPO6oB1Lo.99

2. Nouvel et vieil antisémitisme

Pierre-André Taguieff a été le premier en France à théoriser ce phénomène, qu'il préfère qualifier de nouvelle « judéophobie »⁷, terme à ses yeux plus précis que celui d'antisémitisme, qui désigne le rejet des « sémites », juifs et arabes compris. 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.

1. L'image d'Israël et du conflit

Pour le vérifier, il faut chercher quelle est l'image d'Israël dans l'opinion et comment elle s'articule avec les stéréotypes relatifs aux juifs. L'image de ce pays était majoritairement positive en France au moment de la guerre des Six jours, elle s'est progressivement érodée⁸. 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 France⁹. En 2013 et en 2014 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 ». À l'évocation d'Israël, les jugements négatifs l'emportent largement sur les jugements positifs : 39 % contre 26 %, et 32 % « ni positif ni négatif ». Une seconde question aborde les responsabilités dans le conflit israélo-palestinien. Les Israéliens sont trois fois plus souvent désignés responsables que les Palestiniens (21 vs 7 %). Mais l'opinion de très loin dominante est que les responsabilités sont partagées (65 %). Les réponses à ces deux questions n'ont pas varié depuis l'an dernier, l'opération Bordure

7. 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 für Konflikt- und Gewaltforschung Journal for Conflict and Violence Research*, 2005, 7, 50-92.

8. 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.

9. 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 vingt-quatre pays effectué entre Décembre 2013 et Avril 2014. Il est demandé d'évaluer pour une liste de dix-sept 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>

protectrice n'a pas fait bouger les lignes. D'autres sondages confirment 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 protagonistes¹⁰.

2. Le rôle structurant du «vieux» antisémitisme

Le croisement de ces questions, les huit relatives aux juifs et les deux relatives à Israël et au conflit (tableau 3.1), montre qu'elles sont corrélées, et qu'elles permettent de construire un indicateur global d'antisémitisme¹¹. Mais on distingue dans cet ensemble un bloc d'opinions particulièrement soudées, relevant de ce qu'on pourrait appeler le vieux antisémitisme, liant les juifs à l'argent, au pouvoir, leur reprochant leur communautarisme (groupe à part) et leur attachement à Israël, et leur déniait la qualité de français comme les autres (tableau 3.1). Ces cinq items sont les plus structurants dans cet univers de préjugés antijuifs, 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 0,54 et 0,46). 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)¹². Sur cette échelle, l'antisémitisme traditionnel n'a que légèrement progressé depuis l'an dernier, la proportion de notes très élevées (3-5) passant de 29 à 31 %.

Tableau 3.1. Matrice des corrélations entre les opinions à l'égard des juifs et d'Israël

	Religion	Shoah	Conflit	SaleJ	Israël	Français	Argent	Compte +	Pouvoir	Groupe	Item Total
Religion juive -	1,00	0,11	0,06	0,20	0,39	0,26	0,09	0,17	0,19	0,29	0,37
Parle trop Shoah		1,00	0,18	0,09	0,13	0,17	0,12	0,09	0,21	0,16	0,25
Israël resp. conflit			1,00	0,05	0,17	0,03	0,17	0,03	0,26	0,13	0,21
Sale juif pas grave				1,00	0,19	0,13	0,06	-0,05	0,05	0,14	0,18
Image d'Israël -					1,00	0,21	0,15	0,11	0,22	0,21	0,36
Juif = pas Français						1,00	0,26	0,28	0,33	0,26	0,43
Juif = argent							1,00	0,43	0,51	0,23	0,46
Israël compte +								1,00	0,36	0,19	0,39
Trop de pouvoir									1,00	0,29	0,54
Groupe à part										1,00	0,41

Toutes les réponses ont été recodées pour être orientées dans le même sens, négatif.

10. Sondage Ifop pour *Sud-Ouest Dimanche*, « Les Français et le conflit israélo-palestinien », 6-8 août 2014 (N=1013).

11. Il s'agit d'une analyse 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 satisfaisant (0,71).

12. Sur le principe de construction de cette échelle qui est une échelle d'attitude hiérarchique voir chapitre 2.

Tableau 3.2. Échelle d'antisémitisme¹³ en %

	2013	2014
<i>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</i>	11,5	14
<i>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</i>	14	14
<i>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</i>	32	28
<i>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</i>	52	56
<i>Les juifs ont un rapport particulier à l'argent : tout à fait d'accord, plutôt d'accord, plutôt pas d'accord/pas d'accord du tout, SR</i>	83	81

En gras les réponses qui dénotent l'ethnocentrisme.

En revanche les opinions à l'égard d'Israël, et plus encore à l'égard du conflit israélo-palestinien, apparaissent plus périphériques, tout comme celles relatives à la Shoah. Elles ne rentrent pas dans l'échelle d'antisémitisme, elles relèvent d'un autre univers attitudinal. L'image d'Israël n'est fortement associée qu'à celle de la religion juive (0,39) (tableau 3.1).

3. Le lien entre l'antisémitisme et les autres préjugés envers l'« autre »

Au cœur de la thèse du nouvel antisémitisme est 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 montrent plutôt le contraire. Dans la section précédente nous avons déjà montré 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 (tableau 2.1). Et nous avons établi que les scores sur notre échelle hiérarchique d'antisémitisme sont corrélés avec les scores obtenus par les personnes interrogées sur une échelle de sentiment anti-immigrés (0,43), avec l'auto définition comme raciste (0,38), 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 (0,32 dans les deux cas), ainsi qu'avec une échelle d'aversion aux pratiques de l'Islam (0,29) (tableau 2.2). En fait, l'antisémitisme tel que le mesure notre échelle est même plus corrélé avec tous ces indicateurs de racisme qu'avec l'image d'Israël ou la vision du conflit israélo-palestinien (respectivement 0,26 et 0,12), signe supplémentaire de la persistance d'un « vieil » antisémitisme rejetant également les juifs et les Arabes.

13. Coefficient de Loewinger = 0,48.

4. Un antisémitisme plus marqué à droite de l'échiquier politique

Par ailleurs les facteurs qui expliquent l'antisémitisme sont globalement les mêmes que ceux qui expliquent les autres préjugés. L'antisémitisme est plus marqué chez les personnes âgées, chez les moins diplômées, chez celles qui ont peu de ressources et qui ont le sentiment que leur situation économique se dégrade (tableau 3.3). Il caractérise au premier chef les catholiques les plus pratiquants, les plus intégrés à leur communauté : la proportion de scores élevés y dépasse 50%. On observe depuis quelques années déjà chez ces derniers une poussée identitaire et une montée générale des préjugés envers les minorités (scores plus élevés sur l'échelle d'ethnocentrisme, sur l'échelle d'aversion à l'Islam, etc.). Il est surtout moins fréquent à gauche qu'à droite de l'échiquier politique, atteignant un niveau record de 58% chez les proches du FN (contre 37% chez ceux de l'UMP). Et s'il remonte à l'extrême gauche, la proportion des scores élevés sur l'échelle d'antisémitisme y reste inférieure à la moyenne de l'échantillon, et sans commune mesure avec celle qu'on observe à l'extrême droite (27% chez les proches du Front de gauche, de Lutte ouvrière et du NPA, contre 22% au PS et chez les Verts). On remarque enfin que l'antisémitisme, contrairement au racisme anti-immigré, traverse l'échantillon quelles que soient les origines de la personne interrogée : la proportion de scores élevés sur notre échelle est aussi élevée chez celles qui n'ont pas d'ascendance étrangère que chez celles qui ont des parents ou des grands parents d'origine non européenne (essentiellement venus du Maghreb), résultat qu'on retrouve dans les enquêtes précédentes. La France issue de la diversité n'est pas plus antisémite que la moyenne, elle l'est autant¹⁴.

Tableau 3.3. Facteurs explicatifs de l'antisémitisme

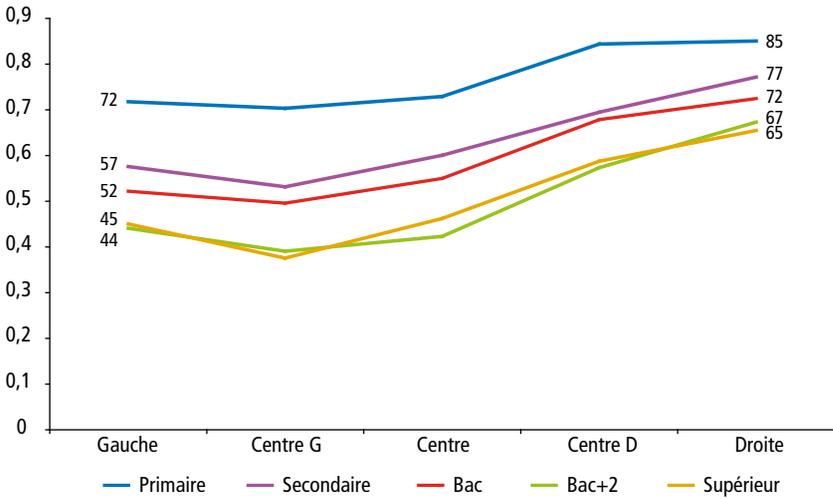
% de scores élevés sur l'échelle d'antisémitisme	Scores 3-5
Sexe	
Homme	34
Femme	28
Âge	
18-24 ans	21
25-34 ans	32
35-49 ans	30
50-64 ans	33
65 +	34
Diplôme	
Aucun, CEP	45
CAP, brevet	38
Bac	24
Bac + 2	29
Supérieur	19

14. C'est ce que montre de manière plus systématique une étude en cours de Vincent Tiberj sur la base du regroupement de dix vagues des enquêtes CNCDH comprenant la question sur les origines. Il dispose ainsi de 2 700 individus dont l'un des parents au moins est d'origine étrangère.

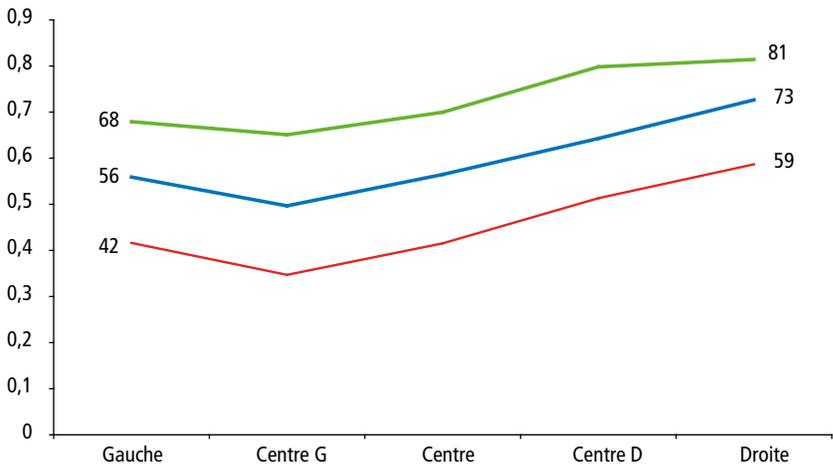
% de scores élevés sur l'échelle d'antisémitisme	Scores 3-5
Échelle gauche/droite	
Gauche (1,2)	28
Centre gauche (3)	20
Centre (4)	28
Centre droit (5)	37
Droite (6,7)	43
Revenus mensuels	
Moins de 1500 euros	35
1 500-3 000	32
Plus de 3 000	26
Pratique religieuse catholique	
Pratiquant régulier	50
Occasionnel	42
Non-pratiquant	29
Sans-religion	22
Situation économique ressentie	
« Je vis moins bien qu'il y a quelques années »	
Tout à fait d'accord	39
Plutôt d'accord	29
Plutôt pas	23
Pas du tout	21
Ascendance	
Français sans ascendance étrangère	32
Avec au moins un parent/grand-parent étranger	29
Au moins un ascendant étranger non européen	33
Ensemble	31

Source : Baromètre CNCDH/BVA 2014.

Ces divers facteurs explicatifs peuvent se recouper, 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. Pour distinguer l'effet spécifique de chaque variable « toutes choses égales par ailleurs », il existe une technique statistique, la régression logistique. Elle permet de modéliser l'impact de ces différents facteurs sur l'antisémitisme. Pour des raisons d'effectifs on considère ici comme antisémite tout score supérieur à 1 sur l'échelle, une définition large qui englobe 60% de l'échantillon. L'analyse montre que l'âge et le sexe n'ont aucun impact une fois contrôlé l'effet des autres variables. Seuls l'orientation politique, la pratique religieuse et le diplôme font varier de manière significative la proportion des scores élevés sur l'échelle d'antisémitisme. Les deux figures suivantes montrent comment varient les probabilités, prédites par le modèle, d'être antisémite quand se combinent ces trois variables.

Figure 3.4 Probabilité d'être antisémite par diplôme et position politique

Source : Baromètre CNCDDH/BVA 2014.

Figure 3.5 Probabilité d'être antisémite par pratique religieuse et position politique

Source : Baromètre CNCDDH/BVA 2014.

Qu'on se situe à gauche au centre ou à droite, l'effet du diplôme est manifeste (figure 3.4). Plus on a fait des études, plus la probabilité d'être ne serait-ce qu'un petit peu antisémite baisse. C'est chez ceux qui n'ont pas dépassé le certificat d'études primaires que les scores élevés sont les plus fréquents, chez ceux qui ont fait au moins deux ans d'études après le BAC qu'ils sont les plus rares. Et quel que soit son diplôme, les chances qu'une personne soit antisémite augmentent d'autant plus qu'elle se situe à droite. Les effets des deux variables s'ajoutent, faisant monter à 85% la probabilité d'être antisémite chez les personnes qui ont

pour caractéristique de n'avoir pas dépassé le niveau d'études primaire et de se placer dans les deux dernières cases de l'échelle gauche droite (figure 3.4). Mais l'effet n'est pas exactement symétrique à l'autre pôle du champ politique. Ce n'est pas chez les personnes diplômées du supérieur et se situant dans les deux premières cases de l'échelle gauche droite que la proportion d'antisémite est la plus faible, mais chez celles qui à niveau de diplôme égal se placent au centre gauche, en case 3. La proportion d'antisémites y tombe à 37,5%, contre 45% chez les premières. À diplôme égal, l'extrême gauche est plus antisémite que la gauche modérée, même si elle l'est moins que la moyenne, moins que les personnes situées au centre, et beaucoup moins que celles de droite ou d'extrême droite (figure 3.4). On y verra les traces d'une vieille tradition d'antisémitisme de gauche au sein du mouvement ouvrier, faisant des juifs le symbole de la haute banque et du grand capital.

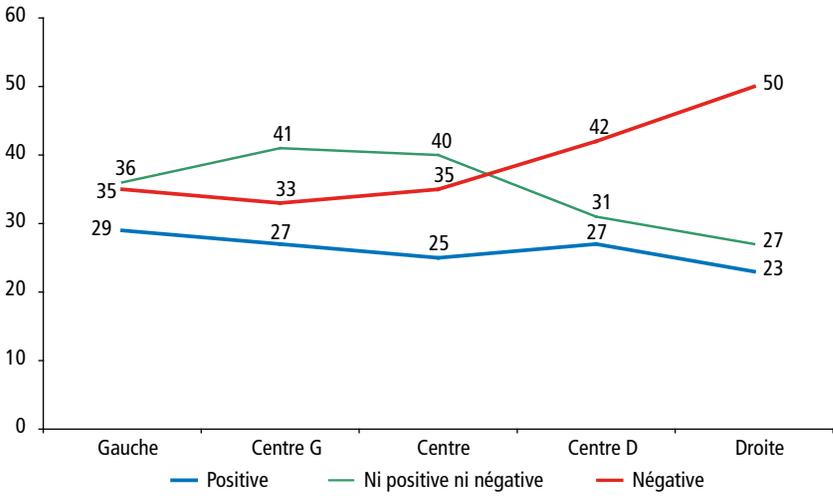
On retrouve le même phénomène quand on croise position sur l'échelle gauche droite et pratique religieuse (figure 3.5). Quelle que soit l'orientation politique, le niveau d'antisémitisme croît avec l'intégration à la communauté catholique, atteignant un maximum chez les catholiques pratiquants et un minimum chez les sans religion. Quel 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 si les plus antisémites sont les personnes à la fois catholiques pratiquantes et très marquées à droite (81% de scores élevés), les moins antisémites sont celles qui combinent absence d'affiliation religieuse et positionnement au centre gauche (35% d'antisémites) suivies par celles qui se disent sans religion et se positionnent à l'extrême gauche (42%).

5. Image d'Israël, antisémitisme et orientation politique

Contrairement aussi à ce que suggère la thèse du nouvel antisémitisme, on note que les jugements négatifs sur Israël sont plus fréquents à droite qu'à gauche, comme on l'observait l'an dernier (figure 3.6). Pour un gros tiers des répondants qui se situent à gauche (case 1 et 2 de l'échelle gauche droite) mais la moitié de ceux qui se situent à droite (cases 6 et 7), ce pays évoque quelque chose de plutôt voire très négatif, même si les enquêtés de droite sont un peu plus nombreux que ceux de gauche à attribuer la responsabilité du conflit aux Palestiniens (figure 3.7).

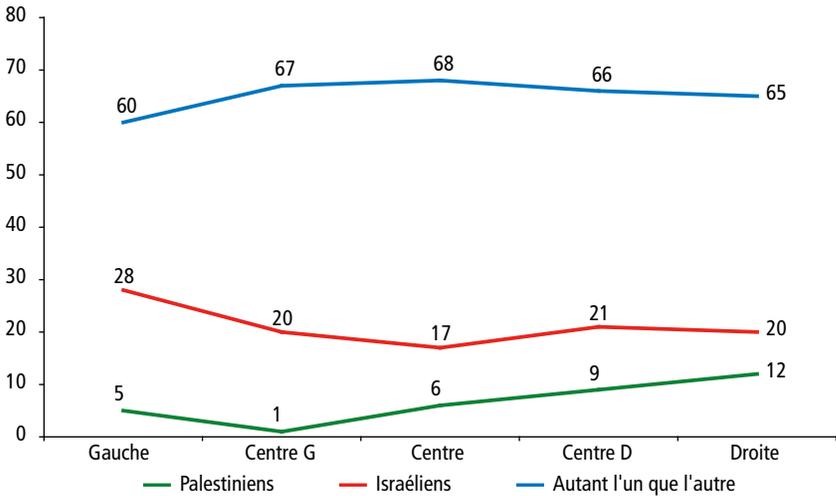
Et si l'on croise image d'Israël, scores sur l'échelle d'antisémitisme et positionnement sur l'échelle gauche droite (tableau 3.4), c'est à droite, pas à gauche, que le double rejet des juifs et de l'État juif est le plus fréquent. La proportion des « antisémites n'aimant pas Israël », qui représente 28% de l'échantillon (cinquième ligne du tableau) atteint 40% chez les personnes les plus à droite, et 51% chez les proches du FN. À gauche, leur proportion reste en dessous de la moyenne de l'échantillon et si elle remonte un peu à l'extrême gauche (23% contre 19% au centre gauche) elle reste bien en deçà de celle qu'on observe à droite, ou chez les catholiques pratiquants (tableau 3.5).

Figure 3.6 Image d'Israël par position politique



Source : Baromètre CNCDH/BVA 2014.

Figure 3.7 Responsabilité du conflit israélo-palestinien selon position politique



Source/enquête CNCDH/BVA 2014.

Tableau 3.4 Antisémitisme et image d'Israël par position sur l'échelle gauche-droite en %

Échelle Antisémitisme	Image d'Israël	Auto-position					Moyenne
		Gauche	Centre G	Centre	Centre D	Droite	
Non antisémite (0-1)	Positive	15	12	10	12	6	11
	Négative	11	14	11	10	10	11
	Indifférente	21	26	23	11	10	18
Antisémitisme (2-5)	Positive	15	15	14	14	17	15
	Négative	23	19	24	32	40	28
	Indifférente	16	15	17	20	17	17

Source : Baromètre CNCDH/BVA 2014.

Tableau 3.5 Antisémitisme et image d'Israël par pratique religieuse en %

Échelle antisémitisme	Image d'Israël	Pratique religieuse du catholicisme				Moyenne
		Régulier	Occasionnel	Non-prat.	Sans-religion	
Non antisémite (0-1)	Positive	9	9	11	12	11
	Négative	7	5	12	15	11
	Indifférente	9	11	17	30	18
Antisémitisme (2-5)	Positive	17	19	16	10	15
	Négative	35	39	26	20	28
	Indifférente	23	17	18	14	17

Source : Baromètre CNCDH/BVA 2014.

Les résultats nuancent la thèse du « nouvel » antisémitisme. Le rejet des juifs est plus structuré par les stéréotypes classiques du pouvoir et de l'argent que par la perception d'Israël. Il va de pair avec des préjugés à l'encontre des autres minorités, des autres religions. Et ces intolérances s'expriment beaucoup moins souvent à gauche qu'à droite et à l'extrême droite de l'échiquier politique. Ce constat demande à être complété par des études plus fines auprès de sous populations spécifiques, en particulier celle des personnes issues de l'immigration, notamment maghrébine et/ou de religion musulmane. L'enquête par sondage conduite par Sylvain Brouard et Vincent Tiberj dans leur livre *Français comme les autres ?*¹⁵ y faisait déjà apparaître une tension sur la question israélienne et une plus grande réceptivité aux préjugés antisémites, pour de multiples raisons : malaise identitaire, crispation religieuse, agacement à l'égard d'une communauté perçue comme plus anciennement installée, socialement plus favorisée, plus présente dans l'espace public. Et face à un phénomène aussi complexe que l'antisémitisme, sur lequel l'étude qualitative menée par CSA montrait l'an dernier que les interviewés ont nettement plus de réticence à s'exprimer que sur le racisme anti-immigrés et antimusulman, les sondages ont leurs limites.

15. Paris, Presses de Sciences Po, 2005.

Le Baromètre annuel de la Commission nationale consultative des droits de l'Homme constitue néanmoins une base de données unique en son genre, qui met en perspective l'évolution des opinions à l'égard de toutes les minorités depuis 1990. Depuis 2009 la société française était gagnée par une intolérance croissante à l'égard des immigrés et des étrangers, boucs émissaires classiques dans un contexte de crise économique et de montée continue du chômage. Le mouvement semble pour la première fois depuis quatre ans stoppé (chapitre 1). Mais dans le même temps, l'adhésion aux vieux clichés antisémites liant les juifs à l'argent et au pouvoir semble progresser. Il faudra voir si cette tendance à la hausse se poursuit en 2015, quand l'émotion soulevée par la sanglante agression contre *Charlie Hebdo* puis contre le supermarché Hyper Casher de la porte de Vincennes sera retombée¹⁶, en janvier 2015.

16. L'enquête, il faut le rappeler, a été conduite en novembre 2014, donc avant l'agression antisémite de Créteil de décembre 2014 et avant les attaques terroristes des 7-9 janvier 2015.

CHAPITRE 4

LA PERSISTANCE DES PRÉJUGÉS ANTI-ROMS

Contribution des chercheurs

Nonna Mayer, Guy Michelat, Vincent Tiberj, Tommaso Vitale

L'inhumation très médiatisée de Maria Francesca, le nourrisson de deux mois et demi morte dans la nuit du 25 au 26 décembre dans la commune de Champlan, dans l'Essonne, a ouvert à nouveau en France le débat sur le sentiment d'hostilité existant envers les groupes dits Roms. Au-delà de ce cas, il a mis en lumière la crainte que les Roms et les autres groupes tsiganes ne subissent en France une double discrimination, en même temps institutionnelle et sociale.

Fin 2014, 77% des personnes de notre échantillon pensent que les Roms, et spécifiquement les Roms migrants, ne veulent pas s'intégrer en France et vivent essentiellement de vols et de trafics. Les attitudes à leur égard sont très négatives, comme le sont les représentations des gens du voyage de citoyenneté française. Préjugés, stéréotypes, connaissances erronées, sentiments de peur et d'hostilité se mélangent avec une force et une intensité unique dans le cas des Roms. Et la France n'arrive pas encore à développer des campagnes de communication antistéréotypes qui pourraient modifier ce sentiment d'hostilité très répandu.

1. Les Roms en France

Les groupes roms constituent une « galaxie » de minorités qui n'ont pas la même histoire et qui partagent encore moins une culture homogène ou une religion unique¹. Il est difficile d'estimer le nombre de personnes qui y appartiennent. On parle de 12 à 15 millions d'individus dans le monde entier : la majeure partie vit en Europe, dont 60 à 70% dans les démocraties postcommunistes.

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 situent les communautés qui s'autoqualifient « Roms ». À l'ouest de la ligne on trouve des groupes aux noms différents : Manouches, Sintés, Kalés, Romanichels, avec des minorités très réduites de Roms². En France on observe la même hétérogénéité. Aux côtés

1. M. Olivera, « Les Roms comme « minorité ethnique » ? Un questionnement roumain », in *Études tziganes*, vol. 39-40, Paris, 2010, p. 128-150.

2. L. Piasere, *Roms : une histoire européenne*, Paris, Bayard Jeunesse, 2011.

des Roms d'immigration récente, dont certains vivent dans des conditions de très grande précarité, on trouve des Roms qui sont citoyens français, issus de plusieurs vagues d'immigration datant du début du xx^e 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 « Tsiganes »³. 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 population⁴. 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, c'est-à-dire dans des bidonvilles. Les autres ne sont pas « visibles », et ne vivent pas dans des conditions de misère extrême. La grande majorité est composée par les « gens du voyage », communauté estimée à environ 350 000 personnes⁵. 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, c'est-à-dire du fait d'être une population « sans domicile ni résidence fixe »⁶.

2. Un monde à part ?

Nous sommes donc en présence d'une mosaïque de fragments ethniques, à laquelle se superpose une pluralité de statuts juridiques (citoyens français, ressortissants des pays de l'Union européenne ou d'autre pays européens, sans patrie). Confrontés à cette hétérogénéité, les questions de l'enquête portent à la fois sur les « Roms » et les « gens du voyage ». Si l'on s'en tient aux cinq dernières années, on voit que l'image des Roms s'est déjà beaucoup transformée. Fin 2014 plus de 82 % de la population considère les Roms comme un « groupe à part » dans la société, soit une augmentation de 16 pts depuis janvier 2011. Si on regarde les « gens du voyage », on n'observe pas de grandes différences : 79,5 % de l'échantillon de l'enquête CNCDH sont convaincus qu'ils sont « un groupe à part » dans notre société (contre 70,6 % en janvier 2011). Un fait

3. Ce qui a été critiqué ensuite par de nombreux groupes tziganes. Il a ensuite été officiellement adopté par l'Union européenne et le Conseil de l'Europe, cf. J. Liégeois, *Council of Europe and Roma : 40 years of action*, Strasbourg, 2010.

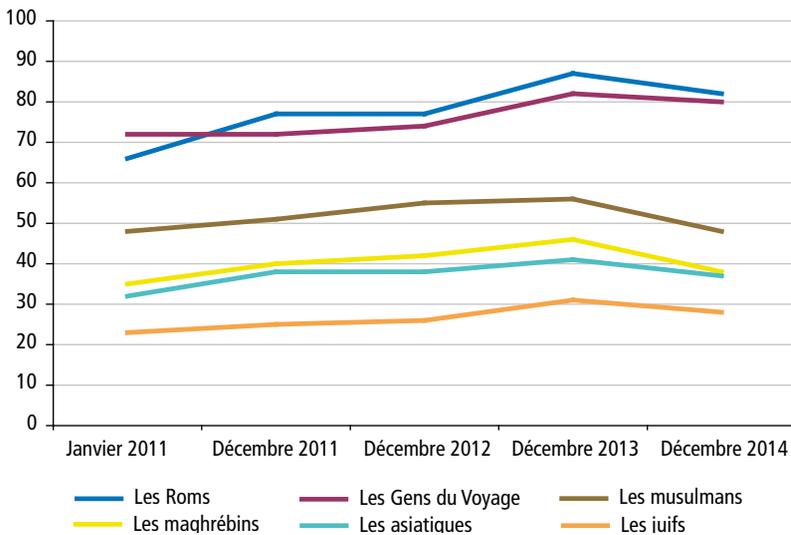
4. <http://hub.coe.int/fr/web/coe-portal/roma>

5. H. 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

6. 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 M. Bordigoni, *Gens du Voyage, droit et vie quotidienne en France*, Paris, Dalloz-Sirey, 2013.

important à signaler est la baisse de 5 pts de ce pourcentage depuis 2013, sans qu'on puisse dire encore si cette nouvelle tendance va se renforcer au cours des prochaines années. C'est en tout cas un résultat à souligner. 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 remonte à 6,7 % dans le cas des Roms et 10,5 % pour les gens du voyage. L'écart s'accroît pour l'opinion que les Roms « ne forment pas spécialement un groupe », les proportions passant de 20 % à 9,4 % en 2014. Ces données sur la fermeture et l'autoségrégation supposées des Roms prennent tout leur sens comparées aux jugements portés sur les autres minorités.

Figure 4.1 Tendances à juger divers groupes comme « à part dans la société »



Source : baromètres CNCDDH/BVA 2014.

La figure 4.1 est particulièrement significative. Au cours des cinq dernières années, on observe une tendance généralisée à voir certains groupes comme séparés du reste de la société. Toutefois, au cours de la dernière année, la proportion de personne portant ce jugement a toutefois baissé de 87 % en 2013 à 82 % en 2014 pour les Roms, et de 82 % à 80 % pour les gens du voyage. Mais la baisse est plus marquée pour les autres minorités. Si fin 2013, il y a 31 pts de pourcentage de différence sur les réponses à cette question entre les Roms et les musulmans, alors qu'en janvier 2011 l'écart était seulement de 18 pts, fin 2014 l'écart monte à 34 pts. Il n'a jamais été ainsi haut si l'on se tient aux données du Baromètre. Si l'on observe une tendance globale à considérer que toutes les minorités se ferment plus ou moins progressivement sur elles-mêmes, cette tendance varie beaucoup selon le groupe considéré et l'impression d'une autorelévation des Roms dans un entre soi fermé est presque unanime, très différente par rapport à l'image des autres minorités nationales ou religieuses.

Ce regard négatif sur les Roms s'étend jusqu'à l'acceptation de propos racistes, comme par exemple « sale Rom », tenus en public. Seules 36 % des personnes

de notre échantillon croient que ces expressions doivent être condamnées « sévèrement » par la justice ; soit 4 pts de moins que pour ceux qui expriment des propos antisémites comme « sale juif ». Par contre on assiste à une remontée de la proportion de ceux qui pensent que les personnes qui tiennent publiquement des propos racistes contre les Roms « doivent être condamnées mais pas sévèrement » (45 % en 2014 contre 39 % en 2013), et 17,4 % estiment qu'elles « ne doivent pas être condamnées du tout » (contre 9,4 % si les propos racistes sont tenus à l'encontre de Français, 13 % s'il s'agit de juifs, 13,7 % de Noirs, 15 % d'Arabes). Le pourcentage de personnes qui acceptent des propos racistes et n'envisagent pas une condamnation par la justice reste donc plus élevé quand il s'agit des Roms. Même s'il baisse comme tous ces pourcentages en 2014, l'écart de 8 pts reste le même que l'an dernier quand on compare les réactions aux propos anti-Roms et anti-Français.

3. Des préjugés répandus

Plus saillante encore est l'adhésion aux stéréotypes négatifs sur les Roms migrants, et leur diffusion au cours de la dernière année. Comme en 2013, 86 % des personnes interrogées (contre 83 % en 2012) considèrent que les Roms migrants sont pour la plupart nomades⁷. Et il s'agit d'une conviction qui traverse toutes les classes sociales. Seulement 2,4 % des personnes interrogées ne sont « pas du tout d'accord » avec cette affirmation, auxquelles on peut ajouter les 8,4 % « pas vraiment d'accord » et les 3 % qui ne se prononcent pas. En outre, 82 % de l'échantillon considèrent que les Roms « exploitent très souvent les enfants ». Et ce pourcentage a augmenté de manière spectaculaire au cours de deux dernières années, puisqu'en 2012, tout en étant déjà très élevé, il s'établissait à 75 %, un quart de la population française seulement rejetant ce genre de stéréotype. En 2013 le pourcentage était encore plus haut (85 %). Là encore on ne peut dire si la baisse observée depuis un an dénote un changement de tendance lié à plus d'information et aux campagnes pour améliorer la connaissance des Roms en France. En fait, les Roms pâtissent encore aujourd'hui d'une image de voleur (pour 77,5 % de l'échantillon en 2014, 71 % en 2012, ils « vivent essentiellement de vols et de trafics »). Le résultat est à rapprocher du fait que 77 % des personnes interrogées pensent que les Roms ne veulent pas s'intégrer en France.

Pour la plupart des Français, les Roms sont donc des nomades, qui exploitent les enfants, et des voleurs. Pour les autres, ce sont surtout des pauvres et des victimes, soit un imaginaire de vulnérabilité, associé à la mendicité et à la misère.

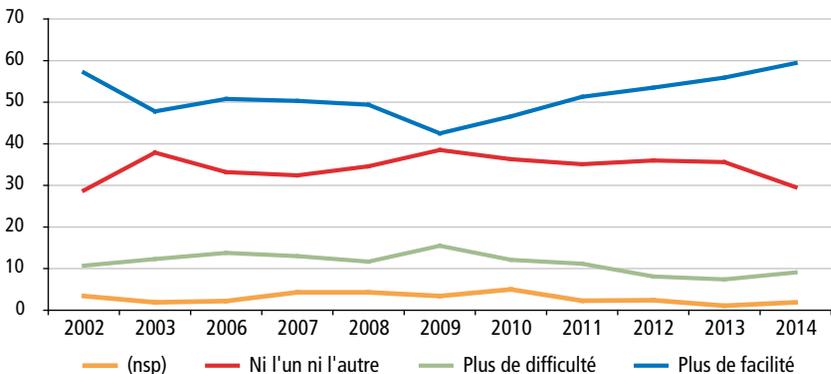
La représentation des Roms comme pauvres est aussi un problème. C'est le stéréotype d'un groupe ethnique vu comme non stratifié, et donc sans opportunité de mobilité sociale ascendante, sans parcours possible de réussite sociale et

7. Un pourcentage très similaire à celui qu'on trouve en Italie en 2007 (84 %) : T. Vitale, P. Arrigoni, E. Claps, "Regards croisés. Antitsiganisme et possibilité du vivre ensemble, Roms et gadjés, en Italie", in *Études Tziganes*, 35, 2009, p. 80-103.

d'intégration⁸. Pourtant, la plupart des Roms en France ne vivent pas dans la misère. Mais l'opinion publique ne connaît rien d'eux. D'autant que beaucoup d'entre eux pratiquent une « stratégie d'invisibilité » et peuvent avoir tendance à dissimuler leur identité en public. La seule visibilité des Roms est ainsi réduite à celle des bidonvilles et de la misère, et ils deviennent donc une population définie par son caractère antisocial, une petite partie de cette communauté masquant la réalité de toute une population. Et le sentiment de discrimination des Roms de classe moyenne n'est pris en compte ni dans le discours public, ni par l'action publique antidiscriminatoire.

Ainsi, les représentations qui émergent de l'étude qualitative menée par CSA en 2013 à partir d'entretiens conduits en face à face, faisaient donc référence à un mélange de pauvreté et d'opportunisme. Ce serait dans la culture des Roms d'être des « parasites » profitant du système d'aide sociale, ils s'enrichiraient dans leur pays 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 publique tout en exploitant la générosité du Gouvernement français. C'est une question très importante aujourd'hui, dans un contexte où on assiste à la hausse progressive 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 (figure 4.2) : de novembre 2009 à décembre 2014 la proportion est passée de 44 % à 59 %. C'est ce que dit 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. »

Figure 4.2 Perception de facilités dans l'accès des immigrés aux prestations sociales de l'État-providence

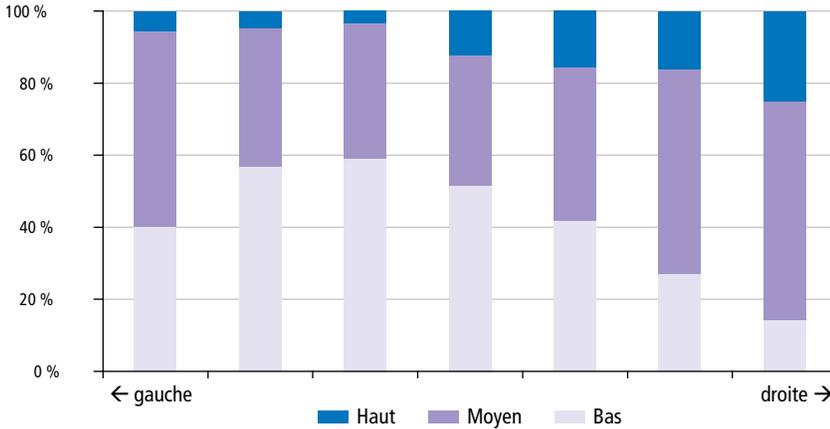


Source : Baromètre CNCDH/BVA 2014.

8. 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

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. Cette échelle des attitudes d'hostilité contre les personnes dites Roms permet de hiérarchiser les personnes de 1 pour celles qui ont un bas niveau de préjugé à 3 pour celles qui les approuvent tous et considèrent les Roms essentiellement comme des voleurs, des nomades et des exploitateurs d'enfants, tout en pensant qu'on parle trop de l'extermination des Roms et des Tsiganes.

Figure 4.3 Scores sur l'échelle anti-Roms par autopositionnement politique



Source : Baromètre CNCDH/BVA 2014.

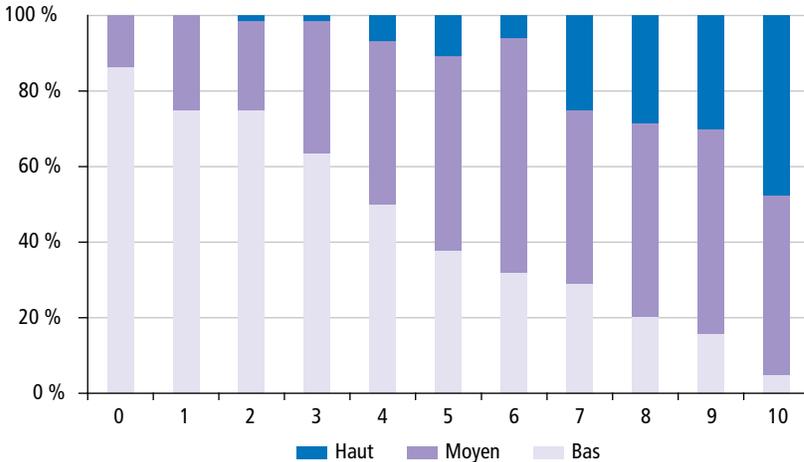
La figure 4.3 montre l'importance croissante des préjugés anti-Roms, à mesure qu'on se rapproche du pôle droit de l'axe politique, et leur relative importance même à l'extrême gauche. On voit bien qu'un bas niveau d'hostilité est plus présent au centre gauche, et diminue progressivement avec un positionnement à droite. Également, des scores plus hauts sur l'échelle d'hostilité aux Roms caractérisent ceux qui votent à droite comparés à ceux qui votent plus à gauche.

Les entretiens en face à face conduits par CSA en 2013 ont recueilli des propos extrêmement agressifs vis-à-vis des Roms, exprimant de la colère et laissant libre cours aux émotions négatives à leur égard ; aversion et dégoût, accusation d'impureté et refus du contact ; déception et frustration dues à leur incapacité supposée à changer, mépris et même haine, en liaison avec la croyance en leur différence et leur infériorité.

4. Ethnocentrisme, méconnaissance et rôle des représentations médiatiques

Il est intéressant de croiser l'échelle d'hostilité anti-Roms avec l'échelle d'ethnocentrisme déjà utilisée dans les chapitres précédents (chapitre 2).

Figure 4.4 Scores sur l'échelle anti-Roms par niveau d'ethnocentrisme



Source : Baromètre CNCDDH/BVA 2014.

Plus le niveau d'ethnocentrisme augmente, plus progressent les scores élevés sur l'indice de préjugés anti-Roms (figure 4.4), témoignant d'une représentation totalement stéréotypée et cohérente de cette minorité. Aversion aux Roms et ethnocentrisme vont de pair. Le résultat mérite d'être souligné. *A contrario*, lutter contre le racisme devrait passer aussi par la lutte contre les préjugés envers les Roms, en les faisant mieux connaître. Cela suppose également de prêter attention à la représentation qu'en donnent les médias. La haine des Roms est très liée à leur représentation médiatique. Une femme de 69 ans, retraitée, de Bagneux, sans religion, sans proximité politique le disait très clairement dans les entretiens recueillis par CSA : « *Les adultes exploitent les enfants en les obligeant à voler pour construire des maisons en Roumanie. Ils l'ont montré à la télé la semaine dernière.* » Les médias donnent beaucoup d'importance aux comportements illégaux, aux combines, aux expédients. La classe politique aussi s'est focalisée sur les Roms, les a construits comme un problème public, avec des prises de parole souvent très dures, renforçant une approche culturaliste, supposant une incapacité des Roms à s'intégrer. Les politiques publiques ont tendance à cadrer la question essentiellement comme un problème de gestion des franges urbaines et d'éviction des bidonvilles insalubres⁹. Le rôle des médias est important pour une autre raison. Il ne s'agit pas seulement de l'instrumentalisation de la dite

9. O. Legros, T. Vitale, *Roms migrants en ville : Pratiques et politiques*, numéro à dossier de *Géocarrefour*, 86 (1), 2011 ; T. Aguilera, « Gouverner les illégalismes », *Gouvernement et action publique*, 3, 2012, p. 101-124.

« question Rom » ou des images négatives et stéréotypées du Rom voleur et exploiteur d'enfants. La représentation médiatique des Roms exerce aussi une influence par la négation des images plus complexes et stratifiées des groupes Tsiganes. Leurs formes de mobilité sociale ascendante, d'insertion dans le marché du travail, et d'intégration dans les sociétés urbaines et rurales françaises ne sont jamais montrées. Même la représentation cyclique et médiatisée de l'évacuation des camps roms a des effets culturels plus larges : elle produit les modes de perception et d'interprétation de la réalité sociale, suggérant une représentation extrême et déformée de l'altérité dont les Roms sont porteurs. La stratification sociale des groupes est oubliée ; une image de sous-prolétariat et de misère est mise en avant. En partant de bonnes intentions parfois, ces images ont pour effet de réduire la pluralité de condition des Tsiganes en France, de contribuer à la construction d'un imaginaire de vie en marge de la société, et de pauvreté inhérente à une culture et une ethnie, comme on l'a déjà souligné. Les Roms et les gens du voyage sont ainsi considérés comme des nouveaux-arrivants, et leur longue histoire d'inscription au sein de la société française est oubliée ou niée. Cette méconnaissance se double d'un refoulement de l'histoire violente de l'antitsiganisme, des camps de concentration, et du *Porrajmos*, c'est-à-dire l'extermination au cours de la Seconde Guerre mondiale. Les Roms et les Manouches, de même que d'autres ethnies et groupes sociaux jugés « indignes », ont été systématiquement internés et tués dans les camps de concentration¹⁰. En moyenne, presque la moitié de la population (46 %) pense qu'on parle « ce qu'il faut » de l'extermination des Roms (51 % si on demande des « Tsiganes ») pendant la Seconde Guerre mondiale.

5. Une attention croissante à la discrimination des Tsiganes

On remarque toutefois que dans le même temps la prise de conscience du niveau de discrimination contre les Tsiganes, les Roms et les gens du voyage en France a fortement augmenté, atteignant 16 % en 2014, un petit peu moins qu'en 2013 mais bien plus qu'en 2003. Et le pourcentage de ceux qui estiment qu'on ne parle pas assez de l'extermination des Roms pendant la Seconde Guerre mondiale est monté depuis l'an dernier de 35 % à 40 %.

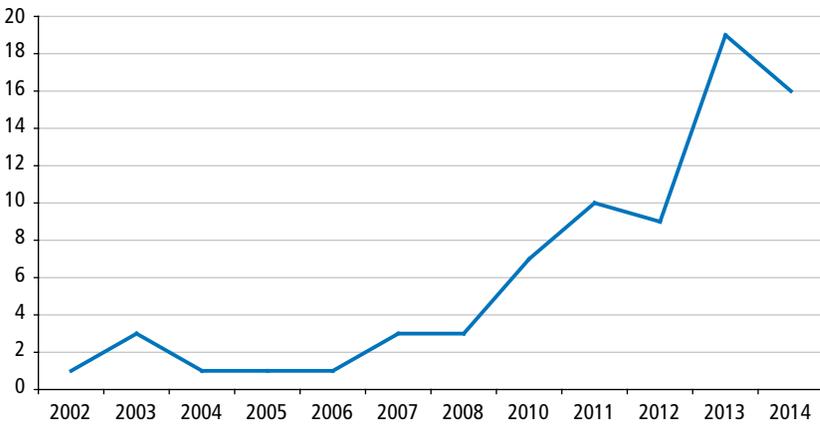
L'attention croissante portée à la discrimination des Tsiganes est le miroir de plusieurs mobilisations qui se sont développées autour des droits des Roms, surtout pour ceux qui connaissent la plus grande précarité¹¹. Ces mobilisations commencent peut-être à réduire les préjugés anti-Tsiganes, et à substituer des connaissances plus fines des groupes rassemblés sous cette étiquette, au-delà des cercles très étroits des militants pour les droits des hommes. En

10. E. Filhol, *La mémoire et l'oubli : L'internement des Tziganes en France, 1940-1946*, Paris, L'Harmattan, 2004 ; E. Filhol, *Le contrôle des Tziganes en France (1912-1969)*, Paris, Karthala, 2013 ; I. About, "Underclass Gypsies. Historical Approach on Categorisation and Exclusion in France, in the Nineteenth and the Twentieth Century", in Michael Stewart (sous la dir. de), *The Gypsy «Menace»: Populism and the New Anti-Gypsy Politics*, London, Hurst/Columbia, 2013.

11. P. Bruneteaux, N. Benarrosh-Orsoni, *Intégrer les Roms ? Travail militant et mobilisation sociale auprès des familles de Saint-Maur (Val-de-Marne)*, Paris, L'Harmattan, 2012.

tout cas elles ont contribué à attirer l'attention sur les discriminations vécues par les Roms, et on voit augmenter le nombre de films et de documentaires qui essaient de faire de l'information et des enquêtes approfondies. Même au niveau politique local, on trouve des municipalités attentives aux mobilisations solidaires, et pas seulement aux mobilisations xénophobes et racistes. On voit poindre aussi des initiatives développées directement par les groupes roms pour établir des liens avec les riverains, avec des concerts et des fêtes, mais aussi des prises de parole publiques et des manifestations sur le modèle des « flash mobs », créatif et théâtral. Lorsque la presse et les acteurs politiques locaux se mettent à concevoir des instruments d'action publique diversifiés, il devient possible de penser des politiques sociales efficaces, et des formes de communication publique moins stéréotypées¹². Il y a des ressources disponibles en France maintenant pour développer des projets au niveau local, notamment grâce à la ligne de financement *Rom-Act* du Conseil d'Europe, et de l'Alliance européenne des villes et des régions pour l'inclusion des Roms¹³. L'année 2014 marque peut être un tournant dans la perception de cette minorité.

Figure 4.5 Les Roms vus comme principales victimes de racisme en France en %



Source : enquête BVA/CNCDH 2014.

12. J. Fastrès, A. Ahkim Charleroi (dir.), *Les Roms. Chroniques d'une intégration impensée*. Paris, Couleur Livres, 2012.

13. <http://www.roma-alliance.org/uploads/bloc271/Alliance%20Concept%20Paper%20FR%2009-09-2014.pdf>

**CONCLUSIONS
ET RECOMMANDATIONS
DE LA CNCDH**

Dresser un état des lieux du racisme en France relève plus d'un exercice de pointillisme que d'une simple comptabilisation mathématique. Les phénomènes ne peuvent s'appréhender dans la simple addition des éléments de mesure à disposition. Au contraire, c'est l'analyse point par point, la lecture croisée des données et la prise de recul qui, seules, permettent d'acquérir une vue d'ensemble. En la matière, il convient donc de faire preuve de toujours plus de nuances et de détermination pour rendre compte des choses dans leur complexité sans se satisfaire de raccourcis simplistes, sources de dangereux amalgames.

La tâche est d'autant plus ambitieuse que le sujet est complexe.

Complexe, car il interroge chacun, au plus profond de l'être. L'analyse se construit ainsi dans un cheminement introspectif où la capacité de remise en question, le sens de l'écoute y compris des opinions jugées répréhensibles, et l'humilité face à l'ampleur de la tâche doivent être constamment renouvelés.

Complexe aussi, car souvent biaisé sous les feux de l'actualité qui voudraient expliquer une année à l'aune des actes les plus graves. Accaparé par les instrumentalisation politiques ou victimaires et parfois disqualifié comme une simple machine à fabriquer des tabous, le sujet oblige à la prudence.

Complexe enfin, car croisant des sensibilités différentes – sur les contours de l'humour et de l'expression artistique par exemple – et se heurtant à des craintes profondes – celle de l'intégrisme ou du déclassement, il exige de se garder de tout esprit dogmatique ou stigmatisant, avec pour objectif impérieux le respect du pluralisme et le maintien de la cohésion nationale.

Intégrant ces précautions méthodologiques, la CNCDH a dressé une analyse de l'année 2014, à l'aune des évolutions passées, mais aussi avec l'éclairage du début de l'année 2015 et les attentats terroristes tragiques du début du mois de janvier. La sédimentation des préjugés, les niveaux très bas atteints par l'indice de tolérance, la flambée d'actes antisémites et antimusulmans constatés ces dernières années contribuent à donner des éléments d'éclairage et à mettre en perspective les événements de ce début d'année 2015.

L'année 2014 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 quatre années de baisse consécutives, d'une stabilisation de l'indice de tolérance, voire à certains égards d'une légère amélioration, tandis que les actes à caractère raciste ont connu une inquiétante recrudescence, particulièrement dans leurs manifestations antisémites. Devant ce qui semble relever du paradoxe, seule l'observation croisée permet de dégager des clés d'interprétation.

L'analyse approfondie du bilan statistique élaboré par le ministère de l'Intérieur a ainsi permis de mettre à jour des pics de violence autour de certains événements, notamment la manifestation « Jour de Colère » en janvier 2014 et l'intensification du conflit israélo-palestinien durant l'été 2014 qui a connu un écho certain dans l'Hexagone. De la même manière, les attentats terroristes de janvier 2015 se seront caractérisés par de graves assassinats notamment antisémites, mais auront aussi, dans un cercle vicieux de représailles inspirées par la haine et l'amalgame, entraîné une recrudescence des actes antimusulmans. Ces

variations illustrent comment l'actualité peut faire office de facteur amplificateur sur des phénomènes structurels. En raison des faiblesses de l'outil statistique, les chiffres ne sauraient par ailleurs rendre compte des phénomènes dans toute leur complexité. 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. Il en est ainsi du racisme à l'égard des populations d'origine rom en France, qui se matérialise tant dans la violence des opinions que des actes, et que ne permet pourtant pas de mettre en lumière le bilan statistique du ministère de l'Intérieur. De même, le recensement du ministère passe sous silence les personnes noires victimes de racisme, 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 la stabilisation générale de l'indice de tolérance, deux points de polarisation des préjugés autour de la perception des juifs et des musulmans. Ainsi, si la minorité juive demeure la mieux acceptée, certains vieux clichés antisémites connaissent une revitalisation inquiétante. En outre, les pratiques liées à la religion musulmane font l'objet d'un rejet croissant, tant dans leur manifestation dans l'espace public que dans celles visibles dans la seule sphère privée.

Il convient également de noter qu'il n'existe pas de rapport de symétrie absolu entre opinions et actes racistes, les deux obéissant à des logiques distinctes. Fort heureusement, 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 évolution 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 préconçus racistes, dans un exercice construit qui nécessite de trouver une prise, par-delà ce qui tombe sous le coup de la loi pénale, dans le champ de la liberté de conscience et d'opinion. Or la tâche est d'autant plus difficile que, dans un contexte de crise économique et sociale, de tensions exacerbées et de carence d'exemplarité ou de mollesse de certains discours politiques et médiatiques, la parole antiraciste est trop peu audible, et se voit reprocher d'être teintée de bien-pensance ou d'une certaine désuétude. Les tragiques attentats de janvier 2015 l'ont tristement illustré : ainsi, s'ils ont soulevé une magnifique mobilisation républicaine dont l'ampleur était inédite depuis la Libération, ils ont également été ponctués d'apologies de crimes sur les réseaux sociaux et de refus de marquer la minute de silence dans des établissements scolaires. Au-delà du choc, ces réactions doivent interroger au plus profond sur le nécessaire renouvellement de la lutte contre le racisme. 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, face aux craintes profondes de déclassement social écorchant parfois la figure de l'immigré, le discours moralisateur et excluant ne peut avoir de prise, et prend au contraire le risque du durcissement. La cohésion nationale ne peut se limiter à être scandée ; elle oblige à tendre la main à celui qui est tenté de se

disjoindre, par le dialogue, le respect et l'offre d'alternatives aux raisonnements discriminants et stigmatisants.

Au-delà du renouvellement du positionnement de la lutte contre le racisme, les mutations des idéologies sous-jacentes entre racisme biologique et racisme culturel, les évolutions des supports d'expression à l'ère d'Internet, et l'émergence de nouveaux boucs émissaires appellent à s'interroger sur la pertinence des moyens de lutte mis en œuvre. En sa qualité de rapporteur national, la CNCDH entretient un dialogue privilégié avec les différents acteurs engagés dans cette lutte, 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, la CNCDH développe un certain nombre de recommandations récapitulées ci-dessous ; il convient toutefois de se référer aux chapitres pertinents pour en comprendre la logique et le raisonnement.

Les recommandations qui vont suivre témoignent de l'impulsion que souhaite encourager la CNCDH. Pour être efficiente, la lutte contre le racisme doit reposer sur une connaissance fine et scientifiquement étayée des phénomènes et des dynamiques à l'œuvre dans la société et dans les territoires, pour ensuite s'organiser au travers d'approches transversales et pluridisciplinaires. À ce titre, la formation constitue la pierre angulaire du combat contre le racisme ; les efforts d'éducation et de sensibilisation doivent s'accompagner d'actions spécifiques ciblées qu'il convient de décliner au sein de partenariats étroits entre institutionnels et acteurs essentiels de la société civile.

Il convient encore et surtout de rappeler que la lutte contre le racisme s'incarne avant de se réaliser dans une politique publique. Aussi, les principes d'égalité et d'universalité qui l'animent doivent venir insuffler les mesures qui sont mises en œuvre en son nom, dans une approche globale et intégrée loin de toute « concurrence victimaire ». Même si nos recommandations s'adressent aux pouvoirs publics, il convient toujours et encore de rappeler que la lutte contre le racisme repose sur tous.

Connaître les phénomènes racistes

Effectivité des outils de signalement et clarification des instruments statistiques

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 CASSIOPÉE.

La CNCDH recommande au ministère de l'Intérieur de réviser la présentation de son bilan statistique : celui-ci devrait procéder d'une approche globale du racisme en présentant un premier bilan général qui ne distingue 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, dès l'année 2015 ainsi qu'annoncé, les discriminations à caractère raciste.

La CNCDH rappelle ses réserves quant à l'intégration, au sein du bilan statistique du ministère de l'Intérieur, des mains courantes, s'agissant tant de l'opportunité d'une telle inclusion que de l'effectivité du dispositif de comptabilisation. Si toutefois le ministère maintenait sa position, la CNCDH recommande à tout le moins d'opérer une distinction au sein de son bilan entre les faits rapportés par la voie de la plainte et ceux pris en main courante. Il serait utile de rappeler aux agents l'obligation qui leur est faite de recevoir les plaintes.

Elle recommande la reprise du dispositif DACG de remontée des informations en matière d'infractions racistes de la part des parquets, sous une forme simplifiée susceptible de remobiliser les magistrats du parquet.

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.

Elle rappelle la nécessité d'opérer un rapprochement des statistiques du ministère de l'Intérieur et du ministère de la Justice.

Une approche complémentaire au recensement institutionnel des actes à caractère raciste

La CNCDH encourage le développement d'indicateurs alternatifs aux statistiques existantes, sous l'égide de la DILCRA, tels que les enquêtes de victimation ou de délinquance autodéclarée, nécessaires pour déterminer si les réponses actuelles des pouvoirs publics à la violence raciste ciblent les groupes pertinents.

Elle estime que les spécificités de la délinquance à caractère raciste, antisémite et xénophobe nécessiteraient qu'une enquête de satisfaction à l'intention de ces victimes soit menée, afin de mieux prendre en compte leurs demandes.

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 manifestés au travers de faits infractionnels. En révélant de façon fine le profil des auteurs, en identifiant les groupes les plus vulnérables, et les circonstances des passages à l'acte, cette étude permettrait de définir des actions ciblées de lutte contre le racisme, et de mobiliser de façon pragmatique les autres partenaires institutionnels et de la société civile autour de ces actions.

L'étude des phénomènes racistes en milieu scolaire

La CNCDH recommande que le ministère de l'Éducation nationale continue de prêter une attention toute particulière à la question du harcèlement en milieu scolaire, d'autant que les violences à caractère raciste, xénophobe ou antisémite s'exercent très souvent dans le cadre d'une situation de harcèlement. Dans cette perspective, elle souhaite que le ministère dresse le bilan de la campagne

nationale contre le harcèlement à l'école mise en place en 2010 et s'interroge sur des actions de pérennisation pour impulser un véritable changement dans les écoles.

Dans le cadre de l'enquête SIVIS, la CNCDH préconise que le ministère de l'Éducation nationale adapte sa stratégie de recensement à l'aide d'un travail de médiation et de communication auprès des établissements, pour éviter une baisse du taux de participation.

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, afin d'objectiver les résultats de l'enquête SIVIS.

La CNCDH souhaite que le ministère de l'Éducation nationale puisse bénéficier d'un suivi quantitatif des élèves allophones en fonction de leur nationalité, dans l'optique de recueillir des données aux fins de lutter contre les inégalités à l'inclusion scolaire.

La formation au cœur des actions de lutte

L'éveil des consciences en milieu scolaire

La CNCDH recommande que soient abordées en classe des problématiques 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, notamment dans le cadre de l'enseignement de la morale laïque. Il en va de même pour la notion de « races humaines » afin de montrer aux élèves que cette notion n'a aucune réalité scientifique. Ces problématiques figurent déjà directement ou indirectement dans les programmes, notamment d'histoire pour les premiers et de sciences de la vie et de la Terre pour les seconds, mais il importe d'y mettre l'accent, de croiser les savoirs disciplinaires et de les mettre en relation avec des valeurs éthiques. Une formation spécifique préalable des enseignants apparaît source d'efficacité.

La CNCDH rappelle l'importance de la mise en œuvre du Programme mondial en faveur de l'éducation aux droits de l'homme, dans laquelle le ministère de l'Éducation nationale devrait jouer un rôle central et rappelle son souhait de participer à sa définition et à sa mise en œuvre.

La lutte contre toute forme d'intolérance et de discrimination doit être une étape clé de la refondation de l'École de la République. L'élaboration et l'application du nouveau socle commun de connaissance, de culture et de compétence doivent être clarifiées. La CNCDH recommande qu'une impulsion décisive soit donnée à ce programme dans un sens de prévention et d'éducation à la lutte contre toutes les formes de racisme.

Afin de garantir l'efficacité du nouveau socle commun de connaissance, de culture et de compétence dans l'éducation au « vivre ensemble », la CNCDH

recommande la production de ressources et une formation des personnels, ainsi qu'une évolution des partenaires institutionnels et associatifs.

La CNCDH recommande des échanges effectifs sur l'élaboration du règlement intérieur avec tous les partenaires de la communauté éducative afin de donner un cadre clair à la vie scolaire, avec à la fois des mesures de responsabilisation mais aussi un protocole d'accompagnement pour tous face à toute forme d'agression discriminatoire.

Au regard de la mise en place d'un enseignement moral et civique, la CNCDH recommande qu'un accent particulier soit apporté à la présentation de la France comme pays des droits de l'homme, de la diversité, ainsi qu'aux dangers des discriminations et à la gravité des actes ou menaces à caractère raciste.

La CNCDH rappelle qu'il convient de se prévenir de toute construction d'une « nouvelle laïcité » plus restrictive qui risquerait d'enfermer toute expression de la liberté religieuse dans la stricte sphère intime, ce qui serait contraire à la loi de 1905, attentatoire aux libertés fondamentales et au principe d'égalité. La CNCDH encourage 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.

Former les professionnels

La CNCDH rappelle le devoir d'exemplarité de tous les élus de la République, dans la lutte contre la banalisation de la parole raciste en France.

La CNCDH appelle à repenser la formation initiale du personnel pédagogique de l'Éducation nationale en y incluant un module spécifique à la prévention contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie.

La CNCDH préconise la mise en place d'une stratégie stratifiée visant à influencer sur les attitudes racistes à l'égard des populations roms vivant en bidonvilles au niveau local. Cette stratégie engagerait les milieux associatifs, le personnel des établissements scolaires, les milieux policier et judiciaire, ainsi que les administrations.

La CNCDH recommande que soient systématisées les formations à destination des personnes en charge des ressources humaines, des personnels des agences d'intérim et de recrutement, ainsi que des agents de Pôle emploi et des missions locales, afin de leur indiquer la marche à suivre face aux demandes discriminatoires de certaines entreprises, et notamment l'obligation de signaler les discriminations dont ils ont connaissance.

La CNCDH recommande que les professionnels de l'immobilier (agence immobilière, agents des offices HLM...) soient mieux formés afin de savoir comment réagir face aux demandes discriminatoires de certains propriétaires.

En milieu sportif, la CNCDH demande que les arbitres puissent adopter les mesures qui s'imposent en cas d'actes ou de propos racistes. Une formation spécifique sur ces problématiques devrait être délivrée aux arbitres, professionnels ou amateurs.

La CNCDH invite le ministère de l'Intérieur à poursuivre les efforts de formation initiale et continue à destination de l'ensemble des échelons hiérarchiques.

La CNCDH insiste sur la nécessité de sensibiliser tout particulièrement les enquêteurs qui reçoivent les victimes – policiers et gendarmes – à leur accueil et au maniement des qualifications juridiques du contentieux raciste.

Les instruments spécifiques à décliner au sein d'actions ciblées

Réformer le cadre légal

La CNCDH invite le ministère de la Justice à mener une réflexion en vue d'apporter des modifications législatives tendant à réformer l'infraction de provocation à la haine raciale afin d'élargir ses éléments constitutifs aux gestes outrageants.

Les coopérations au cœur des dispositifs de lutte

La CNCDH recommande que l'action territoriale de lutte contre le racisme et les discriminations, aujourd'hui portée par les COPEC, soit améliorée, voire repensée, dans une démarche véritablement partenariale, qui n'entraîne pas d'inégalités d'un territoire à l'autre, et ne se voit pas diluée dans une politique transversale.

La CNCDH recommande que la chancellerie demande aux procureurs de la République de donner instruction à la police et à la gendarmerie de leur transmettre systématiquement les mains courantes portant sur des faits de racisme, de xénophobie ou d'antisémitisme.

La CNCDH invite le ministère de l'Éducation nationale à renforcer les coopérations entre la Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL) et la Direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO) afin de remédier aux situations urgentes.

La CNCDH encourage le développement de l'action des pôles antidiscriminations sur l'ensemble du territoire français.

Dans le cadre de la mise en place de campagnes de lutte contre les comportements racistes envers les populations roms vivant en bidonvilles, la CNCDH rappelle qu'il est primordial d'associer les populations roms désireuses de s'impliquer dans la lutte contre les préjugés et de favoriser la mise en avant des initiatives positives d'intégration.

Les instruments en milieu scolaire

La CNCDH recommande au ministère de l'Éducation nationale de veiller à corriger les discriminations que génère l'école. Il importe notamment de revenir sur l'assouplissement de la carte scolaire et de repenser la sectorisation. La CNCDH recommande ainsi de valoriser la mise en place de secteurs de recrutement partagés par plusieurs collèges publics situés à l'intérieur d'un même périmètre de transports urbains, ce afin d'en faire une mesure courante et effective. De

même, l'école se doit de familiariser tous les parents et élèves aux enjeux de la carte scolaire à la fin du cycle primaire.

Dans le cadre de la nouvelle carte scolaire de la rentrée 2015 et des réseaux d'éducation prioritaires (REP), la CNCDH recommande l'élaboration de 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 +.

La CNCDH recommande au ministre de l'Éducation nationale de veiller à la mise en œuvre des dispositions prévues par les circulaires du 2 octobre 2012 relatives à la scolarisation des enfants allophones, l'évaluation des compétences et de la maîtrise de la langue française, et les aménagements particuliers en lien avec la classe ordinaire. La CNCDH rappelle que les dispositifs d'accueil spécifiques doivent être effectifs sur l'ensemble du territoire national en vue de l'objectif légal d'inclusion scolaire.

La CNCDH souhaite voir prospérer la volonté des rectorats et des services académiques dans l'application de la politique impulsée par le ministère à propos de la scolarisation et de la scolarité des enfants Roms et issus de familles de voyageurs. Pour entériner cette dynamique, la CNCDH recommande une nationalisation de l'expérience des référents académiques chargés des problèmes de scolarisation et de la scolarité des enfants en grande précarité et leur répartition judicieuse sur le territoire.

En cas de menaces ou actes à caractère raciste en milieu scolaire, la CNCDH recommande une mise en œuvre suivie des mesures de responsabilisation à destination des élèves par les différents établissements scolaires de second degré et une multiplication des partenariats, notamment associatifs.

La CNCDH recommande au ministère de l'Éducation nationale de s'inspirer des plateformes, documents d'étude, initiatives et outils pédagogiques européens existants sur le thème de la lutte contre les discriminations, l'exclusion et le discours de haine auprès des plus jeunes.

Les instruments spécifiques à décliner dans le milieu du sport

La CNCDH recommande aux fédérations nationales sportives d'adopter dans leurs règlements intérieurs des sanctions disciplinaires contre les actes racistes et discriminatoires.

Elle invite les organisations de supporters à adopter une charte dans laquelle elles s'engagent à bannir les responsables d'actes et de propos racistes.

La protection des sites religieux

La CNCDH se félicite de la nomination d'un préfet ayant pour mandat général de coordonner la protection des lieux culturels sans exception, une recommandation émise depuis plusieurs années.

La lutte contre la discrimination dans les pratiques administratives

La CNCDH recommande l'élargissement de la plateforme de signalement de l'IGPN pour en faire un outil intégré à l'ensemble des services des forces de l'ordre ainsi que la mise œuvre d'un dispositif, similaire à celui de l'IGGN « STOP DISCRI », au sein de l'IGPN.

La CNCDH recommande de traiter les préjugés et les inégalités de traitement générées par les préfetures dans l'accueil des étrangers, en intégrant un module adapté de lutte contre les préjugés et les discriminations au sein du plan de formation spécifique prévu par la directive nationale.

La problématique des contrôles de police

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 sur réquisitions du procureur, de la mise en place de permanences au sein des Maisons de justice et du droit (MJD) tenues par un magistrat du parquet aux fins de pacifier les relations entre forces de l'ordre et population et également de la publication de statistiques officielles sur les contrôles d'identité en France. La CNCDH rappelle enfin ses préoccupations majeures quant au dispositif de caméras piétons tel que mis en place par le ministère.

Les pouvoirs de police administrative

La CNCDH appelle à la plus grande vigilance quant à de possibles dérives qu'engendrerait une utilisation galvaudée des pouvoirs de police administrative sur le fondement de la protection de la dignité humaine.

Les instruments de répression

La CNCDH appelle de ses vœux la plus grande diffusion des bonnes pratiques judiciaires, leur déclinaison à l'échelle locale en fonction des spécificités des territoires, et la diffusion du guide méthodologique relatif au contentieux raciste, non seulement aux magistrats mais encore aux enquêteurs et gendarmes accueillant les victimes et traitant des enquêtes en matière d'infractions à caractère raciste.

S'agissant du traitement judiciaire de la délinquance raciste, la CNCDH souhaite vivement que les alternatives aux poursuites ne soient pas utilisées pour les faits infractionnels les plus graves et restent adaptées dans leur opportunité et leur nature à la personnalité des auteurs des infractions à caractère raciste.

Elle entend rappeler que quelle que soit la suite donnée aux affaires à caractère raciste, il importe, compte tenu du caractère particulier de ces affaires, que la peine prononcée ait aussi une portée pédagogique et que soient rappelés aux auteurs les principes d'égalité, de dignité et de tolérance qui prévalent dans la société.

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 de fixer les principales modalités de l'exécution des peines privatives de liberté ou de certaines peines restrictives de liberté, et 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 condamnés.

Elle 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 le coupable, le système judiciaire doit prendre en charge les victimes, et leur apporter suffisamment d'informations pour qu'elles soient en mesure de saisir l'ensemble des enjeux du procès.

Elle invite à durcir les sanctions à l'encontre des entreprises condamnées pour discrimination ou pour comportements racistes, à travers l'interdiction de postuler à des marchés publics pendant un certain temps ou encore le prononcé d'amendes plus conséquentes.

Les outre-mer

La CNCDH rappelle que si la prise en compte de certaines spécificités propres aux territoires d'outre-mer 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, les peuples autochtones dans les territoires d'outre-mer faisant partie intégrante de la République française et devant être traités sur un pied d'égalité.

Engagements internationaux

La CNCDH invite, une fois encore, le Gouvernement à ratifier le protocole n° 12 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés qui interdit de manière générale toute forme de discrimination.

La CNCDH appelle la France à la ratification de la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille.

Lutte contre les discours de haine sur Internet

La CNCDH recommande aux pouvoirs publics l'amélioration des instruments permettant de connaître l'ampleur de la prolifération des discours de haine sur Internet, notamment par la mise en place d'outils statistiques, avec une ventilation spécifique des infractions commises sur ou via l'Internet, et le financement de la recherche en la matière.

La CNCDH recommande à l'État français d'entreprendre une action diplomatique forte pour faire signer et ratifier par les États hébergeant des sites diffusant des discours de haine le protocole additionnel n° 189 à la Convention cybercriminalité du Conseil de l'Europe spécifiquement dédié au racisme et à l'antisémitisme.

La CNCDH recommande de définir le champ d'application territorial de l'article 6 de la loi sur la confiance dans l'économie numérique (LCEN), ses dispositions devant s'appliquer à toute entreprise exerçant une activité économique sur le territoire français.

La CNCDH recommande à l'État de dynamiser l'industrie du numérique française et de soutenir l'innovation en cette matière. Une politique de responsabilisation des entreprises dans le sens du respect des droits de l'homme, notamment de la conception française de la liberté d'expression, est en outre indispensable dans le contexte actuel.

La CNCDH recommande aux pouvoirs publics de valoriser le savoir-faire associatif et à prévoir des financements permettant à ces structures de remplir leur mission de lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie dans de bonnes conditions matérielles.

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.

La CNCDH recommande certaines améliorations législatives en vue de mieux lutter contre la prolifération des discours de haine sur Internet par des internautes non professionnels et de faciliter l'accès des victimes à la justice, à savoir :

- améliorer la clarté et la lisibilité des dispositions 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, notamment par la création d'un référé numérique (plutôt que le maintien de différents référés en la matière). De manière générale, il est urgent de clarifier et simplifier la chaîne procédurale allant des dispositifs de signalement et de notification LCEN (standardisation de ces dispositifs/mise en relation des usagers avec les associations mandatées/amélioration de la qualité des signalements/accusé de réception), jusqu'à la possibilité de déposer plainte en ligne ;
- prévoir un droit de réponse sur Internet au profit des associations antiracistes ;
- donner au juge le pouvoir d'ordonner la suspension du fonctionnement d'un site, à l'instar de la possibilité de suspension d'un journal pour trois mois en cas de provocation à la haine raciale ;
- donner au juge le pouvoir d'ordonner l'arrêt d'un service de communication en ligne pour toutes les infractions relatives aux abus de la liberté d'expression ;
- initier une réflexion sur la pertinence de l'augmentation du délai de prescription ;
- envisager la possibilité d'engager la responsabilité pénale des personnes morales, en dehors des organes de presse.

La CNCDH recommande de clarifier et de mieux distinguer, parmi les prestataires techniques de l'Internet, ceux qui jouent un rôle actif sur les contenus mis en ligne, notamment par le biais de services de référencement ou de classement, voire de recommandations personnalisées aux internautes. Pour la CNCDH, ces derniers devraient, dès lors que les contenus présentent un caractère ubiquitaire, se voir appliquer un régime de responsabilité renforcée en étant soumis à des obligations, elles aussi renforcées, comme :

- une obligation de détection préventive (proactive) des actes illicites à la charge de ces prestataires, ceux-ci étant techniquement outillés pour détecter les contenus illégaux ;
- une obligation corrélative d’information rapide des autorités publiques et de coopération avec celles-ci pour permettre d’identifier et de toucher les auteurs d’infraction d’expression publique de haine.

La CNCDH recommande d’initier une réflexion sur les conséquences juridiques des signalements réalisés sur le fondements de l’article 61-7 de la LCEN. 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 illicite. Bien évidemment, ces nouvelles obligations ne sont pas pensées pour freiner les libertés d’expression, d’innovation et d’entreprendre.

La CNCDH recommande de consacrer à l’article 6 II. de la LCEN la possibilité pour l’usager de demander au juge, sur requête ou en référé, la délivrance de données d’identification des personnes ayant contribué à la création d’un contenu illicite.

La CNCDH recommande aux pouvoirs publics de définir et mettre en œuvre une politique répressive volontariste contre les discours de haine sur Internet, ce qui suppose la réalisation d’un certain nombre d’améliorations comme :

- la généralisation de 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* ;
- renforcer les coopérations européennes et internationales pour assurer la traçabilité et identifier les hébergeurs de sites diffusant des contenus illicites ;
- l’augmentation des moyens humains, techniques et matériels de la plateforme de signalement PHAROS et l’organisation de la traçabilité des signalements, le signalant devant être informé des suites judiciaires données à son signalement ;
- la mise en cohérence des plateformes de signalement afin d’en améliorer la visibilité et la fonctionnalité ;
- la systématisation aux niveaux national et local du partage d’informations dans le cadre de réunions régulières regroupant les acteurs institutionnels, les prestataires de l’Internet et la société civile, afin de mener une action coordonnée en matière de lutte contre les discours de haine et d’offrir une meilleure lisibilité à l’action publique ;
- la mobilisation des parquets par le biais d’instructions générales et de circulaires fixant une stratégie claire d’action publique pour la poursuite des infractions racistes, antisémites et xénophobes, enjoignant notamment aux procureurs de requérir la publication judiciaire des décisions de condamnation ;
- la mobilisation des alternatives aux poursuites avec la création de modules spécifiques intégrant les discours de haine sur Internet dans le cadre des stages de citoyenneté, ainsi que la mobilisation des alternatives à l’emprisonnement avec la création de tels modules dans le cadre des programmes de prévention de la récidive prévus, notamment, pour les personnes condamnées à une peine de contrainte pénale ;
- la création de modules spécifiques intégrant les discours de haine sur Internet dans le cadre des mesures dites de sanction-réparation ;

– l’extension du champ de compétence de la Commission d’indemnisation des victimes d’infraction (CIVI) et du fonds de garantie à toutes les infractions relatives aux abus de la liberté d’expression.

La CNCDH recommande qu’une autorité administrative indépendante (AAI), flexible, réactive et innovante se voie confier les missions suivantes :

- une première réponse individuelle après signalement d’un contenu illicite ;
- le développement de partenariats avec les prestataires privés pour l’élaboration de chartes (portant notamment sur les règles éditoriales des sites ou la mise en cohérence des plateformes de signalement) ou de conditions générales d’utilisation conformes au droit en vigueur et respectueuses des droits et libertés fondamentaux ;
- un rôle d’observatoire afin de mieux appréhender les manifestations de la haine sur la toile, leurs évolutions et les dispositifs de lutte ;
- une mission de veille juridique. L’AAI pourrait ainsi être saisie pour avis par les hébergeurs, en cas de doute sur le caractère illicite d’un contenu, et gérer une « corbeille » destinées aux contenus suspects, c’est-à-dire un espace réservé au stockage temporaire de tels contenus dans l’attente d’une décision de justice ;
- un rôle d’évaluateur des politiques publiques menées en matière de lutte contre les discours de haine sur Internet par la publication annuelle d’un rapport ;
- une mission de labellisation des sites respectueux des droits et libertés fondamentaux.

La CNCDH recommande de graduer les réponses en rappelant son attachement à leur individualisation, ce qui suppose de diversifier la palette d’outils à disposition de la nouvelle AAI qui pourrait procéder :

- à un avertissement du prestataire qui ne se conforme pas à ses obligations légales, notamment celles prévues à l’article 6 de la LCEN, un tel avertissement pouvant, le cas échéant, faire l’objet d’une diffusion en ligne et ainsi inciter le prestataire, soucieux de préserver son image de marque, à se plier aux exigences imposées par la loi ;
- à un avertissement de l’usager en informant l’internaute de l’infraction commise et des sanctions encourues ;
- à une médiation entre les prestataires privés et les internautes ;
- à la mise en demeure de l’hébergeur, aux fins de retrait d’un contenu manifestement illicite ou de republication d’un contenu licite ;
- à la mise en demeure de l’hébergeur aux fins de communiquer les éléments d’identification de l’auteur d’un contenu illicite. En l’absence de réponse du prestataire, l’AAI pourrait saisir le juge des référés aux mêmes fins ;
- au déréféré provisoire d’un contenu suspect après signalement ;
- à la saisine du juge des référés aux fins de suspension de l’accès au service Internet d’un usager contrevenant, après mise en demeure restée infructueuse ;
- à la saisine du juge des référés aux fins de retrait d’un contenu illicite par un hébergeur, après mise en demeure restée infructueuse ;
- à la saisine du juge des référés aux fins de blocage d’un site par un fournisseur d’accès, étant précisé que du fait de difficultés techniques, il doit être recouru à cette mesure en ultime et dernier recours.

La CNCDH recommande de confier à la nouvelle AAI un rôle dans l’exécution et le suivi des décisions judiciaires de condamnation qu’elle pourrait se charger de mettre en ligne. De manière à empêcher la nouvelle diffusion d’un contenu jugé illicite, elle pourrait surtout disposer du pouvoir d’imposer à tout prestataire

d'en empêcher la réapparition ou la duplication. Toujours, dans le cadre de sa mission de suivi de l'exécution des décisions judiciaires, l'AAI pourrait être habilitée à constituer une liste de sites à bloquer soumise à validation de l'autorité judiciaire, tout en procédant à son actualisation régulière.

La CNCDH recommande l'adoption d'un plan d'action national, portant notamment sur l'éducation et la citoyenneté numériques, en 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. 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 procédures de participation et de délibération nouvelles pour renforcer la citoyenneté ;
- la valorisation d'une parole libre et responsable par la définition de codes de bonne conduite à destination des usagers du web ;
- la réalisation de campagnes d'information 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 ;
- 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 bonne conduite à adopter ;
- 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 ;
- définir et développer avec la société civile des « contre-discours » à l'égard des jeunes et des moins jeunes.

**CONTRIBUTIONS
AU RAPPORT 2014
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 Commission nationale consultative des droits de l'homme.

CONTRIBUTIONS DES ACTEURS INSTITUTIONNELS

Contribution de la Délégation interministérielle à la lutte contre le racisme et l'antisémitisme (DILCRA)

par le préfet Régis Guyot,

Délégué interministériel à la lutte contre le racisme et l'antisémitisme¹

Soyons à la hauteur des enjeux!

Des spectacles interdits de Dieudonné en début d'année à l'agression antisémite d'un couple à Créteil en décembre, en passant par les propos entendus lors de la manifestation Jour de colère en janvier, les violences antisémites à Sarcelles et celles contre des synagogues en marge des manifestations « pro-Palestine » cet été, l'année 2014 aura d'abord été marquée par une brutale progression de l'antisémitisme, effarante dans son ampleur comme dans ses formes.

Sur les dix premiers mois de l'année, la violence antisémite a plus que doublé (+ 107 %) par rapport à la même période de 2013. Cette augmentation est plus marquée pour les actions² violentes (+ 136 %) que pour les menaces et actes d'intimidation (+ 97 %) même si les menaces restent deux fois plus nombreuses que les actions violentes. Dans les deux cas, cette hausse s'est tout particulièrement concentrée sur les mois de janvier – avec les répercussions de l'affaire Dieudonné et la manifestation Jour de colère – et de juillet – dans un contexte marqué par un regain de la tension israélo-palestinienne. Mais elle s'est en outre prolongée en octobre (+ 128 %).

Surtout, sur neuf mois, le nombre de faits antisémites est supérieur à la totalité des autres actes racistes constatés, ce qui est à rapporter à la proportion des Français juifs dans l'ensemble de la population française (moins de 1 %).

1. M. le Préfet Régis Guyot a exercé les fonctions de Délégué interministériel à la lutte contre le racisme et l'antisémitisme jusqu'à la date de remise de la contribution écrite de la DILCRA. M. le Préfet Gilles Clavreul lui a succédé par nomination par décret en Conseil des ministres le 26 novembre et a pris ses fonctions le 15 décembre 2014.

2. Les « actions » sont les violences contre les personnes ou les actes contre les personnes ou les biens présentant un degré de gravité certain et les dégradations irrémédiables ; Les « menaces » sont les autres faits : propos ou gestes menaçants, graffitis, tracts, démonstrations injurieuses, exactions légères et autres actes d'intimidation. Les faits recouvrent les actions et les menaces.

En outre, une analyse de moyen terme sur les soixante derniers mois (octobre 2009-septembre 2014), à l'aide de droites de régression³, fait apparaître des variations à la hausse importantes, en particulier pour les menaces (passage de - 0,1 à + 0,3) et les faits (passage de - 0,1 à + 0,3).

Cette année aura aussi montré que, si la répercussion des conflits internationaux sur le niveau du racisme et de l'antisémitisme en France est indéniable, ce n'est pas une spécificité nationale due au nombre de personnes de confessions juive ou musulmane dans notre pays mais un phénomène généralisé sur le continent européen.

L'évolution des données relatives d'une part aux faits antimusulmans (à l'exception des menaces), d'autre part aux faits racistes, reste préoccupante.

Certes, le nombre des actes antimusulmans enregistrés a nettement baissé sur les neuf premiers mois de 2014 par rapport à la même période de 2013 (- 30%), mais cette moyenne cache une situation contrastée. Si, en effet, le nombre des menaces a très nettement baissé (- 45%), celui des actions violentes a augmenté de 12,5% sans que cette augmentation puisse être rattachée à un phénomène conjoncturel particulier.

Globalement l'évolution, si elle se confirmait d'ici à la fin de l'année, aurait de quoi inquiéter étant donné le haut niveau de violence déjà atteint en 2013 (+ 11% par rapport à 2012).

Rappelons que le recensement des violences racistes prend en compte l'ensemble des violences qui ne présente ni un caractère antisémite ni un caractère antimusulman. Leur évolution sur les neuf premiers mois de l'année par rapport à la même période de 2013 est à la hausse (+ 5,4%). Celle-ci est plus sensible pour les actions violentes (+ 9%) que pour les menaces (+ 4,8%), pourtant cinq fois plus nombreuses. Sachant qu'elle succède à une décade significative en 2013, cette tendance, si elle se confirmait en année pleine, pourrait marquer une inversion préoccupante.

L'analyse sur les soixante derniers mois par la même méthode des droites de régression fait apparaître des évolutions légèrement à la baisse pour les faits à l'encontre des musulmans – la droite semblant se rapprocher de l'horizontale – et plus nettement pour les menaces et faits racistes, les pentes passant respectivement de - 0,4 à - 0,2 et de - 0,6 à - 0,4.

Il faut surtout, et principalement, noter un accroissement de la gravité de la violence, quels que soient les actes – antisémites, antimusulmans et racistes. D'ailleurs, dans des domaines liés à d'autres formes de rejet, voire de haine de l'autre, la situation se détériore également.

Dans une progression continue de l'individualisme, doublée du fait de la crise d'un repli sur soi, c'est un peu comme si après le « moi d'abord », se profilait maintenant le « moi sans l'autre », voire « contre l'autre ».

Notre cohésion sociale et notre « vivre ensemble » sont clairement atteints.

3. Droite qui représente le mieux un nuage de points. Ici, comme en 2013, les droites de régression ont été calculées après lissage, dans certains cas, des pics pouvant être expliqués par des événements particuliers.

La libération de la parole raciste et antisémite dans la sphère publique, dans les médias, sur Internet et les réseaux sociaux, constitue chaque jour un peu plus une grave préoccupation. À la lumière des évocations publiques de vieux stéréotypes, comme dans l'affaire Sagnol, ou des expressions de haine raciale sous couvert d'anonymat – en commentaires d'articles en ligne, sur des blogs ou des pages personnelles de réseaux sociaux, etc. – on mesure l'ampleur de la dégradation. L'urgence est d'autant plus grande maintenant qu'Internet est devenu le vecteur principal de la propagande en faveur du djihad qui mêle étroitement discours haineux et appels à la violence.

Ces constats justifient la ligne stratégique fixée par le Comité interministériel de lutte contre le racisme et l'antisémitisme en février 2013. S'il y a bien une orientation, en effet, qui fait consensus avec nos partenaires, c'est que l'éducation, la formation et la sensibilisation doivent être le fil conducteur de la politique nationale de lutte contre le racisme et l'antisémitisme. Bien évidemment, l'anticipation, la dissuasion et la répression en constituent les autres pans.

Chargée d'animer et de coordonner l'action des ministères, de densifier les partenariats avec les acteurs de terrain, la DILCRA n'a cessé d'initier ou de soutenir des projets afin d'apporter des réponses concrètes, au-delà des discours et des incantations.

Mais cette conquête quotidienne contre l'indifférence, l'immobilisme et les haines, provoqués ou entretenus, s'inscrit de façon incontournable, dans le temps long.

Il y faut de la patience et de l'engagement.

Éducation, formation, sensibilisation : le fil directeur de la politique de lutte contre le racisme et l'antisémitisme

Action n° 1

Module de formation commun à tous les nouveaux agents de l'État

Les agents publics, que ce soit au sein des administrations centrales et déconcentrées de l'État, des collectivités territoriales, ou encore des établissements hospitaliers, sont tous porteurs d'une parcelle de l'image du service public, voire, pour les agents de l'État, d'une parcelle de l'autorité de ce dernier.

Tout agent public se doit donc de respecter certaines règles déontologiques (neutralité, égalité de traitement des usagers, etc.) et d'agir de manière exemplaire. Ces exigences juridiques et éthiques ont prioritairement pour objectif d'éviter toute discrimination dans le traitement de dossiers ou situations individuels.

Jusqu'à présent, seules certaines catégories d'agents de l'État, principalement des cadres (élèves cadres supérieurs et intermédiaires, élèves officiers de police et de gendarmerie, auditeurs de justice, etc.) bénéficiaient d'actions de sensibilisation ou de formation aux valeurs de la République, à la lutte contre les discriminations et à la déontologie.

L'objectif est donc que tous les agents de l'État, quel que soit leur grade, soient sensibilisés sur la base d'un socle identique de connaissances sur la diversité, la lutte contre le racisme, l'antisémitisme, et les discriminations.

Pour la première fois, l'ensemble des agents recrutés chaque année dans la fonction publique d'État va donc bénéficier d'un module de sensibilisation sur ces sujets. Cette sensibilisation concernera, à partir d'avril 2015, les quelque 57 300 nouveaux agents recrutés l'année prochaine, dont 90 % passeront préalablement par une école du service public. Elle se déroulera sur une journée, dont la moitié au moins sera consacrée à des mises en situations concrètes.

Les sessions de sensibilisation seront assurées par quelque 300 formateurs de l'Administration, membres des équipes permanentes des écoles du service public ou enseignants-chercheurs des écoles préparant aux grands corps techniques de l'État, qui bénéficieront au préalable d'une formation spécifique de trois jours. Celle-ci est aujourd'hui engagée.

Un prestataire extérieur, choisi en juin 2014 à l'issue d'un appel d'offres, a conçu la formation des formateurs ainsi qu'une mallette pédagogique de la journée de sensibilisation.

NB : la circulaire du 1^{er} octobre 2014 de la DGAFP relative aux priorités interministérielles de formation (année 2015) vient de confirmer que la lutte contre les discriminations, le racisme et l'antisémitisme constitue la priorité n° 1 en matière de formation initiale pour les trois années à venir.

Sur la base de l'expérience ainsi acquise, une réflexion est en cours pour étendre le dispositif aux fonctions publiques hospitalière et territoriale.

Les cadres dirigeants doivent, quant à eux, donner l'impulsion initiale. Afin de les y aider, la DILCRA, en partenariat avec l'Association nationale des directeurs des ressources humaines (ANDRH) et le soutien du secrétariat général du Gouvernement, a conçu à leur intention un séminaire de sensibilisation à la diversité en milieu professionnel, pour leur permettre d'échanger entre eux et avec leurs homologues du secteur privé déjà engagés dans une politique de diversité.

Ce séminaire, destiné en priorité aux secrétaires généraux, directeurs des ressources humaines et directeurs d'administration centrale, est désormais ouvert aux préfets, recteurs, procureurs, présidents d'université, directeurs de grandes écoles, responsables des services déconcentrés de l'État. Quatre sessions se sont déroulées cette année, d'autres sont prévues en 2015.

Action n° 2

Formation continue des agents en contact permanent avec le public

Les agents en contact quotidien avec le public, très majoritairement des cadres B et C, se sentent parfois en porte à faux à l'égard des publics les plus vulnérables dans l'application de la réglementation.

Il n'est en effet pas rare qu'une explication sur une situation personnelle ou une réponse à une demande administrative passant par le dépôt d'un dossier soient interprétées comme la manifestation d'une discrimination, alors même que les agents publics font preuve de professionnalisme et sont conscients du devoir particulier d'exemplarité qui est le leur.

Ces agents doivent être mieux soutenus. Dans la plupart des cas, qu'ils soient confrontés directement à des situations pouvant poser problème (accueil du

public, gestion des ressources humaines, etc.) ou amenés à connaître de situations complexes (management), un cadre de référence et des clés de compréhension sont de nature à les aider pour faire face à la complexité des situations concrètes qu'ils rencontrent.

L'objectif est donc d'offrir aux agents publics un ensemble d'actions de formation continue spécifiques approfondies et d'outils adaptés à leurs besoins dans leurs relations quotidiennes non seulement avec le public, mais également avec leurs collègues ou encore, pour les cadres, avec leurs équipes.

Plusieurs ministères, comme les ministères sociaux et les ministères économiques, sont déjà engagés dans une telle démarche, la formation de leurs agents constituant un volet essentiel pour bénéficier du label Diversité.

La démarche retenue passe par un dialogue préalable avec les directions des ressources humaines afin de coller au plus près à leurs missions, leurs besoins spécifiques et aux situations rencontrées.

La DILCRA travaille dans ce sens avec les ministères de l'Intérieur, de l'Éducation nationale et de l'Écologie. Ce dernier a intégré dans son programme de formation 2015 un volet consacré aux questions de sensibilisation à la diversité et à la lutte contre les discriminations.

Focus sur l'Éducation nationale

Partageant les mêmes constats, la DILCRA et l'équipe du Délégué ministériel à la prévention et à la lutte contre les violences scolaires ont initié un travail commun autour des questions de climat scolaire, de prévention des violences scolaires, et de sensibilisation à la diversité.

Les compétences disponibles au sein des Écoles supérieures du professorat et de l'éducation (ESPE) ont été mobilisées afin :

- d'identifier les formations proposées et les modalités de leur mise en place ;
- de recenser les ressources disponibles dans les projets d'ESPE pour porter ces dispositifs de formation ;
- de proposer des contenus et outils (référentiel de formation, guide méthodologique, etc.), pour la mise en place et l'animation de formations ;
- d'accompagner les équipes des ESPE disposant de peu de ressources sur ces questions pour mettre en place de nouveaux modules.

Le ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche a prévu d'intégrer dans ses plans nationaux de formation, une session « Lutte contre le racisme et l'antisémitisme », ainsi qu'une session « Enseignement moral et civique ». Elles s'ajouteront aux sessions de formation sur les questions de laïcité mises en place parallèlement à la diffusion de la Charte de la laïcité dans les établissements scolaires.

La DILCRA étudie de plus les moyens d'organiser au niveau d'une région une action de formation mutualisée entre les différents services de l'État. Cette action pilote pourrait, en cas de succès, être déployée sur le territoire national.

Action n° 3

Lutte contre le racisme et l'antisémitisme sur Internet

Le déferlement de propos haineux, provoquant la violence, ou négationnistes, le plus souvent sous couvert de l'anonymat, préoccupe la DILCRA depuis sa création.

Sans attendre, le Délégué interministériel avait convié fin 2012 à une réflexion commune les administrations, les professionnels et les associations antiracistes qui mènent en la matière un combat remarquable, avant que le Gouvernement ne confie une étude complète sur la cybercriminalité à un haut magistrat.

Face au constat d'une législation satisfaisante mais dont l'application est rendue difficile en raison notamment des techniques particulières et du modèle économique que le net met en œuvre, la mise en place d'une régulation partenariale sous tension associant État, professionnels de l'Internet et associations antiracistes constitue pour la DILCRA une piste prioritaire à concrétiser.

L'objectif reste donc de développer les moyens d'information, de prévention et de répression permettant d'endiguer le développement des contenus racistes et antisémites, et de donner à chacun la possibilité de devenir un utilisateur éclairé d'Internet, capable d'y exercer son sens critique et de développer un comportement adapté.

Un grand nombre de nos concitoyens considèrent en effet que les sites référencés par un moteur de recherche sont licites, qu'ils contiennent des informations vérifiées et donc pertinentes puisque publiques. Les jeunes, en particulier, peuvent ainsi être soumis à des messages déstabilisants, parfois rédigés en langage pseudo-scientifique, alors qu'ils n'ont pas encore acquis les clés de compréhension nécessaires.

Nous devons donc protéger les internautes, et plus particulièrement les jeunes, de l'accès à certains contenus appelant à la haine raciale.

1. Label Respect Zone

L'article 6 de loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique (LCEN) identifie trois séries de partenaires techniques : les fournisseurs d'accès, « *personnes dont l'activité est d'offrir un accès à des services de communication* » (alinéa 1.1); les hébergeurs de contenus, « *personnes qui assurent le stockage de signaux, d'écrits, d'images, de sons ou de messages* » (alinéa 1.2); et, sous une forme plus indirecte, les éditeurs de contenus, « *[...] du fait des activités ou des informations stockées à la demande d'un destinataire de ces services* » (alinéa 1.2 toujours).

Les deux premiers types de prestataires ne sont pas soumis à une obligation générale de surveillance des contenus des messages, mais ils doivent mettre en place un dispositif de signalisation. Les éditeurs de contenus, en revanche, sont totalement responsables de leurs propos devant la loi, indépendamment du média servant de support à leur expression.

Au-delà de cet aspect répressif, la DILCRA a travaillé, avec les représentants de l'Initiative de prévention de la haine, à la création du label Respect Zone, (<http://respectzone.org/fr/>), qui a vocation à valoriser les partenaires vertueux. En effet, certains services Internet, cependant encore trop peu nombreux, attachent une attention particulière à l'absence de contenus à connotations racistes ou antisémites, et effectuent une modération de qualité.

De plus, les intermédiaires techniques, les prestataires de services de paiement, les moteurs de recherche, les annonceurs et les régies publicitaires pourraient

être intéressés par la valorisation de leurs démarches éthiques et responsables que constituerait l'obtention du label.

Afin de rendre le recours au label attractif, il pourrait être proposé un certain nombre d'incitations, comme un site recensant les bénéficiaires du label et un prix national annuel récompensant la plateforme la plus active pour le respect en ligne et la prévention de la haine.

Étant donné le caractère global d'Internet, le label pourra être décliné en différentes langues.

2. De plus, un certain nombre d'établissements d'enseignement supérieur participant aux expérimentations de la fiche n° 6 (« Sensibilisation des futurs cadres de la nation et des acteurs socio-économiques »), à la suite des réflexions communes engagées ces derniers mois, prévoient désormais d'organiser des conférences ou d'enrichir leurs programmes d'enseignement des questions suivantes : modes de comportements adaptés sur Internet et les réseaux sociaux, éléments de droit français sur le sujet ou encore éléments de droit comparé (cf. Constitution américaine/Déclaration des droits de l'homme et du citoyen française).

3. La DILCRA travaille enfin avec l'association Ethical Social Network, dont la formation « Découverte et usages des médias sociaux pour les 12-18 ans », labellisée par la Commission nationale informatique et libertés, a pour but de permettre aux adolescents d'adopter un usage citoyen et responsable des médias sociaux (voir : <http://blog.ethicalsocialnetwork.org/?lang=fr>)

Action n° 4

Initiatives culturelles et mémorielles comme pédagogie de lutte contre la haine raciale

Alors que les derniers témoins des drames du xx^e siècle s'efforcent de transmettre aux jeunes générations la mémoire de temps sombres pour l'humanité, et à une époque où des crimes contre l'humanité continuent d'être perpétrés dans le monde, les initiatives culturelles et mémorielles doivent être utilisées comme une pédagogie de lutte contre la haine raciale sous toutes ses formes. Il s'agit de faire prendre conscience que l'horreur raciste et antisémite n'appartient pas qu'au passé, et qu'au sein de la collectivité chacun peut, et doit, exercer sa propre responsabilité.

L'objectif est de :

- construire la citoyenneté en expliquant comment, à partir de préjugés, se mettent banalement en place des mécanismes d'amalgame et d'intolérance qui débouchent ensuite sur le rejet de l'autre ;
- montrer que des cultures très diverses ont contribué, et contribuent toujours, à construire le monde tel qu'il est ;
- développer et soutenir les initiatives en faveur des jeunes en mobilisant les réseaux culturels et mémoriaux.

La DILCRA a engagé un travail coopératif de long terme avec les représentants des ministères de la Culture, de l'Éducation nationale, de la Défense, du réseau CANOPÉ, d'établissements muséaux ainsi que de l'Association nationale des membres des Palmes académiques (AMOPA).

Un premier recensement des initiatives prises par le réseau des 1 220 musées de France en matière de lutte contre les préjugés a été établi par les services du ministère de la Culture en mars 2014.

Cette cartographie a permis de constater leur répartition inégale sur le territoire. De plus, la sphère d'influence géographique de ces lieux de mémoire se limite, le plus souvent, aux frontières des départements de leurs lieux d'implantation.

Reste que le passage dans des lieux de mémoire proches du domicile constitue une occasion unique de provoquer un « déclic citoyen » chez les enfants et les adolescents. Une très large majorité d'entre eux doit donc pouvoir bénéficier d'une offre adaptée. On en est loin.

Les nombreux centres d'archives, certains lieux mémoriels, les « maisons des illustres », les « routes culturelles » et certains monuments nationaux qui produisent des actions culturelles et pédagogiques autour du racisme, de l'antisémitisme et de la xénophobie (par exemple le Centre des archives d'outre-mer, à Aix-en-Provence, pour l'esclavage) sont en cours de recensement.

Parallèlement à ces recensements, le Délégué interministériel a effectué une première série de déplacements (Aix-en-Provence, Compiègne, Nantes) afin d'étudier les besoins des acteurs concernés et de favoriser le développement des partenariats locaux et régionaux.

Les démarches entreprises auprès de l'Éducation nationale et des gestionnaires de ces sites ont montré que, pour parvenir à un accroissement des passages de scolaires dans les lieux de mémoire, il fallait opérer un rapprochement direct entre les équipes pédagogiques des établissements scolaires et ces structures.

En outre, afin de pallier le nombre insuffisant des lieux de mémoire par rapport à l'objectif de diversifier les champs pédagogiques, il a été décidé d'élargir la démarche aux lieux de culture et d'établir des parcours de mémoire au sein de certains d'entre eux.

Un groupe de travail interministériel vise à identifier les leviers d'action permettant une meilleure coopération des lieux de culture et de mémoire avec les établissements scolaires. Il a conçu une « fiche ressources » que les établissements culturels renseigneront des informations utiles pour les enseignants préparant une visite d'un groupe scolaire. La diffusion de la fiche est en cours auprès d'un premier panel d'établissements représentatifs. Dès l'évaluation des premiers retours, fin janvier 2015, sa diffusion à l'ensemble des établissements culturels sera généralisée au premier trimestre 2015.

Une convention de partenariat a de plus été signée entre la DILCRA et l'AMOPA, permettant aux 23 500 membres de cette dernière de participer à la définition des parcours de mémoire au sein des lieux de culture d'une part, et favorisant les contacts entre les lieux de mémoire et de culture et les établissements d'enseignement (collèges et lycées principalement) d'autre part.

En matière de recherche en sciences humaines et sociales, la DILCRA promeut avec ténacité le projet d'une étude pluridisciplinaire consistant à évaluer l'effet du passage de collégiens et de lycéens au camp des Milles sur la prise de conscience par ces derniers des phénomènes collectifs de haine raciale et de

leurs mécanismes de formation. Il s'agit en particulier d'étudier la conscience qu'en ont les jeunes visiteurs avant la visite, juste après la visite, puis, après une durée significative, de mesurer si leur prise de conscience tend à s'inscrire dans la durée.

Selon la même chronologie par rapport à la visite, un volet de l'étude pourra s'intéresser au dialogue intrafamilial et à l'évolution des parents sur ces sujets à partir du récit de leurs enfants. L'étude distinguera les collégiens et les lycéens et prendra en compte la géographie sociale des quartiers de Marseille et sa région.

La nécessité d'un tel travail de recherche a été confirmée par une revue de littérature confiée à l'Institut français de l'éducation. Celui-ci a conclu que les recherches « *reconnaisaient la difficulté d'évaluer l'impact du devoir de mémoire et du travail de l'histoire sur les élèves* ».

Les services du secrétariat d'État chargé de l'Enseignement supérieur et de la Recherche (SEESR) ont proposé d'insérer ce projet de recherche dans une structuration plus large de la recherche en sciences humaines et sociales sur le thème « Discriminations, racisme et antisémitisme » via la création d'un groupe d'intérêt scientifique (GIS) ou d'un groupe de recherche (GDR).

Au-delà du sujet ponctuel, cette démarche permettra de promouvoir dans la durée une convergence des travaux de chercheurs sur ce domaine. Une telle structuration, dotée d'un comité scientifique, permettrait également la représentation des ministères concernés – dont le SEESR – et de la DILCRA.

Focus sur les réflexions et travaux avec l'Initiative de prévention de la haine (IPH) concernant l'ouvrage *Mein Kampf* et les ouvrages similaires

Issue de la société civile, l'Initiative de prévention de la haine est convaincue que la répression, bien que nécessaire dans certains cas, ne constitue pas une solution à long terme, et que seules la responsabilisation, la pédagogie et l'éducation constituent des facteurs de prévention de la haine, en particulier sur Internet.

L'ouvrage *Mein Kampf* d'Adolf Hitler – qui a joué un rôle central dans la politique génocidaire nazie et qui visait les juifs, mais aussi les Tsiganes, les homosexuels et les handicapés – sera dans le domaine public du droit d'auteur à compter du 1^{er} janvier 2016.

Dans cette perspective, l'objectif est :

- que toutes les publications de cet ouvrage, en tout ou partie, à destination du territoire français, et quelles que soient la nature du support de publication, la langue, les versions ou les adaptations, soient accompagnées d'un avertissement du type de celui ordonné le 11 juillet 1979 par la cour d'appel de Paris dans l'affaire LICRA-LDH contre les Nouvelles Éditions latines ;
- qu'il en soit de même pour un certain nombre d'ouvrages similaires utilisés de façon récurrente pour la propagande raciste ou antisémite.

On pourrait donc envisager, dans le cadre de la révision de la LCEN, de faire apparaître la phrase suivante en la complétant par les sanctions pénales adaptées :

« Sans préjudice d'une interdiction éventuelle, la mise à disposition du public, sous quelque forme que ce soit, d'ouvrages directement inspirés par la doctrine national-socialiste et publiés antérieurement à 1945 doit être accompagnée d'un avertissement à caractère pédagogique rappelant le caractère criminel de cette doctrine. »

Notons que cette formulation vise essentiellement *Mein Kampf* et quelques ouvrages de doctrine propagandiste, raciste ou antisémite, mais ne couvre pas des auteurs qu'il vaut mieux éviter de faire sortir de l'oubli profond dans lequel ils sont tombés.

L'avertissement proposé doit être à visée pédagogique, donc court, et de plus couvrir plusieurs ouvrages. Il n'est donc pas souhaitable de reprendre *in extenso* l'avertissement au lecteur qui figure dans l'édition de *Mein Kampf* aux Nouvelles Éditions latines. On peut cependant s'en inspirer :

« Cet ouvrage, qui constitue assurément un document indispensable pour la connaissance de l'histoire contemporaine, est aussi une œuvre de polémique et de propagande dont l'esprit de violence n'est pas étranger à l'époque actuelle et qui par là même peut encore, malgré l'inanité de ses théories, contribuer au développement de la haine raciale ou à l'exaspération de la xénophobie.

Le lecteur doit donc se souvenir des crimes contre l'humanité qui ont été commis en application des théories relayées par cet ouvrage, et réaliser que les manifestations actuelles de haine raciale participent de son esprit. »

En plus d'être insérée en tête d'ouvrage, juste après la couverture et avant les pages de garde, une telle formulation pourrait figurer soit en filigrane, soit en pied de page, tout au long du document.

Pour un ouvrage papier ou imprimable, en plus d'être insérée en tête d'ouvrage, juste après la couverture et avant les pages de garde, une telle formulation pourrait figurer soit en filigrane, soit en pied de page, tout au long du document, et indiquer l'adresse du site web de l'Observatoire du racisme et de l'antisémitisme, dont la création est recommandée dans notre proposition n° 4 (voir *infra*).

Pour un ouvrage multimédia en ligne, l'avertissement proposé pourrait être « cliquable » et conduire directement au site web de ce même Observatoire, qui pourrait inclure pour *Mein Kampf* l'avertissement ordonné le 11 juillet 1979 ou une mise à jour adaptée et illustrée.

Action n° 5

Éveil de la conscience civique des jeunes

L'objectif fixé par le Gouvernement dans le cadre du programme de lutte contre le racisme et l'antisémitisme adopté le 26 février 2013 est d'aider les élèves à devenir des citoyens dotés d'un sens critique et d'une capacité de jugement, des citoyens qui affirment leur refus de toutes les formes de discriminations qu'alimentent les stéréotypes racistes, antisémites, xénophobes, en les encourageant à construire leurs comportements sur de véritables savoirs et sur les valeurs de dialogue et tolérance.

Dans ce cadre, la loi du 8 juillet 2013 a réaffirmé avec force que l'école doit veiller à l'efficacité de la scolarisation de tous les enfants, sans aucune distinction, à la mixité sociale des publics scolarisés, de même qu'elle doit offrir un cadre protecteur pour les élèves et les personnels, et favoriser un climat scolaire serein. Elle doit en outre faire acquérir par tous les élèves le respect de l'égalité dignité des êtres humains, quelles que soient leurs origines et leurs différences.

L'éducation contre le racisme et l'antisémitisme et toutes les formes de discriminations, notamment celles fondées sur l'origine et l'appartenance religieuse, réelles ou supposées, est en effet au fondement des missions de l'école.

Elle se fonde à la fois sur les enseignements et les actions éducatives complémentaires, menées avec les partenaires institutionnels et issus de la société civile. Le ministère accompagne cette formation par la production, la valorisation et la mise à disposition de ressources, ainsi que par la formation de ses personnels.

Le projet de nouveau socle commun de connaissances, de compétences et de culture⁴, notamment son domaine intitulé « La formation de la personne et du citoyen », confirme la responsabilité de l'école dans la formation de l'élève en tant que personne et futur citoyen. Très étroitement lié au nouvel enseignement moral et civique⁵, qui sera introduit à compter de la rentrée 2015, il a pour objet de transmettre un socle de valeurs communes, notamment le respect de la dignité humaine, des personnes, quelles que soient leurs origines et leurs différences, ainsi que l'absence de toute forme de discrimination. Le développement du jugement des élèves, ainsi que celui du sens de l'engagement et de l'initiative sous-tendent l'acquisition de la culture commune transmise tout au long de la scolarité obligatoire.

En étroite concertation avec la DILCRA, plusieurs actions ont été initiées par le ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, avec les partenaires institutionnels et associatifs.

La production de ressources pédagogiques en matière de sensibilisation à la lutte contre le racisme et l'antisémitisme

Trois coopérations ont été engagées avec :

- le réseau CANOPÉ pour la création d'un portail de ressources pour « *éduquer contre le racisme* », qui apportera des éclairages scientifiques, des pistes pédagogiques et éducatives, notamment à partir de l'actualité culturelle, et qui permettra de valoriser la cartographie des lieux de culture et de mémoire. Le travail est en cours ;
- l'atelier CANOPÉ-Créteil pour la création d'un portail dédié au concours national de la Résistance et de la Déportation ; http://cache.media.education.gouv.fr/file/Organismes/32/8/CSP-Projet_EMC_337328.pdf
- l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ), sur la base d'une initiative conjointe des ministères de l'Intérieur, de l'Éducation nationale, de la DILCRA, en partenariat avec la LICRA, pour l'élaboration d'un module de prévention du racisme et de l'antisémitisme au collège.

Ce module s'ajoutera aux actions de prévention que les fonctionnaires de police et les gendarmes mènent dans les établissements scolaires. Fondé sur l'utilisation de séquences vidéos et une interaction avec la classe, le message délivré est double : la lutte contre le racisme et l'antisémitisme constitue une politique publique voulue et promue par l'État ; le racisme et l'antisémitisme ne peuvent pas être considérés comme une manifestation de la liberté d'expression. Ils sont des délits, prévus et punis par la loi. Cette initiative est en cours de finalisation.

Après une phase d'expérimentation en Île-de-France, la mallette pédagogique à destination des policiers et gendarmes qui interviennent devant les élèves dans le cadre de la prévention de la délinquance sera diffusée sur l'ensemble du territoire national dans les prochains mois.

4. http://cache.media.education.gouv.fr/file/Organismes/47/7/CSP_-_Projet_de_socle_commun_de_connaissances_de_compétences_et_de_culture_334477.pdf

5. http://cache.media.education.gouv.fr/file/Organismes/32/8/CSP-Projet_EMC_337328.pdf

Enseignement moral et civique à l'école

La Mission de réflexion sur l'enseignement de la morale laïque de l'école primaire au lycée constituée par le ministre de l'Éducation nationale a auditionné le Délégué interministériel à la lutte contre le racisme et l'antisémitisme dès le début de ses travaux, en octobre 2012. Elle a rendu son rapport le 22 avril 2013 au ministre.

Ce dernier a décidé que la définition détaillée des programmes correspondants serait l'une des premières missions confiées au Conseil supérieur des programmes, institué par la loi de refondation de l'école de la République, afin de garantir la transparence et la qualité du processus d'élaboration des programmes scolaires.

Ce Conseil, installé le 10 octobre 2013, a deux missions prioritaires :

- une réflexion sur les programmes de l'école élémentaire et du collège, en particulier ceux d'histoire, qui impactent très directement les questions de prévention des comportements racistes et antisémites suivies par la DILCRA ;
- l'adaptation des programmes aux enjeux contemporains de la société, notamment aux valeurs nécessaires au vivre ensemble (enseignement moral et civique), depuis l'école jusqu'au lycée, dont la mise en œuvre doit intervenir à la rentrée 2015.

Le Délégué interministériel a été auditionné par son président le 22 janvier 2014.

Le Conseil national des programmes doit inclure une sensibilisation des plus jeunes sur les stéréotypes et les discriminations dans le « Socle commun de connaissances, de compétences et de culture » à compter de la rentrée 2016 et, dès la rentrée 2015, par l'enseignement moral et civique.

Expérimentations de terrain

En matière de séquences de vivre ensemble, le travail autour de projets qui impliquent élèves, parents, enseignants et partenaires extérieurs doit être encouragé car, fondé sur des méthodes qui développent l'échange, l'entraide et la coopération, il est riche de potentialités.

Focus sur une action pilote à destination de nouveaux membres des équipes éducatives

L'évolution des formes de prise en charge d'un certain nombre de problématiques sociétales, dont celles liées au racisme, à l'antisémitisme et la xénophobie, a conduit à la création du métier d'assistant de prévention sécurité (APS) au sein des équipes pédagogiques des établissements scolaires. Ce nouvel acteur est en particulier chargé de sensibiliser les élèves à l'appropriation des règles de vie collective au sein de l'établissement et, plus largement, au sein de la société ; de prévenir et de gérer les situations de tension grave dès qu'elles se présentent ; de participer aux travaux du comité d'éducation à la santé et à la citoyenneté, ainsi qu'à la commission éducative de l'établissement.

Le ministère de l'Éducation nationale a souhaité professionnaliser les APS et a donc adressé une demande de mise en place d'une licence professionnelle en alternance, le lien avec le terrain étant consubstantiel à la formation conceptuelle, à deux universités pilotes : Paris-Est Créteil et Nice.

La DILCRA a été associée dès la phase de conception à la création de ces deux licences professionnelles. Le conseiller spécial « Formation et enseignement supérieur » intervient en particulier sur le thème de la prévention des discriminations, du racisme et de l'antisémitisme (12 heures d'enseignement à Paris-Est Créteil, 20 heures à Nice) et supervise un certain nombre d'expérimentations menées par les étudiants dans leur établissement scolaire ainsi que la rédaction et l'évaluation des mémoires correspondants.

À terme, ce sont tous les membres des équipes éducatives qui auront été préparés à instaurer le vivre ensemble dans les établissements scolaires et à faire percevoir la richesse des différences dès le plus jeune âge.

En complément des enseignements, un grand nombre d'actions éducatives de prévention et de lutte contre les manifestations de racisme et de haine sont proposées aux élèves par les équipes éducatives en partenariat avec les associations et les collectivités territoriales. Leur valorisation permettrait de construire une dynamique cohérente tant au niveau académique que national. Les référents académiques « Mémoire et citoyenneté » peuvent à cet égard tenir un rôle de courroie de transmission sur le terrain.

Mis en place en mars 2013, ils ont notamment pour rôle d'inciter les équipes éducatives à se mobiliser et à construire des projets dans le cadre de plusieurs actions éducatives qui concourent à la prévention du racisme et de l'antisémitisme via :

- la Journée de la mémoire des génocides et de prévention des crimes contre l'humanité (27 mai) ;
- la Journée de la mémoire de l'esclavage, de la traite et de leurs abolitions (10 mai) ;
- le Concours national de la Résistance et de la Déportation ;
- le prix des Droits de l'homme – René-Cassin.

Ils sont également invités à jouer un rôle dans la valorisation des actions exemplaires.

Leur rôle est également moteur dans l'établissement de liens au niveau académique avec les partenaires mémoriels et/ou citoyens comme le Mémorial de la Shoah (mise en place de formations) et dans la mise en place de projets éducatifs conduisant à la visite de sites mémoriels (par exemple les camps de concentration), pouvant être partiellement financés dans le cadre de la commission bilatérale de coopération pédagogique (Éducation nationale-Défense).

Action n° 6

Sensibilisation des futurs cadres de la nation et des acteurs socio-économiques

Jusqu'à présent, l'État n'avait jamais mené d'action systématique auprès des étudiants.

Or les stéréotypes sous-jacents à toutes les formes de discriminations, et en particulier aux attitudes potentiellement xénophobes, racistes ou antisémites, se construisent très tôt dans la vie d'un jeune qui n'a pu bénéficier de séquences de vivre ensemble ni s'interroger sur les fondements historiques de ces comportements.

La sensibilisation des futurs cadres de la nation ne doit donc pas être négligée. Il faut leur permettre de prendre conscience de leurs propres préjugés et leur apprendre à les maîtriser.

L'objectif est donc de sensibiliser les étudiants, futurs cadres des entreprises, de l'État ou des collectivités territoriales, aux préjugés et aux mécanismes d'amalgame et d'intolérance qui débouchent souvent sur le rejet de l'autre. Interrogations, réflexion personnelle, et prise de conscience de la responsabilité individuelle, favoriseront avant l'entrée dans la vie active l'approfondissement des valeurs fondamentales.

À la suite des nombreux contacts noués par la DILCRA, un certain nombre d'établissements d'enseignement supérieur (voir encadré) – représentant potentiellement plus de 200 000 étudiants – expérimentent des sessions de vivre ensemble, des séquences formalisées d'apport de connaissances, des enseignements thématiques permettant aux étudiants de construire leur propre vision de la citoyenneté, et des projets de groupe donnant lieu à rédaction d'un mémoire, soutenance publique et notation.

Un label spécifique a été validé avec le secrétariat d'État à l'Enseignement supérieur et à la Recherche.

À l'initiative de la DILCRA et du secrétariat d'État à l'Enseignement supérieur et à la Recherche, des réunions des référents de ces établissements ont lieu régulièrement. Elles permettent la mise en commun des réflexions, la mutualisation des bonnes pratiques.

La plupart de ces établissements organisent déjà – ou vont le faire très rapidement – des conférences ou des enseignements autour des modes de comportements adaptés sur Internet et les réseaux sociaux.

Des conférences, des débats et des rencontres sont également organisés sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et les discriminations, ou sur la mémoire. En outre, des partenariats ont été noués avec d'autres acteurs locaux, telles les municipalités et les associations de lutte contre le racisme, afin de promouvoir ces thématiques et d'organiser des événements en commun.

Si seulement trois établissements d'enseignement supérieur ont obtenu le label Diversité à ce jour (l'École de management de Strasbourg, le groupe Sup de Co Montpellier et l'Institut pratique du journalisme de l'Université Paris Dauphine), d'autres envisagent de revisiter l'intégralité de leurs processus opérationnels afin de déposer à moyen terme un dossier de candidature.

Les trois conférences représentant les établissements d'enseignement supérieur et de recherche (Conférence des présidents d'université, Conférence des grandes écoles, Conférence des directeurs d'école française d'ingénieurs) vont enfin être prochainement sollicitées pour signer, au titre de leurs membres, la Charte de la diversité. L'impact sur les étudiants complètera les opérations de vivre ensemble et les apports de connaissances en cours de déploiement (voir actions « Enseignement supérieur »).

Liste des établissements d'enseignement supérieur participant aux expérimentations des décisions du Gouvernement

- Université Paris Sud ; Université Paris Dauphine ; Université de technologie de Compiègne ; Université de Lorraine ; Université de Tours ; Université de Haute Alsace ; Université de Nanterre.
- ParisTech ; CNAM.
- AgroParisTech ; Centrale Nantes ; École d'ingénieurs du littoral Côte d'Opale ; École des mines d'Albi ; École des ponts ParisTech ; ENI de Metz ; EPMI ; Groupe EFREI.
- Institut pratique du journalisme.
- CELSA.
- Sciences Po Aix ; Sciences Po Bordeaux ; Sciences Po Lille.
- Audencia ; EM Grenoble ; EM Lyon ; EM Strasbourg ; Groupe ESC Troyes ; Groupe ESC Montpellier ; ICN Business School.

Action n° 7 **Aide aux victimes**

Il est impératif que les victimes soient davantage soutenues dans leurs dépôts de plainte et leur accès au droit.

L'objectif est de développer, en complément de la politique générale d'aide aux victimes, des actions plus spécifiques en direction des cibles d'actes racistes et antisémites, sachant que, parallèlement, la détermination des pouvoirs publics reste entière pour sanctionner et exprimer simultanément la pédagogie de la réparation et le respect dû aux victimes.

Sur cette autre thématique centrale du programme gouvernemental, nous avons entamé avec le ministère de la Justice une réflexion approfondie afin :

- de mener une expérimentation en matière de pré-plainte en ligne avec le secteur associatif sur le ressort d'une ou deux juridictions (Toulouse par exemple) ;
- de missionner un spécialiste pour étudier l'adéquation du dispositif de la loi de 1881 avec l'objectif de poursuivre les faits de racisme ;
- d'approfondir avec le ministère de la Justice l'analyse des classements sans suite ;
- de travailler avec l'INHESJ à des expertises sur les questions de victimation, avec lancement d'enquête à partir de 2016, étant donné que la Chancellerie dispose déjà de sept sites financés pour une évaluation personnalisée de la victime ;
- organiser une réunion avec l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) pour améliorer la qualité des statistiques Justice-Intérieur sur les crimes de haine.

Action n° 8 **Sport et éducation populaire comme vecteurs de respect, de tolérance et de compréhension mutuelle**

Les acteurs de l'éducation populaire, de la jeunesse et du mouvement sportif disposent d'un potentiel important pour être des vecteurs efficaces au plus près des citoyens, notamment des plus jeunes, des valeurs de respect, de tolérance et de compréhension mutuelle.

L'objectif est de créer les conditions d'une large diffusion de ces valeurs via l'éducation entre pairs, mais également la sensibilisation des enfants dès le plus jeune âge, la formation des cadres ou encore l'information du grand public.

Plusieurs projets ont été menés à bien ces derniers mois, ou sont en voie d'aboutir, tels que :

- l'élaboration du *Guide juridique sur la prévention et la lutte contre les incivilités, les violences et les discriminations dans le sport*, publié en février 2013 et actualisé en cette fin d'année 2014, avec en particulier une fiche spécifique sur le racisme dans le sport ;
- l'élaboration d'un kit pédagogique *Vers un sport sans violence...*, traitant notamment de la thématique du racisme, conçu par le pôle ressources national « Éducation, mixités, citoyenneté » d'Aix-en-Provence et largement diffusé à tous les acteurs de l'éducation populaire et du sport en juin 2014 ;
- l'élaboration du *Guide de bonnes pratiques de lutte contre le racisme et l'antisémitisme dans les champs de l'éducation populaire et du sport*, conçu par le

pôle ressources national « Éducation, mixités, citoyenneté » d'Aix-en-Provence et largement diffusé à tous les acteurs de l'éducation populaire et du sport en octobre 2014 ; N.B. : *la révision générale des textes réglementaires relatifs aux BAFA/BAFD devrait être achevée début 2015. Ces formations, qui ne sont pas des brevets professionnels, sont encadrées par des référentiels métiers et des procédures de certification. La sensibilisation à la lutte contre le racisme et l'antisémitisme sera donc insérée dans une sensibilisation aux valeurs du vivre ensemble.*

- la réalisation d'un ouvrage d'histoire grand public intitulé *Le Sport à l'épreuve du racisme, de l'antisémitisme, de la xénophobie en France au xx^e siècle*, sous la direction du Comité d'histoire du ministère des Sports, pour une publication fin 2014 ;

- la refonte intégrale de la rubrique « Prévention des violences dans le sport » du site Internet du ministère des Sports, en juin 2014, avec la création d'une sous-rubrique « Supporteurs » ;

- la conclusion d'un partenariat entre la DILCRA et le Challenge du monde des grandes écoles et des universités, événement sportif de grande ampleur auquel participent chaque année 250 établissements d'enseignement supérieur et 6 000 étudiants, qui permettra de sensibiliser les participants au fait que le sport est vecteur de respect, de tolérance et de compréhension mutuelle.

Action n° 9

Charte de la diversité et label Diversité

Initiative privée lancée en 2004, la Charte de la diversité, portée par la Fondation Agir contre l'exclusion (FACE), a aujourd'hui été adoptée par plus de 3 300 entreprises ou organisations. Parmi les signataires, 70% sont de très petites entreprises (TPE) et de petites et moyennes entreprises (PME), 26% des grands groupes et 4% des entités publiques. Le bilan qui peut être tiré de l'application de la Charte de la diversité est positif puisqu'elle a permis de révéler le phénomène de déni des discriminations au sein des entreprises ; contribué à une vaste prise de conscience que la diversité culturelle, ethnique et sociale est source de richesse pour nos organisations ; incité fortement les dirigeants des entreprises à mettre en œuvre des politiques de gestion de ressources humaines centrées sur la valorisation des compétences individuelles.

Créé en septembre 2008 sous l'impulsion de l'État, le label Diversité répond à l'impératif d'assurer la neutralité des pratiques de l'entreprise en ce qui concerne la gestion des ressources humaines. À ce jour, l'AFNOR Certification a décerné le label Diversité à plus de 380 organismes de différentes tailles et de divers secteurs d'activité. Attribué pour une durée de quatre ans et faisant l'objet d'une évaluation intermédiaire tous les deux ans, ce dispositif structurant de progrès continu est pratiquement le seul qui interroge les pratiques des entreprises et leur impose de s'engager concrètement dans la prévention et dans la lutte contre les discriminations.

L'objectif est donc de travailler continûment à une meilleure articulation entre Charte et label pour établir un véritable *continuum* entre ces deux initiatives.

Concernant la Charte de la diversité, la DILCRA travaille dans deux directions.

Du côté des entreprises, afin que la Charte ne soit pas considérée comme une simple déclaration d'intention sans obligation de mesurer régulièrement les résultats de son engagement, des discussions sont en cours avec les responsables de la FACE sur deux sujets :

- mentionner explicitement la prévention des comportements racistes, antisémites ou xénophobes comme l'un des sujets sur lesquels les signataires s'engagent ;
- augmenter le niveau d'exigence de la Charte en faisant en sorte qu'une entreprise signataire qui ne retourne pas le bilan diversité annuel renonce de ce fait aux bénéfices de la Charte.

Du côté des établissements d'enseignement supérieur, afin de mieux traduire leur volonté d'exemplarité en matière de promotion de la diversité, la DILCRA et le secrétariat d'État à l'Enseignement supérieur et à la Recherche cherchent à les inciter à adhérer à la Charte.

Concernant le label Diversité, la DILCRA travaille dans deux directions.

Du côté des entreprises, la DILCRA a obtenu de la Commission de labellisation l'approbation, le 17 juin 2013, de la modification du cahier des charges du label pour que la prévention des comportements racistes, antisémites ou xénophobes soit considérée comme l'un des critères évalués dans la procédure de labellisation.

Les structures candidates au label Diversité sont désormais averties que le cahier des charges « *concerne l'ensemble des critères de discriminations définis par la loi. La lutte active et efficace contre toutes ces discriminations conduit nécessairement à la prévention des comportements racistes, antisémites ou xénophobes* ».

Le label étant fortement structurant pour les candidats à son obtention, ce qui peut être décourageant pour des TPE-PME, une version plus adaptée à ces entreprises est en outre en cours d'élaboration par la Commission de labellisation et l'AFNOR.

Parallèlement, la DILCRA a signé le 24 avril une convention de partenariat avec l'ANDRH, qui est l'un des porteurs du label Diversité. La participation officielle de la DILCRA aux travaux de la commission diversité de cette association est également actée.

Du côté des établissements d'enseignement supérieur, un troisième établissement, l'Institut pratique du journalisme de l'Université Paris Dauphine, a rejoint les deux premiers établissements labellisés jusqu'alors (École de management de Strasbourg, Groupe Sup de Co de Montpellier).

Après des échanges avec la DILCRA, les dirigeants de certains des établissements participant aux expérimentations du programme gouvernemental (« Sensibilisation des futurs cadres de la nation et des acteurs socio-économiques ») se sont montrés prêts à concourir à l'obtention du label.

De nouvelles propositions

Le 20 juillet dernier, le président de la République rappelait que la lutte contre le racisme et l'antisémitisme devait « être une grande cause nationale permanente » et, le 18 septembre, le Premier ministre ajoutait que la lutte contre le racisme et l'antisémitisme devait mobiliser « la nation tout entière ».

Pour répondre à ces orientations, une série de propositions nouvelles ont été soumises par la DILCRA au Premier ministre début octobre.

Proposition n° 1

Renforcer l'exemplarité de l'État

Amplifier l'exemplarité de l'État auprès de nos concitoyens permettrait de matérialiser et de rendre plus visible la volonté de lutter contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie partout et chaque jour.

L'État est en retard sur les entreprises pour le développement d'une politique de diversité dans ses services. Il serait significatif que le ministère de l'Intérieur s'engage dans une procédure de labellisation, peut-être en commençant par les préfetures.

Cette démarche pourrait aussi être lancée par le ministère de la Culture, en commençant par les DRAC, qui maillent l'ensemble du territoire national.

Le 13 décembre 2013, le Défenseur des droits signait avec la ministre de la Fonction publique la Charte pour l'égalité dans les trois fonctions publiques, qui prévoit l'élaboration d'un plan d'action et une évaluation annuelle. La DILCRA apportera son concours à la conception d'un cahier des charges permettant l'élaboration des plans, en particulier dans le cadre des apports de formation à partir de son expertise.

Proposition n° 2

Redynamiser les COPEC

Dans le même esprit, il est indispensable de relancer et de rendre plus opérationnelles les commissions pour l'égalité des chances et la citoyenneté (COPEC), qui ont progressivement perdu de leur efficacité opérationnelle à partir de 2008, notamment parce qu'on leur reprochait de ne pas apporter de financements supplémentaires. Elles ne sont plus réunies que dans 30 % des départements. Mais lors des déplacements du Délégué interministériel, la plupart des acteurs locaux, à commencer par l'ensemble des associations, nous ont fait part de leur vif souhait de les voir revivifiées, car elles constituent à leurs yeux le seul lieu de dialogue et d'animation au plan local sur ces questions, dès lors que les préfets marquent leur engagement personnel.

Un récent questionnaire envoyé à ces derniers a de plus fait ressortir le souhait de rencontres nationales pour mutualiser les questionnements et les bonnes pratiques.

Leur relance serait de nature à réactiver une action territoriale plus marquée et concrète, et à répondre ainsi aux appels de la plupart des acteurs de la société civile face à la dégradation de la situation.

Elle devrait s'accompagner d'une organisation plus efficace et de la constitution d'un bureau exécutif réduit placé auprès du préfet, composé d'un ou deux représentants de l'État, des collectivités territoriales et des associations, qui assurerait dans l'intervalle des réunions la bonne application des plans d'action.

Proposition n° 3

Relancer la Semaine de la fraternité (ou du vivre ensemble)

Redynamiser la Semaine de la fraternité, dont la préparation serait effectuée au sein des COPEC, constituerait aussi une réponse concrète au contexte actuel marqué par une banalisation des sentiments comme des actes racistes, antisémites et antimusulmans, et une libération de la parole, en particulier sur Internet et les réseaux sociaux. L'affaire Dieudonné, les tensions intercommunautaires liées au conflit israélo-palestinien et le déferlement de haine sur les réseaux sociaux constituent les manifestations tangibles d'un état d'esprit préoccupant.

Proposition n° 4

Créer un observatoire du racisme et de l'antisémitisme

Il est impératif de disposer de statistiques fiables et complètes qui permettent d'éclairer la réflexion et de mesurer les effets des politiques menées, même si celles-ci relèvent du moyen-long terme.

Quatre sources principales d'information sur les actes xénophobes, racistes et antisémites existent aujourd'hui :

- la collecte des infractions, établie par la Direction générale de la police nationale à partir des dépôts de plaintes ;
- le signalement des contenus illicites sur Internet, communiqués à la plateforme PHAROS ;
- la statistique des condamnations correspondantes établie par le ministère de la Justice ;
- l'enquête annuelle de victimation « Cadre de vie et sécurité », conduite par l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP) et l'INSEE.

L'ONDRP dispose du statut et des compétences nécessaires à une exploitation de l'ensemble des données, mais n'est pas en capacité de le faire intégralement faute de moyens humains adaptés. Le recrutement d'un ETP supplémentaire de niveau A lui permettrait d'extraire de l'enquête de victimation des données complémentaires pertinentes. Il pourrait également travailler à une meilleure utilisation des données enregistrées lors des dépôts de plainte, tout en procédant à des études statistiques sur les réponses apportées par l'autorité judiciaire.

Afin de garantir l'indépendance de ces travaux, il est proposé de créer un collège restreint, dont la composition serait fixée par arrêté du Premier ministre.

Cette évolution nécessiterait en amont une modification de l'article D. 123-12 du code de la sécurité intérieure relatif à l'INHESJ pour intégrer le dispositif au conseil d'orientation.

En outre, Internet et les réseaux sociaux étant devenus des vecteurs privilégiés pour la diffusion de messages à caractère raciste, antisémite et négationniste, une entité spécialisée dans sa surveillance, à la fois quantitative et qualitative,

doit être envisagée. Cette mesure, qui figure sous forme de perspective dans les décisions du Comité interministériel de lutte contre le racisme et l'antisémitisme du 26 février 2013, correspond en outre à une demande constante des associations de lutte contre le racisme et l'antisémitisme.

Un travail en liaison étroite avec les professionnels de l'Internet et des associations qui disposent d'une expertise sur le sujet permettrait d'une part d'augmenter le nombre de signalements à PHAROS, donc de disposer d'une meilleure connaissance statistique de la délinquance raciste et antisémite sur Internet, et, d'autre part, de recueillir des données lexicales ou comportementales qui pourraient faire l'objet d'analyses spécifiques. L'INHESJ est prêt à mobiliser ses capacités d'étude, hors ONDRP, pour conduire ces recherches ou en sous-traiter la réalisation, sous sa supervision, à des laboratoires universitaires spécialisés.

Grâce à un partenariat entre la DILCRA et l'INHESJ, le Gouvernement disposerait ainsi d'un véritable observatoire du racisme et de l'antisémitisme sous toutes ces formes, dépassant largement le suivi statistique des dépôts de plainte. Telle est la proposition qui lui a été adressée le 9 octobre 2014 par le directeur de l'INHESJ et le DILCRA.

Proposition n° 5

Systématiser la formation initiale et continue à la diversité dans les trois fonctions publiques

La formation continue des agents de l'État doit devenir une priorité opérationnelle de chaque ministère, intégrée systématiquement dans les plans de formation annuels. Les actions de formation, initiale et continue, doivent être étendues aux deux autres fonctions publiques, en particulier à la fonction publique hospitalière.

Les structures hospitalières, quel que soit leur statut juridique (public, à but non lucratif ou à but lucratif), leur taille ou leurs activités sont très concernées par les questions de diversité ainsi que par la prévention et le traitement des discriminations, cela aussi bien pour l'accueil des patients, l'accueil de résidents handicapés ou âgés que pour la gestion des ressources humaines.

Les trois fédérations représentatives FHF (Fédération hospitalière de France), FEHAP (Fédération d'accueil et d'hospitalisation, à but non lucratif) et la FHP (Fédération hospitalière privée) ont donné leur accord pour engager un travail de fond, avec l'aval du ministère de la Santé, autour de deux objectifs :

- sensibiliser à la diversité, à la prévention et au traitement des discriminations tous les acteurs du secteur hospitalier en inscrivant cette priorité dans les orientations nationales de formation ;
- sensibiliser les établissements hospitaliers par l'intégration d'éléments concernant ce sujet dans la procédure de certification à l'initiative de la Haute Autorité de santé.

Le groupe de pilotage avec l'ensemble des partenaires devrait être installé en janvier 2015 pour déployer le projet en privilégiant une expérimentation dans trois zones géographiques (Île-de-France, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Nord – Pas-de-Calais) et en l'inscrivant également dans la géographie de la politique de la Ville.

Le Défenseur des droits souhaite créer une plateforme physique et numérique contre le racisme et la xénophobie permettant aux citoyens de bénéficier d'un recours extrajudiciaire.

Cela nécessitera un renfort de compétences pour les écoutants de la plateforme et les 520 délégués du Défenseur des droits auprès des populations, susceptibles d'accompagner les saisines des réclamants. La DILCRA est en mesure de concevoir une formation à leur bénéfice comme cela a été évoqué avec le Défenseur des droits.

Proposition n° 6

**Élargir la sensibilisation des acteurs de la société civile
(associations et syndicats)**

L'expérience acquise en matière de formation des agents de l'État pourrait être mise ensuite à disposition d'un certain nombre d'associations partenaires qui ont, à plusieurs reprises, exprimé le souhait d'être aidées par l'État pour former leurs bénévoles locaux.

Il en est de même d'un certain nombre de syndicats de salariés avec lesquels la DILCRA travaille : si les instances nationales sont sensibilisées au sujet et porteuses d'un message volontariste, elles reconnaissent que, au niveau local, les délégués syndicaux éprouvent des difficultés à se positionner sur le sujet et préfèrent donc se cantonner à la lutte contre d'autres formes de discriminations.

Une opération particulière doit être conduite avec les acteurs de l'économie sociale et solidaire, qui emploie 2,3 millions de personnes, soit près de 10% des salariés, et dont le pouvoir de sensibilisation est énorme puisque 19 millions de Français adhèrent à une mutuelle de santé, près de 22 millions sont sociétaires d'une banque coopérative, 21 millions adhérents d'une mutuelle d'assurance, et près de 16 millions bénévoles dans une association. Il est proposé de conduire des actions de sensibilisation et de formation des permanents, l'inscription dans une démarche de labellisation et l'organisation d'opérations de « vivre ensemble » à destination des sociétaires.

Il est proposé d'engager une action d'une part avec la Fédération nationale de la mutualité française (FNMF), d'autre part avec les fédérations d'employeurs à but non lucratif dans le secteur sanitaire, social et médico-social.

La FNMF encourage ses membres à insérer, dans leur stratégie RSE, un axe portant sur les questions d'égalité, de diversité et de lutte contre les discriminations. La Délégation s'associera à la réflexion stratégique et à l'élaboration des contenus de formation. Elle pourra aussi participer à la sensibilisation de la FNMF et des sociétaires des grandes mutuelles adhérentes.

Deux fédérations d'employeurs (la Fédération des établissements hospitaliers et d'aide à la personne [FEHAP], privés non lucratifs, et la Fédération nationale des associations gestionnaires au service des personnes handicapées [FEGA-PEI]) rencontrent quotidiennement des difficultés et ont besoin de renforcer les compétences de leurs collaborateurs. Une déclinaison adaptée de la journée de sensibilisation réservée aux agents de l'État nouvellement recrutés pourrait constituer le premier élément d'une convention de partenariat.

Proposition n° 7**Prévenir les discriminations dans le secteur de la petite enfance**

C'est dès la petite enfance qu'il convient de lutter contre la formation des stéréotypes et des préjugés qui ouvre la voie aux discriminations. Sont concernés le cadre préscolaire des modes d'accueils collectifs ou individuels (modes de garde et école maternelle), le cadre des activités périscolaires dont l'importance s'est accrue avec la loi réformant les rythmes scolaires, et le champ d'activité des services de protection maternelle et infantile.

Des institutions publiques et privées ont conduit des études et produit des outils. Un guide, *Petite Enfance. Plus d'égalité par une prévention des discriminations*, a été réalisé par l'association Le Furet avec le soutien de la DRJSCS et de la CAF du Bas-Rhin.

À la suite des travaux déjà menés, la DILCRA propose une action pluriannuelle autour de trois objectifs :

- promouvoir un accès non discriminatoire aux structures ;
- construire un quotidien non discriminatoire par une réflexion sur les pratiques éducatives
- gérer le personnel sans discriminer.

Le groupe de pilotage de l'action avec l'ensemble des partenaires sera installé en janvier 2015 pour décliner les objectifs autour de quatre axes de travail :

- diffuser le guide élaboré par l'association Le Furet : *Petite Enfance. Plus d'égalité par une prévention des discriminations* ;
- relayer les curriculums de formations existants, voire les approfondir ;
- continuer de travailler les contenus pédagogiques avec le réseau des chercheurs engagés sur ces questions ;
- construire deux à trois journées interrégionales de sensibilisation.

Proposition n° 8**Sensibiliser les scolaires dès le plus jeune âge**

Il est indispensable d'offrir une véritable formation, y compris pédagogique, aux professeurs chargés de l'enseignement des faits religieux. Celui-ci, à partir de l'âge où on apprend à découvrir l'autre, à conceptualiser, et où les préjugés peuvent encore être déconstruits, contribue à l'élaboration d'une culture citoyenne et humaniste chez l'élève. Des éléments en sont fort justement enseignés de l'école au lycée, et on en trouve mention dans les programmes d'histoire, de géographie, d'instruction civique, d'histoire des arts et de philosophie.

Mais cet enseignement présente des difficultés spécifiques. S'il peut sembler facile de séparer croyances et faits historiques, cette distinction demande en réalité de solides connaissances et un sens aigu de l'argumentation. Une formation adaptée devrait apporter la connaissance des faits, mais aussi et surtout comporter une partie active fondée sur des mises en situation concrète. Ce devrait être une priorité dans les plans nationaux de formation, déclinée dans les plans académiques correspondants.

Le réseau CANOPÉ, qui édite des ressources pédagogiques multimédias répondant aux besoins de la communauté éducative, pourra être utilisé sous la houlette conjointe du ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement

supérieur et de la Recherche, et de la DILCRA associée à son réseau d'experts, afin de concevoir un parcours spécifique sur les discriminations, le racisme et l'antisémitisme explorant transversalement diverses parties des programmes d'histoire, de français, d'enseignements artistiques, d'éducation aux médias et d'éducation civique.

Proposition n° 9

Accroître l'engagement de l'enseignement supérieur et de la recherche

Les séminaires de sensibilisation des cadres dirigeants à la diversité en milieu professionnels pourront être ouverts en cette fin d'année aux présidents d'université ou aux directeurs de grande école.

Des incidents racistes et antisémites évitables, et mal anticipés par les directions des établissements, ont parsemé l'actualité ces dernières semaines.

Le ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, et la DILCRA proposent de coopérer afin d'organiser des séminaires de formation à destination des équipes responsables des établissements d'enseignement supérieur et de recherche.

Les champs suivants pourraient être couverts : laïcité de la République et neutralité des agents de l'État; liberté de conscience et liberté de religion ; prévention du prosélytisme ; vigilance à l'encontre du racisme et de l'antisémitisme ; préparation à la gestion de crise. Les actions de formation proprement dites pourraient être organisées en partenariat avec les conférences d'établissements (CPU, CGE, CDEFI).

Afin d'assurer une vigilance accrue contre le racisme et l'antisémitisme dans les établissements d'enseignement supérieur et de recherche, de garantir une écoute et un conseil aux victimes potentielles, et de renforcer l'information et la sensibilisation des enseignants-chercheurs, des personnels de soutien et des étudiants, il est proposé de créer un réseau des chargé-e-s d'information et de veille. Un courrier pourrait être adressé aux présidents d'université et aux directeurs d'établissement par la secrétaire d'État à l'Enseignement supérieur et la Recherche, leur demandant de désigner un correspondant parmi leur personnel permanent.

Pour favoriser la mutualisation des bonnes pratiques, le secrétariat d'État et la DILCRA organiseront régulièrement des rencontres du réseau.

En complément, on pourrait proposer aux établissements la signature par leurs étudiants d'une charte déontologique relative à l'usage des réseaux sociaux. Cette signature interviendrait en début d'année universitaire, par exemple à l'issue d'une conférence spécifique sur ce sujet.

En partenariat avec l'initiative Sillages (<http://sillages.info/>), le principe de la création d'un MOOC « Être en responsabilité demain : se former à la diversité » a été arrêté conjointement entre le cabinet de la secrétaire d'État à l'Enseignement supérieur et à la Recherche et la DILCRA. L'objectif est de donner aux étudiants et aux internautes qui s'y inscriront des clés pour mieux connaître, comprendre et vivre la diversité dans leur cursus et leur vie citoyenne. Les thèmes abordés seront : les libertés fondamentales ; stéréotypes, préjugés,

discriminations, racism et antisémitisme ; action publique et cadre institutionnel de la lutte contre le racism et l'antisémitisme ; éléments historiques, migrations, esclavage, colonisations, génocides ; fait religieux et laïcité. Les experts, en particulier ceux des 29 établissements d'enseignement supérieur et de recherche qui participent aux expérimentations des sessions de vivre ensemble, peuvent se mettre au travail rapidement sous la supervision d'un comité de pilotage conjoint MENESR-DILCRA.

Le secrétariat d'État à l'Enseignement supérieur et à la Recherche et la DILCRA pensent nécessaire de structurer un champ de recherche sur le thème « Discriminations, racism et antisémitisme ». Cette thématique est en effet transversale par rapport aux champs de recherche habituels vus à partir des sections du CNU (Conseil national des universités) et donc riche de fertilisations croisées potentielles entre droit pénal, droit public, sciences politiques, psychologie sociale, sociologie, histoire des civilisations, histoire contemporaine et sciences de l'éducation. Une première revue des équipes de recherche a été effectuée par le secteur A6, « Sciences humaines et sociales », de la Direction générale pour la recherche et l'innovation (DGRI).

L'objectif est d'aboutir rapidement à un GDR (groupe de recherche), ou mieux, un GIS (groupement d'intérêt scientifique) qui définirait une stratégie commune de développement de partenariats internationaux et de réponse aux appels à projets. L'un de ces projets serait le suivi des cohortes de lycéens et de collégiens de la région lors de leur passage au Mémorial du camp des Milles prévu à l'action 4 du dossier du Comité interministériel de février 2013.

Proposition n° 10

Adapter la Journée défense et citoyenneté

Il est proposé de réfléchir avec les ministères de la Défense et de l'Éducation nationale à compléter les dispositifs visant à soutenir le développement de la citoyenneté en s'appuyant sur la Journée défense et citoyenneté (JCD), éventuellement dédoublée :

- un module de formation aux valeurs de la République y trouverait pleinement sa place et accompagnerait la remise d'une Charte des droits et des devoirs du citoyen français, conçue à l'identique de celle remise lors de la naturalisation ;
- un test de sensibilité aux valeurs citoyennes et républicaines permettrait de mesurer chaque année les fondamentaux du problème, d'en suivre les évolutions et d'optimiser le module de formation précédemment décrit.

Proposition n° 11

Faire du délégué un acteur direct de la Charte et du label Diversité

Les liens structurels étroits établis entre la DILCRA, FACE (qui gère la Charte de la diversité) et l'ANDRH (à l'origine du label Diversité), et l'impact de la Charte et du label en matière de lutte contre le racism, l'antisémitisme et la xénophobie, devraient conduire à proposer que le Délégué interministériel trouve sa place au sein de la Commission de labellisation, voire la préside.

Conclusion

Sur la base de l'expérience tirée des premières années d'activité du Délégué interministériel à la lutte contre le racisme et l'antisémitisme, cette fin d'année 2014 est l'occasion d'envisager les conditions d'un enracinement institutionnel abouti permettant d'améliorer notablement l'efficacité de l'action.

Une volonté d'interministérialité non complètement traduite dans les faits

La politique de lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie doit être globale, transversale et définie en partenariat étroit avec les acteurs institutionnels, associatifs, culturels et économiques.

C'est pourquoi, au-delà de la concertation effectuée lors des réunions du Comité interministériel de lutte contre le racisme et l'antisémitisme (CILRA), il était essentiel qu'une autorité transversale *« assure au quotidien l'animation du travail interministériel et la cohérence de l'action de l'État sur le terrain, et joue un rôle d'impulsion, de proposition et d'évaluation »*.

Ce besoin d'un pilotage dynamique a justifié la nomination d'un Délégué interministériel à la lutte contre le racisme et l'antisémitisme.

L'action de ce dernier tend à répondre aux exigences suivantes :

- visibilité : une seule entité, bien identifiée, pilotant l'intégralité des décisions du CILRA ;
- cohérence : une approche globale, concertée avec chaque ministère dès la définition des objectifs poursuivis ;
- mutualisation : des approches thématiques, initiées en réseau avec les différents partenaires ;
- adaptabilité : une déclinaison des actions articulée en cohérence avec les décisions des autres comités interministériels ;
- continuité : un groupe opérationnel de suivi, devant être composé d'un haut fonctionnaire référent de chaque ministère et se réunissant régulièrement entre deux CILRA.

Un positionnement et une gouvernance à renforcer

Cette volonté n'a toutefois été qu'imparfaitement traduite dans le décret n° 2012-221 du 16 février 2012, puisque la fonction de Délégué interministériel a été créée *« auprès du ministre de l'Intérieur »* et ses moyens de fonctionnement *« inscrits au budget du ministère de l'Intérieur »*⁶.

Ce rattachement atypique du Délégué interministériel a fait l'objet d'observations répétées depuis sa création. Dans ses derniers rapports annuels, la CNCDH a indiqué qu'*« une tutelle directe du Premier ministre aurait permis de s'assurer du caractère véritablement interministériel de la fonction, et aurait sans doute*

6. 30 k€ par an hors dépenses de personnels, 6 membres de l'équipe (3 A+ et 1 A) étant à la charge du ministère de l'Intérieur et 2 membres de l'équipe (A+), mis à disposition, respectivement à la charge des ministères économique et social.

favorisé la coopération de l'ensemble des ministères». La même réserve a été formulée par d'autres acteurs de la société civile, en particulier la LICRA et SOS Racisme.

La pratique quotidienne permet en effet de constater que les fonctions rattachées, même en double tutelle, à un ministère sont le plus souvent perçues comme n'ayant aucune légitimité interministérielle. Ainsi, certains ministres n'ont jamais désigné le membre de leur cabinet prévu dans la lettre de mission du Délégué interministériel. De même, tous les ministères n'ont pas désigné comme prévu un haut fonctionnaire dont le positionnement soit à la hauteur de l'importance régulièrement manifestée pour ces sujets par le président de la République et le Premier ministre.

Cela a en particulier pour conséquence que certains ministères sont absents du programme en cours ou que leur implication relève plus de la communication que de la volonté véritable d'agir.

Des propositions pour une meilleure efficacité de l'action

La lutte contre le racisme et l'antisémitisme est un domaine spécifique de l'action publique qui requiert simultanément un traitement spécifique, continuellement organisé sur le long terme. Preuve en est son traitement au niveau international qui invite les États à une gouvernance spécifique et à une action planifiée et continue.

La France doit donc être à la hauteur de cet enjeu majeur. L'expérience tirée de la conduite de notre mission me permet aujourd'hui de préciser les conditions d'un enracinement institutionnel abouti permettant d'améliorer notablement l'efficacité de la mise en œuvre du programme gouvernemental, et sans forcément beaucoup de moyens humains et financiers.

Quelques avancées importantes pourraient aboutir rapidement :

- la création d'une véritable Délégation interministérielle à la lutte contre le racisme et l'antisémitisme, rattachée directement au Premier ministre et donc, pour sa gestion administrative et financière, au secrétariat général du Gouvernement;
- la création d'une ligne budgétaire propre d'environ 2 M€ englobant le budget de fonctionnement de la Délégation et un budget d'intervention permettant, d'une part, de financer directement certaines actions décidées en LICRA et, d'autre part, par souci d'une meilleure efficacité de gestion, d'être le point d'entrée unique des associations pour la validation et la gestion de leurs subventions sur la base de plans de charge prévisionnels précis et d'un suivi régulier de leurs engagements; aujourd'hui, la LICRA ne dispose d'aucun budget d'intervention. Pour mémoire, l'Allemagne a décidé cette année d'engager un plan 2015-2019 spécifique sur l'antisémitisme de 30 M€;
- le renforcement des compétences affectées au sein de la Délégation avec la mise à disposition d'un magistrat, chargé de la mission « Justice, libertés et Internet », par le ministère de la Justice, l'étude de la mise à disposition d'un secrétaire des Affaires étrangères, chargé de la mission « international » par le ministère des Affaires étrangères, et l'affectation d'un(e) chargé(e) de communication;

- la diffusion par le Premier ministre d'un courrier à chacun des membres du Gouvernement, rappelant le rôle qui doit être celui de son cabinet et de ses services auprès du DILCRA ;
- des rencontres bimestrielles du Délégué interministériel avec le directeur de cabinet du Premier ministre, et annuelles avec le Premier ministre (entre deux CILRA) ;
- l'officialisation du rôle de référent des ministères que joue la DILCRA auprès du ministère des Affaires étrangères, notamment dans le cadre de la rédaction des rapports de la France pour le compte des institutions internationales et européennes ;
- la définition d'un plan de communication afin que l'action du Gouvernement puisse être mieux expliquée, le besoin de pédagogie en la matière étant criant ;
- l'intégration de la Délégation interministérielle dans la programmation immobilière du secrétariat général du Gouvernement, en prévision des futurs regroupements sur le site Ségur des différents services du Premier ministre et autorités administratives indépendantes budgétairement rattachées à lui ayant compétence en matière de droits de l'homme, de lutte contre les discriminations, de laïcité, etc.

En continuant de densifier nos partenariats, en gardant le même esprit de coopération constructive avec les acteurs de la lutte contre le racisme et l'antisémitisme, et en poursuivant sur cette ligne de l'éducation, de la sensibilisation et de la formation, nous sommes convaincus que nous pourrions obtenir à moyen terme des résultats probants et constater un apaisement de notre société sur ces questions, c'est-à-dire une amélioration de nos capacités individuelles et collectives à bien vivre ensemble dans la République et avec ses valeurs.

À l'écoute des acteurs de la lutte contre le racisme et l'antisémitisme

L'année 2014 a permis au Délégué interministériel de diversifier et d'approfondir les dialogues amorcés dès sa prise de fonctions en 2012. De nombreux contacts ont été établis avec des syndicats, des chercheurs, des fondations, des établissements culturels, les représentants des cultes tant au niveau national que régional, etc.

Partenariats

Au titre de ses attributions, le Délégué interministériel œuvre au renforcement des partenariats entre l'État, les collectivités territoriales et les partenaires associatifs, sociaux, universitaires et économiques.

27 mars : signature de la convention de partenariat avec les organisateurs du Challenge du monde des grandes écoles et des universités (CDMGEU).

Les actions de sensibilisation sur les stéréotypes et les préjugés dans les milieux étudiants et sportifs constituant deux champs d'action de la politique nationale de lutte contre le racisme et l'antisémitisme, le CDMGEU est une manifestation emblématique en la matière.

Le Délégué interministériel participera à l'avenir aux cérémonies d'ouverture du CDMGEU et aux points presse éventuels organisés dans le cadre du Challenge. Un des membres de la DILCRA animera chaque année une table ronde portant sur une thématique intéressant conjointement le CDMGEU et la DILCRA, choisie d'un commun accord par les partenaires.

7 avril : signature de la convention de partenariat avec l'Association des membres de l'ordre des Palmes académiques (AMOPA).

Fort de sa large implantation sur le territoire national en particulier, l'AMOPA est composée de personnes qui ont consacré la majorité de leur carrière et de leur vie au service de la jeunesse. Les Amopaliens sont donc particulièrement bien placés pour favoriser les contacts entre les lieux de mémoire et de culture d'une part, et les établissements d'enseignement (collèges et lycées principalement) d'autre part.

Ceux qui le souhaitent pourront ainsi participer, en liaison avec les conservateurs des structures locales et les services régionaux du ministère de la Culture, à l'établissement de liens permanents tant avec les établissements scolaires et leurs enseignants qu'avec les lieux de mémoire de leur région. Ils pourront aussi définir des visites thématiques dans les musées, les galeries d'art, ou au sein du patrimoine architectural.

Ce partenariat s'inscrit dans le cadre de l'action 4 du programme gouvernemental visant à ce que, à moyen terme, chaque élève, avant sa sortie du système scolaire, ait pu bénéficier d'une visite d'un lieu de mémoire ou d'un parcours de mémoire au sein d'un lieu de culture.

24 avril : signature de la convention de partenariat avec l'Association nationale des directeurs des ressources humaines (ANDRH), représentée par Jean-Christophe Sciberras, président national de l'association.

Au titre de ce partenariat, la DILCRA et l'ANDRH s'engagent à coopérer sur toutes les demandes de formation des services de l'État concernant la diversité et la lutte contre les discriminations.

L'objectif est d'impulser la mobilisation des cadres dirigeants, indispensable pour faire évoluer, par leur exemplarité, le management de la diversité, entraîner toute la ligne managériale et renforcer les aptitudes des agents.

Cette coopération s'inscrit dans le prolongement de l'action de sensibilisation à la diversité des ministres et des hauts fonctionnaires de l'État assurée par l'ANDRH depuis décembre 2013, à la demande du Gouvernement et de la DILCRA.

13 mai : signature de la convention de partenariat avec France Télévisions, représenté par Rémy Pflimlin, président-directeur général, en présence de Rokhaya Diallo, militante associative et journaliste à l'origine de l'opération « Contre le racisme ordinaire. Les mots qui font mal ».

Ouverte en mars 2014 par France Télévisions, la plateforme « Contre le racisme ordinaire. Les mots qui font mal » permet à tous, témoins ou victimes de propos ou faits racistes, de s'exprimer sur le racisme ordinaire.

Partageant avec la DILCRA la préoccupation de sensibiliser, d'éduquer et d'informer sur les stéréotypes et les préjugés, France Télévisions a souhaité lui transmettre et lui confier la gestion de la plateforme (effective depuis le 15 mai 2014).

16 juillet : signature avec l'Ambassadrice pour les droits de l'homme du guide pratique *Lutte contre le racisme et l'antisémitisme* à destination des postes diplomatiques.

Constitué d'un ensemble de fiches de fond portant sur les définitions, les éléments de contexte, les débats, ou les sujets d'actualité, cet outil vise à faciliter la tâche des postes diplomatiques dans leur communication sur ces questions.

Présentant l'évolution de la situation en France et rappelant la politique de cette dernière, il confirme la détermination des autorités françaises à lutter contre toutes les formes de racisme et d'antisémitisme.

Déplacements

Paris : le 19 février, pour une visite du dispositif « Ville-vie-vacances ».

Drancy : le 18 mars, pour une visite du Mémorial de la Shoah, à l'invitation de son directeur.

Auschwitz-Birkenau : le 26 mars, pour une visite des deux camps de concentration, à l'invitation du président de l'Union des déportés d'Auschwitz.

Metz : le 30 juin, pour une journée de travail visant à étudier les modalités d'organisation au niveau d'une région d'une action de formation mutualisée entre les différents services de l'État, en partenariat avec l'Université de Lorraine et l'Institut régional d'administration de Metz.

Lyon : le 4 juillet, à la 14^e édition des Dialogues en humanité, forum mondial sur la question humaine.

Paris : le 27 août, à l'occasion de la cérémonie de clôture du dispositif « Ville, vie, vacances », présidée par le préfet de police de Paris. Une édition 2014 organisée autour d'un hommage à Nelson Mandela.

Interventions

Le 24 mai, à Paris, au stade Charléty, devant 6 000 étudiants, à l'occasion du Challenge du monde des grandes écoles et des universités, le Conseiller spécial « Formation et enseignement supérieur » de la DILCRA a animé la table ronde « Sport, diversité et vivre ensemble » en présence de Frank Debouck, directeur de Centrale LYON, Olivier Oger, directeur de l'EDHEC, Alain Storck, président de l'Université technologique de Compiègne, et de Stéphane Diagona, premier athlète masculin français à être devenu champion du monde.

La table ronde a conclu que l'ouverture à la diversité est une question de générosité et d'intelligence, et qu'il est impératif que tout étudiant puisse bénéficier d'une véritable expérience de la diversité pendant ses études.

Cette journée fut aussi l'occasion pour la DILCRA et *Le Journal des grandes écoles et des universités*, représenté par Christophe Lasserre, organisateur du Challenge, d'officialiser leur partenariat afin de pérenniser les actions initiées depuis maintenant deux éditions.

Le 12 juin, à Melun : le Délégué interministériel est intervenu avec la LICRA lors d'une séance de sensibilisation des 125 élèves-officiers de l'École des officiers de la gendarmerie nationale (EOGN) sur l'importance de l'accueil des victimes d'actes ou de discriminations à caractère raciste ou antisémite.

Le 5 septembre, à Compiègne : intervention du Conseiller spécial « Enseignement supérieur et formation » de la DILCRA devant les étudiants de l'Université de technologie et de l'ESCOM lors de la deuxième édition de la semaine d'intégration intitulée « Tous unis pour la cité ».

Le 7 octobre, à Paris, intervention du Délégué interministériel devant des personnels de la Direction générale de la sécurité extérieure (DGSE) pour leur présenter la politique nationale de lutte contre le racisme et l'antisémitisme.

Les 23, 29 octobre et 6 novembre, intervention de la DILCRA dans les Écoles nationales de police de Périgueux, Sens et Rouen-Oissel, devant les élèves de la 229^e promotion de gardiens de la paix.

Le 15 novembre, à Paris, lors d'un brunch-débat du Réseau des talents de l'outre-mer, sur la thématique « Outre-mer et discriminations ».

Le 16 novembre, à Paris, à l'occasion de la cinquième convention du CRIF, lors de la table ronde « Comment lutter contre les discriminations ? »

Le 1^{er} décembre, à l'École des mines d'Albi-Carmaux, intervention du Conseiller spécial « Enseignement supérieur et formation » de la DILCRA, à l'occasion de la conférence d'inauguration d'un module de formation, destiné aux futurs ingénieurs et sanctionné par le certificat « Management de la diversité et égalité des chances ».

Auditions

Le 21 janvier, audition du Délégué interministériel par la sous-commission « Racisme, antisémitisme, xénophobie, discriminations et groupes vulnérables » de la Commission nationale consultative des droits de l'homme.

Le 22 janvier, audition du Délégué interministériel par M. André Boissinot, président du Conseil supérieur des programmes.

Le 26 novembre, audition du Délégué interministériel par la sous-commission « Racisme, antisémitisme, xénophobie, discriminations et groupes vulnérables » de la Commission nationale consultative des droits de l'homme.

International

Dans le cadre de sa participation aux travaux conduits par le ministre des Affaires étrangères, le Délégué interministériel a accueilli :

- le 31 mars, Floriane Hohenberg, directrice du département « Tolérance et non-discrimination » de l'OSCE.
- le 8 avril, Zvi Tal, ministre plénipotentiaire auprès de l'ambassade d'Israël en France.
- le 3 juillet, Ananda Guha, premier secrétaire de l'ambassade du Royaume-Uni en France, et Grant McDonald, attaché politique « Affaires intérieures » auprès de l'ambassadeur du Royaume-Uni en France.
- le 16 septembre, une délégation britannique composée de la députée Luciana Berger, du député sir Andrew Stunell, de Danny Stone, coordonnateur de l'initiative parlementaire PCAA, d'Amy Wagner, rapportrice parlementaire, et de Grant McDonald, attaché politique « Affaires intérieures » auprès de l'ambassadeur du Royaume-Uni en France.

Veille

Le Délégué interministériel assure une veille permanente de l'Internet à destination des cabinets ministériels sous la forme d'une synthèse hebdomadaire (39 numéros et près de 700 articles environ).

Contribution du ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche

Avertissement : le présent texte suit l'ordre des questions indicatives soumises par la Commission nationale consultative des droits de l'homme. Lorsque des développements ont été consacrés aux différents sujets dans les contributions des années antérieures, ils ne sont pas repris ici. Un encadré présente sommairement les missions de la Direction du numérique pour l'éducation, créée en mars 2014 et qui contribue à la prévention du racisme, de l'antisémitisme et de la xénophobie sur Internet.

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 ?

L'année scolaire 2013-2014 et le premier trimestre de l'année scolaire 2014-2015 ont vu s'engager, au sein de la Direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO), la mise en œuvre de la loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République. La politique éducative en matière de prévention et de lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie, tout en s'inscrivant dans le cadre d'action existant, a notamment été marquée par la préparation de l'entrée en vigueur de nouveaux programmes d'enseignement, la mise à disposition de ressources, ainsi que par l'accompagnement des personnels au moyen de la formation.

La coordination de cette politique éducative est toujours confiée, au sein de la sous-direction de la vie scolaire, des établissements et des actions socio-éducatives de la DGESCO, à la mission « Prévention des discriminations et égalité filles-garçons », en collaboration avec les bureaux compétents, pour les premier et second degrés, en matière de formation des personnels, de suivi des programmes d'enseignement et des ressources pédagogiques, de qualité de la vie et du climat scolaires, d'actions éducatives, de travail partenarial avec des associations œuvrant dans le champ de la prévention du racisme et de l'éducation à la citoyenneté démocratique.

La mission « Laïcité », placée auprès de la directrice générale de l'enseignement scolaire, a en outre accompagné la publication et la diffusion de la Charte de la laïcité à l'école, texte de référence sur lequel se fonde, depuis septembre 2013, la concertation des équipes, la pédagogie auprès des élèves et la construction d'une culture de la laïcité partagée par l'ensemble des membres de la communauté éducative. L'attention portée à la pédagogie de la laïcité, principe au fondement de la République française et de son école, s'inscrit dans la droite ligne du rapport sur l'enseignement laïque de la morale

d'avril 2013 et sous-tend le nouvel enseignement moral et civique, qui entrera en vigueur à compter de la rentrée 2015.

L'année 2014 a enfin vu la création de la Direction du numérique pour l'éducation (DNE), à laquelle a été confiée la structuration du service public du numérique éducatif, créé par la loi de refondation du 8 juillet 2013. L'une des missions de la DNE consiste à définir la politique de développement des ressources, des contenus et des services numériques pour répondre aux besoins de la communauté éducative. Parmi ces besoins figure celui de veiller à la transmission et au respect des valeurs de la République, en éduquant les élèves à l'usage d'Internet, en les sensibilisant aux dérives potentielles, en particulier en matière de racisme et d'antisémitisme, et en agissant pour garantir la sécurisation des accès au sein des écoles et des établissements scolaires.

Prévention du racisme et de l'antisémitisme et éducation aux usages des technologies numériques

Le cadre d'action de la politique éducative en matière d'usages des technologies numériques est fixé par la circulaire n° 2004-035 du 18 février 2004⁷. Il comprend un volet de formation, de sensibilisation et de responsabilisation des utilisateurs, qui s'appuie notamment sur des outils accessibles depuis le portail « Internet responsable ».

L'une de ses rubriques, intitulée « Respecter la dignité de chacun », vise à « *apprendre à respecter la dignité d'une personne en la traitant avec décence dans la vie réelle comme virtuelle et savoir signaler les contenus à caractère choquant visualisés sur Internet* ».

(<http://eduscol.education.fr/Internet-responsable/communication-et-vie-privee/seexprimer-et-communiquer-librement/respecter-la-dignite-de-chacun.html>).

Dans la rubrique « Contact », qui permet de signaler tout acte portant atteinte à la dignité humaine, un renvoi est fait vers le portail officiel de signalement des contenus illicites de l'Internet, géré par la Plateforme d'harmonisation, d'analyse, de recoupement et d'orientation des signalements (PHAROS).

De plus, la Direction du numérique pour l'éducation gère le projet S2i2^e (services intranet et Internet d'établissements scolaires et d'écoles), dont l'objectif est de fournir un cadre de référence permettant à l'Éducation nationale et aux collectivités territoriales d'organiser en commun les réseaux et les services numériques des établissements scolaires et des écoles. Un document est ainsi mis à la disposition des acteurs des institutions précitées (<http://eduscol.education.fr/cid57409/referentiel-s2i2e.html>), qui y trouvent les préconisations utiles à la mise en place d'outils de sécurisation d'accès et de filtrage, en vue de protéger les mineurs de contenus illicites.

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) ?

La politique éducative en matière de prévention du racisme, de l'antisémitisme et de la xénophobie participe d'une politique globale dont le pilotage est confié à la Délégation interministérielle à la lutte contre le racisme et l'antisémitisme (DILCRA)⁸. Dans ce cadre, la DGESCO participe notamment, avec les ministères

7. <http://www.education.gouv.fr/bo/2004/9/MENT0400337C.htm>

8. <http://www.gouvernement.fr/dilcra-action-education>

de la Culture et de la Défense, au projet visant à utiliser les lieux de mémoire et de culture comme outils pédagogiques de lutte contre la haine raciale. Le groupe de travail interministériel qui lui est consacré a mené un recensement de ces lieux, musées et centres d'archives, ainsi qu'une réflexion sur leur mise en réseau et les moyens d'augmenter leur fréquentation par un public scolaire. Ce travail est en cours.

Le ministère a de plus poursuivi cette année, dans le cadre de la mise en œuvre du Programme national d'actions contre le racisme et l'antisémitisme, en collaboration avec l'Institut national des hautes études de sécurité et de justice (INHESJ) et la Ligue internationale contre le racisme et l'antisémitisme (LICRA), l'élaboration d'un module destiné à être utilisé par les correspondants « police ou gendarmerie – sécurité de l'école » lors de leurs interventions devant un public scolaire. Ce module a fait l'objet de premiers tests devant des élèves au cours de l'année 2014, qui ont permis d'en ajuster le contenu. Sa mise en œuvre à l'échelle nationale est prévue à compter du premier trimestre 2015.

La DGESCO est également 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, notamment sur des projets interacadémiques portant sur la mise en place de médiateurs scolaires ou d'accompagnateurs à la scolarité pour les familles vivant dans des campements.

Au travail mené dans le cadre interministériel décrit ci-dessus s'ajoute, sur le plan international, la participation de la DGESCO aux travaux 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. La question de la prévention des discriminations, notamment les discriminations raciales, par le biais de l'éducation à la citoyenneté, est au cœur des échanges d'expériences et de bonnes pratiques auxquels se livrent les membres de ce réseau, échanges qui alimentent notamment l'élaboration d'outils et de ressources d'accompagnement de la Charte du Conseil de l'Europe sur l'éducation à la citoyenneté démocratique et sur l'éducation aux droits de l'homme⁹.

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 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 « Système d'information et de vigilance sur la sécurité scolaire (SIVIS) », dont les résultats pour 2014 figurent en annexe, montre en effet que le nombre observé d'actes à caractère raciste, xénophobe

9. http://www.coe.int/t/dg4/education/ecd/Resources/Publications_FR.asp

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 a permis de compléter, depuis 2014, 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 multivictimations déclarées par les collégiens. Cette enquête montre que la part des insultes à caractère raciste ou sexiste est restée stable entre 2011 et 2013.

Le programme budgétaire 230 « Vie de l'élève » comporte en outre, depuis 2012, un indicateur « Qualité de vie perçue des élèves de 3^e », renseigné à partir de l'enquête quadriennale HBSC¹⁰ (Health Behaviour in School-Aged Children), et tous les deux ans par une enquête spécifique calée sur la même méthodologie. Les sous-indicateurs portent sur le niveau global 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 2015, les valeurs de réalisation de cet indicateur 2013 se fondent sur l'enquête spécifique France réalisée au printemps 2012 : 81,5% 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 63,7% des élèves se déclarant porteurs d'un handicap ; 31,3% des premiers contre 48,8% des seconds déclarent de plus avoir été brimés au cours des deux mois précédant l'enquête. Le rapport annuel de performance 2014 mentionnera les dernières actualisations 2014, en cours de consolidation.

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, même si certains programmes disciplinaires mettent particulièrement l'accent sur cet objectif civique. L'ensemble des programmes, de la maternelle à la fin de la scolarité obligatoire, est en cours de révision et entrera en application à compter de la rentrée 2016.

Dès l'école maternelle, les enfants développent leur personnalité en découvrant les richesses et les contraintes du groupe auquel ils sont intégrés. Ils en assimilent progressivement les règles et apprennent ainsi à vivre avec les autres et à devenir élève. L'école maternelle, en stimulant le développement sensoriel, moteur, cognitif et social de l'enfant, favorise en effet le vivre ensemble et participe de la construction de l'individu futur citoyen. Le *Projet de programme et recommandations pour l'école maternelle* du Conseil supérieur des programmes

10. <http://www.inpes.sante.fr/30000/actus2012/027-hbasc.asp>

(CSP), publié le 3 juillet 2014¹¹, réaffirme cette priorité comme un enjeu de formation central pour les enfants : « *Apprendre ensemble pour vivre ensemble.* »

La culture humaniste que dispense l'école élémentaire donne aux enfants des références communes. Elle ouvre l'esprit des élèves à la diversité et à l'évolution des civilisations, des sociétés, des territoires, des faits religieux et des arts. Elle contribue à la formation du jugement, du goût et de la sensibilité. Elle prépare à l'exercice de la citoyenneté au fil de la scolarité, en interdisciplinarité entre l'histoire, la géographie, les activités artistiques et culturelles, l'initiation à l'histoire des arts, la littérature (avec des listes d'ouvrages recommandées par le ministère) et l'instruction civique et morale. En donnant des repères communs pour comprendre le monde, la culture humaniste participe à la construction du sentiment d'appartenance à la communauté des citoyens. Elle aide à la formation d'opinions raisonnées et argumentées et prépare chacun à la construction de sa propre culture.

Par exemple en histoire, l'étude de la Révolution française, au cours élémentaire première année tout particulièrement, explique l'aspiration à la liberté et à l'égalité du peuple français de la fin du XVIII^e siècle et permet d'étudier la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen comme un élément fondamental de notre société démocratique. L'identification des droits des enfants et l'illustration de ceux-ci par des exemples précis de discrimination en fonction de l'âge, du sexe, des opinions politiques, religieuses, de l'appartenance à un groupe humain particulier, donnent du sens à ces déclarations. En résonance, l'instruction civique et morale expose l'importance des règles de droit dans l'organisation des relations sociales, le refus des discriminations de toute nature. L'étude de la Charte de la laïcité à l'école, établie en septembre 2013, permet, dans ce cadre, d'aborder les valeurs, les principes et les notions majeures qu'elle met en jeu : citoyenneté, croyance, culture, devoir, discrimination, droit, égalité, laïcité, religion, République.

La violence du XX^e siècle avec les deux conflits mondiaux et l'extermination des juifs et des Tsiganes comme crime contre l'humanité sont aussi des points du programme d'histoire de cycle 3, et tout particulièrement du cours moyen deuxième année. Être capable de donner une définition simple du crime contre l'humanité est une des compétences à acquérir par un élève de fin de cycle 3. Cette partie du programme permet d'aborder très concrètement l'antisémitisme, le racisme et la xénophobie.

Tous ces enseignements s'appuient sur des exemples signifiants pour les élèves et leur mise en œuvre peut prendre, au sein de la classe, la forme d'un débat, de l'élaboration d'un projet, de la participation à des concours nationaux ou locaux (type concours national de la Résistance et de la Déportation, journées commémoratives...), de construction de partenariat avec des fondations ou des associations agréées par le ministère. Ils permettent à l'école de s'ouvrir sur le monde qui l'entoure.

11. http://cache.media.education.gouv.fr/file/Organismes/32/4/CSP-_Projet_de_programme-recommandations_337324.pdf

Au collège, le racisme, l'antisémitisme et les discriminations fondées sur l'origine sont abordés à partir de points de programmes, dans différentes disciplines. En français par exemple, les lectures doivent susciter la réflexion sur la place de l'individu dans la société et sur les faits de civilisation, en particulier sur le fait religieux, en respectant le principe d'un enseignement laïc rappelé dans la Charte de la laïcité à l'école¹².

Les programmes d'histoire abordent en sixième l'émergence du judaïsme et du christianisme, situés dans leur contexte historique, ainsi que la découverte d'une civilisation orientale. En cinquième, l'islam et la civilisation de l'islam médiéval font partie du programme, ainsi que les traites, orientale, transsaharienne et interne à l'Afrique noire, et les découvertes européennes, les conquêtes et les empires. Les traites négrières et l'esclavage, les conquêtes coloniales, les nationalismes sont des questions inscrites au programme de quatrième. En troisième enfin, les deux conflits mondiaux et les régimes totalitaires sont étudiés, ainsi que les guerres d'indépendance et les processus de décolonisation.

Les programmes d'éducation civique abordent dès la sixième la question des règles de la vie en société, à partir d'une réflexion sur l'état de collégien. La laïcité, à la fois comme valeur et comme pratique, est au cœur des apprentissages de la première année de collège. La question des discriminations, à partir de la question particulière de l'accès à l'éducation, y est enfin abordée. En cinquième, un thème du programme est intitulé « Différents mais égaux, égalité de droit et discriminations », et appelle précisément une étude de cas de discrimination à caractère raciste. En classe de quatrième, les libertés individuelles et collectives constituent un tiers du programme. La question de la sûreté, qui garantit l'exercice des droits et des libertés de la personne, est également inscrite au programme de cette année. En troisième, le programme définit les principes, les conditions et les réalités de la citoyenneté politique, qui comprend à la fois l'exercice des droits individuels et le moyen de faire vivre une démocratie.

En classe de troisième, le programme de sciences de la vie et de la Terre aborde enfin la question de la diversité et de l'unité des êtres humains.

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 ?

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.

L'objectif légal d'inclusion scolaire et d'acquisition du socle commun de connaissances, de compétences et de culture est rappelé dans les trois circulaires publiées en octobre 2012 (circulaires n°s 2012-141, 2012-142 et 2012-143 du 11 octobre 2012), qui donnent le cadre réglementaire aux rectorats. 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 nouvellement

12. <http://eduscol.education.fr/cid73652/charte-de-la-laicite-a-l-ecole.html>

arrivés et des enfants issus de familles itinérantes et de voyageurs relève du droit commun et de l'obligation scolaire, comme pour tous les autres enfants âgés de 6 à 16 ans sur le territoire de la République.

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 fait explicitement référence à la Convention internationale des droits de l'enfant du 20 novembre 1989, ratifiée par la France, qui garantit à l'enfant le droit à l'éducation en dehors de toute distinction qui tient à sa nationalité ou à sa situation personnelle.

Dans les académies, les directeurs 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, notamment pour ceux qui habitent des campements illicites dont le démantèlement, le cas échéant, entraîne en outre des ruptures de fréquentation de l'école. Le suivi et la coordination pédagogiques sont assurés par le maillage territorial d'interlocuteurs académiques et départementaux, qu'il s'agisse des responsables de CASNAV ou des responsables académiques et départementaux chargés du dossier des élèves allophones nouvellement arrivés.

Dans le cadre de la mise en œuvre des circulaires d'octobre 2012 citées plus haut, des groupes de travail nationaux ont été mis en place afin d'organiser un réseau national d'échanges des CASNAV, de mener une enquête nationale sur le suivi des enfants concernés par les circulaires et de proposer des démarches pertinentes sur certaines thématiques, notamment l'accueil et l'inclusion scolaire. Des documents pédagogiques ont été élaborés pour une mise à disposition sur le site Eduscol, notamment de nouvelles versions de livrets d'accueil bilingues présentant le système éducatif français, en complément des versions déjà mises en ligne (dont une en romani), ainsi que des fiches rappelant les principes et le déroulement de l'accueil des élèves allophones dans le premier et le second degré¹³.

Un tableau de bord national permettant un suivi plus étroit du parcours scolaire des élèves allophones nouvellement arrivés est en cours d'élaboration avec la Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) du ministère.

En outre, dans le cadre du Plan national de formation, la DGESCO a organisé en avril 2014 un séminaire national intitulé « Une école inclusive pour les élèves allophones nouvellement arrivés et les élèves issus de familles itinérantes et de voyageurs : coordination et mise en réseau des acteurs ». Destiné principalement aux cadres et aux responsables académiques et départementaux, ce séminaire a permis aux représentants de différents rectorats de poursuivre la réflexion engagée sur la mise en œuvre du principe d'inclusion des élèves allophones et des élèves itinérants, dans le but de garantir pour tous les élèves le droit à l'éducation, à l'égalité des chances et à une scolarité réussie. Une table ronde, à laquelle la DIHAL a participé, y a notamment été spécifiquement consacrée à l'accompagnement des élèves et des familles les plus éloignés de l'école.

13. <http://eduscol.education.fr/cid59114/ressources-pour-les-eana.html>

Nouveautés de la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie

Pourriez-vous préciser comment la création de l'enseignement moral et civique à l'école et la refonte des cours d'instruction civique vont s'articuler avec la lutte contre le racisme et les préjugés et la promotion de la tolérance et de l'égalité ?

Créé par la loi du 8 juillet 2013, l'enseignement moral et civique a fait l'objet d'une publication de projet de programme par le CSP le 3 juillet 2014. Cet enseignement, qui sera dispensé à tous les élèves, depuis l'école jusqu'au lycée, se substituera, à compter de la rentrée 2015, à l'instruction civique et morale et à l'éducation civique, juridique et sociale. Le projet de programme s'articule autour de quatre dimensions, la sensibilité (en lien avec le parcours d'éducation artistique et culturelle), la règle et le droit, la formation au jugement moral et la culture de l'engagement au sein de la vie d'un établissement. Il a pour objectifs de transmettre un socle de valeurs communes (la dignité, la liberté, l'égalité, la solidarité, la laïcité, l'esprit de justice, le respect de la personne, de ses origines et de ses différences, l'égalité entre les femmes et les hommes, la tolérance et l'absence de toute forme de discrimination), de développer le sens moral et l'esprit critique, d'apprendre à adopter un comportement réfléchi, de préparer à l'exercice de la citoyenneté, enfin de sensibiliser à la responsabilité individuelle et collective.

L'entrée en vigueur de cet enseignement se fera progressivement à compter de la rentrée 2015, après une consultation du projet de programme prévue au premier trimestre 2015. Cet enseignement est très étroitement articulé avec le nouveau socle commun de connaissances, de compétences et de culture, dont le projet, publié par le CSP le 8 juin 2014 et soumis à l'automne 2014 à une large consultation, confirme la volonté du ministère de l'Éducation nationale de former l'élève comme citoyen de demain dans le respect des valeurs démocratiques. Le projet de nouveau socle commun, en fixant les objectifs de formation et de socialisation des dix années de scolarisation obligatoire, définit les connaissances et les compétences qui ouvrent à tous les élèves l'accès à une culture scolaire qui permet *« d'agir, de conquérir et d'exercer progressivement sa liberté et son statut de citoyen responsable »*.

Un domaine de formation en particulier, celui de la personne et du citoyen, énonce explicitement qu'il est du devoir et de la responsabilité de l'école de transmettre des principes et des valeurs inscrites dans la Constitution de notre pays. Il vise à transmettre l'égalité de considération des personnes, le respect du pluralisme des opinions, des convictions et des croyances, le refus des discriminations. En développant le jugement, ce volet de la formation obligatoire apprend à mesurer notamment la portée des grands principes républicains que sont la liberté d'expression et d'opinion, ainsi que le respect des croyances et des modes de vie.

Si l'enseignement moral et civique fournit une occasion privilégiée pour développer et mettre en perspective les compétences de la formation de la personne et du citoyen, ce domaine du socle commun engage en fait la totalité des enseignements disciplinaires.

L'entrée en vigueur du nouveau socle commun de connaissances, de compétences et de culture se fera à la rentrée 2016, en lien avec les nouveaux programmes.

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 2013 ? Si oui, lesquels ? Pourriez-vous expliquer comment cela contribue à la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie ? Des instructions spécifiques concernant la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie ont-elles été adressées directement aux rectorats ? Si oui lesquelles ?

La circulaire de préparation de la rentrée 2014, parue au *Bulletin officiel de l'Éducation nationale* du 22 mai 2014¹⁴, s'inscrit dans les objectifs fixés par la loi de refondation de l'école de la République et rappelle l'impératif de défense et de promotion des valeurs qui la fondent et de prévention de toutes les formes de discriminations. Elle insiste également sur le rôle de l'institution scolaire dans la « *construction d'une mémoire collective, autour de valeurs partagées* ». Elle rappelle enfin l'importance, en complément des enseignements, en particulier celui de l'histoire, à l'école, au collège et au lycée, des journées commémoratives et de nombreuses actions éducatives qui permettent de transmettre aux élèves les valeurs de la République.

Comme chaque année, les rectrices et recteurs d'académie, les directrices et directeurs des services académiques de l'Éducation nationale ont été destinataires d'une circulaire relative à la Journée de la mémoire des génocides et de la prévention des crimes contre l'humanité, fixée au 27 janvier, date anniversaire de la libération du camp d'Auschwitz, ainsi que d'une circulaire relative à la Journée nationale des mémoires de la traite, de l'esclavage et de leurs abolitions, fixée par la France au 10 mai. Le programme prévisionnel des actions éducatives donne de plus aux équipes l'occasion de construire des projets concourant à la prévention du racisme et de l'antisémitisme, à l'occasion par exemple de la participation au concours national de la Résistance et de la Déportation ou encore au prix des Droits de l'homme – René-Cassin.

Les référents académiques « Mémoire et citoyenneté » ont notamment pour rôle d'assurer la coordination des actions éducatives, en incitant les équipes éducatives à se mobiliser et en contribuant à valoriser des actions exemplaires. Leur rôle est également moteur dans l'établissement de liens au niveau académique avec les partenaires mémoriels et/ou citoyens comme le Mémorial de la Shoah (mise en place de formations) et dans la mise en place de projets éducatifs conduisant à la visite de sites mémoriels pouvant être partiellement financés dans le cadre de la commission bilatérale de coopération pédagogique (Éducation nationale-Défense).

14. http://www.education.gouv.fr/pid25535/bulletin_officiel.html?cid_bo=79642

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 relations 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 2013-2014 ?

L'année 2013-2014 a vu se mettre en place le tronc commun de formation des Écoles supérieures du professorat et de l'éducation (ESPE). Pour mémoire, le Référentiel des compétences professionnelles des métiers du professorat et de l'éducation, arrêté le 1^{er} juillet 2013, confie à tous les professeurs et personnels d'éducation la transmission aux élèves des valeurs de la République, en même temps qu'il les invite à fonder leur exemplarité et leur autorité sur des principes éthiques et de responsabilité. La mobilisation contre les stéréotypes et les discriminations de tout ordre fait aujourd'hui partie intégrante des maquettes du tronc commun des enseignements délivrés dans les ESPE.

La laïcité, la prévention des discriminations et l'égalité entre les filles et les garçons sont en outre une des dix priorités nationales de formation définies pour l'année 2014-2015, que les académies sont invitées à décliner dans leurs plans académiques et départementaux de formation. Bien que les modules de formation continue proposés dans ces plans ne revêtent pas de caractère obligatoire pour les enseignants du second degré, ils peuvent faire l'objet d'un public désigné. Pour les professeurs des écoles, les obligations de service prévoient dix-huit heures d'animation et de formation pédagogiques obligatoires, sous l'autorité des inspecteurs de l'Éducation nationale chargés des circonscriptions dans le premier degré.

Quelques exemples de modules proposés dans les plans académiques de formation

Académie d'Aix-Marseille

À destination d'un public intercatégoriel, un module « Formation et d'accompagnement des équipes d'établissement ou de service en matière de prévention des discriminations » propose les pistes suivantes : analyser les demandes des établissements et des services en matière de prévention des discriminations ; élaborer des modules d'intervention adaptés aux demandes ; caractériser des discriminations ; rappeler les textes législatifs et les politiques ministérielle et académique de prévention des discriminations ; construire des séances relatives à la prévention des discriminations en lien avec les programmes d'enseignement ; effectuer le bilan des interventions.

Mémoires et luttes contre les discriminations

Objectif pédagogique : lutter contre les discriminations en s'appuyant sur la réflexion conduite dans les lieux de mémoire qui a débouché sur une véritable pédagogie mémorielle fondée sur le refus du pire.

Contenu : bâtir un projet pédagogique de lutte contre les discriminations en s'appuyant sur l'histoire d'un lieu de mémoire et une approche pédagogique innovante basée sur les sciences de l'homme et de la société, et sur la convergence des mémoires.

Modalité : visite du camp des Milles et analyse des discriminations successives de son histoire ; rôle des discriminations, racismes et antisémitisme dans les génocides du xxe siècle ; ateliers pédagogiques sur la lutte contre les discriminations.

Visite du camp des Milles, séance plénière et ateliers par groupes ; début : décembre 2014 ; jour : mercredi.

Public-cible : enseignants du second degré du bassin d'Aix-Pertuis.

Durée : 6 heures en formation à distance.

Académie de Montpellier

À destination des personnels d'encadrement et d'éducation et des personnels enseignants, un module « Éducation à la citoyenneté : vivre ensemble, prévention et lutte contre les discriminations » propose de faire acquérir une compréhension des processus de discrimination, de mobiliser les connaissances théoriques et juridiques qui permettent de repérer les discriminations puis de concevoir un projet de prévention et de lutte contre ces discriminations. Les objectifs visés sont : développer le volet citoyenneté des comités d'éducation à la santé et à la citoyenneté (CESC) ; construire des outils, concevoir des démarches de sensibilisation et de mobilisation des personnels ; élaborer des projets d'actions éducatives.

Académie de Paris

À destination d'un public intercatégoriel, un module « Les stéréotypes, un risque pour le climat scolaire ? » propose un éclairage autour des notions de stéréotype, catégorisation et stigmatisation, processus ségrégatifs et discrimination, qui circulent du côté des élèves, mais aussi des professionnels. Des pistes de travail sont élaborées pour déconstruire les stéréotypes avec les élèves, plus particulièrement ceux qui s'inscrivent dans le champ du racisme, de la xénophobie, du sexisme, en s'appuyant notamment sur un exemple de partenariat avec une association spécialisée.

Académie de Strasbourg

À destination d'un public intercatégoriel, un module « Vivre ensemble au collège : comment travailler cette question avec les élèves ? » propose une méthodologie pour aborder les notions de vivre ensemble, de préjugés – notamment racistes – et de stéréotypes, en utilisant alternativement des documents vidéo, des jeux, des temps de réflexion et des temps d'analyse. Les objectifs pédagogiques visés sont : instaurer un climat calme, serein et respectueux dans la classe, propice aux apprentissages ; diminuer l'intolérance, la violence physique, morale et verbale ; lutter contre le harcèlement.

Académie de Versailles

Interculturel et relations école-familles

Objectif pédagogique : mieux connaître les problématiques inhérentes aux parcours migratoires familiaux pouvant entraver l'inclusion scolaire des élèves. Favoriser l'implication des familles dans le projet éducatif.

Contenu : dépasser les stéréotypes en s'interrogeant sur les variables culturelles pour mieux anticiper les malentendus pouvant interférer dans la relation école-famille-adolescent : organisation familiale, rapport au temps, à l'espace, au savoir et à l'école.

Modalités : matinée : réflexion commune dans le cadre d'ateliers pour faire émerger les problématiques rencontrées ; après-midi : conférence « Interculturel, école et parentalité ».

Public-cible intercatégoriel, équipe d'établissement, personnels de direction, conseiller principal d'éducation, enseignants.

Durée : 6 heures.

Génocides et meurtres de masse du xx^e siècle

Objectif pédagogique : la reconduction au PAF d'un stage sur l'histoire des génocides et des meurtres de masse du xx^e siècle aurait pour objectif de poursuivre le travail engagé depuis 2013 pour permettre aux professeurs de l'académie, et tout particulièrement aux professeurs d'histoire-géographie, de renforcer leurs connaissances dans un champ disciplinaire marqué par un profond renouvellement historiographique et l'emprise des enjeux mémoriels. Une attention particulière sera portée à la définition des termes (crimes contre l'humanité, génocide, guerre d'anéantissement...), à la chronologie des événements ainsi qu'à la singularité des différents phénomènes de violences de masse. Des pistes pédagogiques seront proposées à partir de différents supports : documents d'archives, extraits de films...

Contenu : interventions d'historiens spécialistes de la Shoah (Tal Bruttmann), du génocide des Arméniens (Yves Ternon), du génocide des Tutsis rwandais (Hélène Dumas) et des crimes du stalinisme (Nicolas Werth). Mise au point juridique sur les notions de crimes contre l'humanité et de génocide (Yann Jurovics). Conférences pédagogiques sur l'enseignement de l'histoire de la Shoah : propositions de séquences de cours, analyse de documents (Iannis Roder) et d'extraits de films (Antoine Germa). Visite de l'exposition permanente du Mémorial de la Shoah, encadrée par des guides du service pédagogique.

Modalités : lundi 23 et mardi 24 mars 2015 au Mémorial de la Shoah (17, rue Geoffroy-l'Asnier, 75004 Paris) de 9 heures à 17 h 30.

Public-cible : professeurs du second degré (principalement histoire-géographie et lettres-histoire).
Durée : 14 heures.

La formation continue des personnels enseignants et d'éducation bénéficie enfin, depuis l'année 2013-2014, d'une plateforme collaborative en ligne proposant des modules dont une partie est suivie à distance, une partie en présence des stagiaires et des formateurs. Un parcours sur la laïcité et un parcours sur l'enseignement de l'éducation civique et morale ont été élaborés et mis à la disposition des personnels en 2013-2014. Un parcours sur l'enseignement laïque des faits religieux est en cours d'élaboration.

Une collaboration avec le monde associatif (ONG, syndicats) ou institutionnel (Défenseur des droits, CNCDH) est-elle menée pour améliorer la lutte contre le racisme et l'antisémitisme ? Sous quelle forme ? Quel bilan en tirez-vous ?

La politique de partenariat et de soutien à la société civile s'est poursuivie en 2013-2014. Elle peut prendre la forme d'une délivrance ou d'un renouvellement de l'agrément, national ou académique, de la signature ou de la reconduction de conventions de partenariat, 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. En 2014, le Mouvement contre le racisme et pour l'amitié entre les peuples (MRAP) a ainsi reçu un agrément national au titre des associations complémentaires de l'enseignement public. La convention avec la LICRA est en outre en cours de reconduction.

Pour l'année 2014, le montant total des subventions accordées aux cinq associations œuvrant en propre dans le champ de la lutte contre le racisme et l'antisémitisme s'est élevé à 181 000 euros (Fédération nationale des maisons des potes, LICRA, MRAP, SOS Racisme, Union des étudiants juifs de France). S'y ajoutent les sommes versées au titre de l'éducation à la citoyenneté, à la laïcité et à la lutte contre les discriminations dans le cadre des conventions pluriannuelles d'objectifs signées avec les grandes associations complémentaires de l'enseignement public : pour l'année 2014, ce montant dépasse 14 millions d'euros.

La Commission nationale consultative des droits de l'homme et la DGESCO organisent conjointement le prix des Droits de l'homme – René-Cassin¹⁵, créé en 1988 et qui a été remis cette année le 10 décembre, Journée internationale des droits de l'homme, en présence de la ministre. Le succès de cette action éducative, qui donne lieu à la publication annuelle d'une note de service au

15. http://www.education.gouv.fr/pid25535/bulletin_officiel.html?cid_bo=73772

Bulletin officiel de l'Éducation nationale, repose à la fois sur la mobilisation de la communauté éducative et sur celle des associations éducatives complémentaires de l'enseignement public, notamment lorsqu'elles bénéficient d'un agrément académique ou national.

La DGESCO a enfin été sollicitée par le Défenseur des droits pour contribuer à la rédaction d'un appel à projets portant sur l'évaluation de la scolarisation des élèves allophones nouvellement arrivés et des enfants issus de familles itinérantes et de voyageurs, à travers l'action des CASNAV. Les résultats de cette recherche auront pour objectif majeur de soutenir des actions de promotion des droits et de l'égalité dans l'accès à l'éducation permettant ainsi d'améliorer le parcours scolaire de ces enfants. La DGESCO reste mobilisée pour apporter son expertise pédagogique sur ce projet.

Prospectives

Quel type de mesure le ministère entend-il entreprendre pour l'année 2015 afin d'améliorer la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie ? Comment est envisagée l'action du ministère dans le cadre de la mise en œuvre du Plan national de lutte contre le racisme et l'antisémitisme (PNACRA) ?

La DGESCO a engagé plusieurs actions qui doivent aboutir dans les mois à venir :

- la mise en ligne d'un portail de ressources pour éduquer contre le racisme et l'antisémitisme, qui permettra notamment de valoriser les initiatives locales et favorisera la mutualisation des bonnes pratiques en matière d'actions éducatives menées dans les écoles et établissements scolaires. L'élaboration de ce portail est menée en collaboration avec l'établissement Canopé (anciennement le Centre national de documentation pédagogique) ;
- la réactivation des semaines d'éducation contre le racisme, en collaboration étroite avec la société civile ;
- la tenue d'un séminaire de cadres, destiné à former des équipes académiques d'animation de la politique éducative en matière de prévention du racisme et de l'antisémitisme.

Ces initiatives de la DGESCO ne sont pas exclusives des nouvelles orientations qui pourront être définies par le délégué à la lutte contre le racisme et l'antisémitisme récemment nommé.

Bilan chiffré du racisme, de l'antisémitisme et de la xénophobie en milieu scolaire

Deux enquêtes menées par la Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance du ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche permettent d'avoir une connaissance à la fois quantitative et qualitative des actes et menaces à caractère raciste, antisémite et xénophobe en milieu scolaire, l'« Enquête nationale de climat scolaire et de victimation » d'une part, l'enquête « Système d'information et de vigilance sur la sécurité scolaire (SIVIS) » d'autre part.

L'« Enquête nationale de climat scolaire et de victimation », menée tous les deux ans, a pour objet de fournir des indicateurs statistiques sur les actes dont les élèves sont victimes, qu'ils aient fait l'objet ou non d'un signalement au sein de l'établissement ou auprès des autorités policières ou judiciaires. L'enquête cherche précisément à évaluer la proportion d'atteintes qui ne sont pas enregistrées dans les outils de recensement existants et cela faute de déclaration. La prochaine enquête de victimation sera lancée au printemps 2015 auprès de lycéens.

Menée depuis la rentrée 2007 auprès des chefs d'établissement, l'enquête SIVIS recueille des données sur les incidents graves survenus en milieu scolaire, dans une définition plus large que les seuls actes de violence. Les incidents recensés concernent en effet les atteintes aux personnes (violence physique, violence verbale...), les atteintes aux biens (vol, dommages aux locaux...), et les atteintes à la sécurité, qui correspondent à des comportements illégaux ou à risque (consommation de stupéfiants, consommation d'alcool, port d'arme ou objet dangereux...). 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 (cf. encadré).

En 2013-2014, les actes à caractère raciste, xénophobe ou antisémite représentent moins de 1 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 2013-2014, les incidents motivés par le racisme, la xénophobie ou l'antisémitisme représentent 0,5 incident pour 1 000 élèves. Toutefois, comme le nombre total d'actes graves est en baisse cette année (13,1 incidents pour 1 000 élèves), la proportion d'incidents à caractère discriminatoire augmente de façon statistiquement significative : elle atteint 3,8% de l'ensemble des actes graves (2,9% l'an dernier).

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
Incidents graves	11,6	10,5	11,2	12,6	13,6	14,4	13,1
Incidents à caractère raciste, xénophobe ou antisémite	0,6	0,4	0,6	0,5	0,5	0,4	0,5
En proportion des incidents graves	4,9%	3,9%	5,1%	4,2%	3,5%	2,9%	3,8%

Champ : ensemble des établissements publics du second degré (métropole et DOM).

Source : MEN-DEPP, enquête SIVIS.

Hausse de la part des actes à caractère raciste, xénophobe ou antisémite dans les lycées

La proportion d’actes graves à caractère discriminatoire augmente fortement dans les lycées, et, dans une moindre mesure, dans les collèges. Elle atteint 5,4 % dans les lycées (2,3 % l’an dernier), et 3,9 % dans les collèges (3 % l’an dernier). En lycée professionnel, ces actes représentent 2,6 % des incidents. En termes de nombre d’incidents, on compte 0,7 incident à caractère discriminatoire pour 1 000 élèves en LP, contre 0,5 en collège et 0,2 en LEGT. Ce dernier chiffre est en hausse par rapport à l’an dernier, et retrouve son niveau d’il y a deux ans.

Tableau 2 – Nombre et proportion d’incidents à caractère discriminatoire par type d’établissement

Type d’établissement	2012-2013		2013-2014	
	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	3,0 %	0,5	3,9 %	0,5
LP	3,0 %	0,7	2,6 %	0,7
LEGT-LPO	2,3 %	0,1	5,4 %	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 72 %, en hausse statistiquement significative par rapport à l’an dernier. À titre de comparaison, les violences verbales représentent 42 % de l’ensemble des actes graves. En second lieu viennent les violences physiques, qui représentent 23 % des faits, contre 30 % en 2012-2013. Dans l’ensemble des faits recensés, la part des violences physiques a également baissé de façon statistiquement significative cette année (quoique plus faiblement) et s’élève à 30 %.

Ces violences s'exercent principalement entre les élèves

Les auteurs de violences à caractère discriminatoire sont très majoritairement des élèves, à hauteur de 91 % des incidents. Les victimes d'élèves sont pour 62 % d'entre elles des élèves, contre seulement 42 % en considérant l'ensemble des incidents graves. Les personnels représentent par ailleurs 27 % des victimes d'élèves dans le cas d'une violence à caractère discriminatoire, contre 54 % si l'on considère l'ensemble des incidents.

Par rapport à l'an dernier, la part des élèves parmi les victimes de violence à caractère discriminatoire commises par des élèves est en baisse statistiquement significative, tandis que la part des personnels n'est pas statistiquement différente. Néanmoins, les surveillants représentent une part nettement plus importante des victimes (9 %, contre 4 % en 2012-2013).

Un peu moins de 1 incident à motivation discriminatoire sur 4 survient dans le cadre d'un harcèlement

Un quart des incidents à caractère raciste, xénophobe ou antisémite s'inscrit dans le cadre d'une situation de harcèlement, alors que c'est le cas de seulement 16 % des déclarations si l'on considère l'ensemble des faits. Parmi ces actes, 21 % sont commis dans le but de harceler, tandis que 8 % le sont suite à un harcèlement (les deux situations pouvant survenir simultanément).

39 % des actes discriminatoires sont signalés hors de l'établissement

Les actes graves à motivation antisémite, raciste ou xénophobe font l'objet de signalements dans 39 % 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 octobre 2012, 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 établissements publics locaux d'enseignement (EPL, soit les collèges et les lycées) sont interrogés, soit un taux de sondage de 43 %. En 2013-2014, 48 % des enquêtés ont fait partie des analyses statistiques. Ce chiffre est un peu plus faible que l'an dernier, du fait du renouvellement d'une partie de l'échantillon : les établissements nouvellement enquêtés, pas aussi familiers de l'enquête, ont eu tendance à moins répondre. On s'attend pour l'année 2014-2015 à une amélioration du taux de réponse après le retrait par le Syndicat national des personnels de direction de l'Éducation nationale (SNPDEN) du mot d'ordre de blocage de l'enquête, qui était toujours en vigueur en 2013-2014.

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.

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 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 ?

Le décret instituant le Délégué interministériel à la lutte contre le racisme et l'antisémitisme a été publié le 16 février 2012 et le préfet Régis Guyot a été nommé Délégué interministériel à la lutte contre le racisme et l'antisémitisme, sur proposition du ministre de l'Intérieur, en Conseil des ministres le 29 février 2012.

Dans le cadre de la lutte contre toute forme de discrimination, la Direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ) du ministère de l'Intérieur joue également un rôle important. Elle a notamment collaboré à la rédaction du Plan national d'action contre le racisme et l'antisémitisme (PNACRA) 2012-2014. En outre, elle veille à signaler au ministère de la Justice, aux fins de poursuites, les faits ou les 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 le délit de provocation à la haine raciale prévu par l'article 24, alinéa 8, et celui de contestation de l'existence d'un ou plusieurs crimes contre l'humanité prévu et réprimé par l'article 24 *bis*.

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 ?

Le ministre de l'Intérieur est l'un des sept ministres 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, définit les grandes orientations de la lutte contre le racisme et l'antisémitisme et veille à la cohérence des actions de prévention et de répression menées par les différents ministères.

Le ministère de l'Intérieur coopère avec le secrétariat général pour les Affaires européennes (SGAE), le ministère de la Justice et le ministère des Affaires étrangères sur les dossiers relatifs à la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie.

De plus, en appui des travaux menés par la Délégation interministérielle à la lutte contre le racisme et l'antisémitisme (DILCRA), l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ) a constitué un groupe de travail afin de produire un outil pédagogique d'intervention dans les établissements scolaires, dont les utilisateurs seraient exclusivement les forces de sécurité intérieure.

Ainsi, les ministères de l'Intérieur et de l'Éducation nationale travaillent à l'élaboration d'un « Module de prévention du racisme et de l'antisémitisme à l'école ». Ce module a été conçu afin de s'intégrer au Programme d'action pour l'éducation à la citoyenneté par la sensibilisation des élèves sur leurs droits et leurs devoirs en matière de lutte contre le racisme et l'antisémitisme. Il s'adresse aux collégiens de la 5^e à la 3^e.

En outre, les préfets organisent des actions de sensibilisation et de prévention de nature interministérielle, notamment dans le cadre des Commissions pour la promotion de l'égalité des chances et la citoyenneté (COPEC).

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 et menaces à caractère raciste, antisémite et xénophobe ?

Dans le cadre de la modernisation de ses systèmes d'information et de communication, les unités de la gendarmerie départementale utilisent, depuis le 1^{er} janvier 2012, l'application « métier » Pulsar comportant plusieurs modules, dont un spécifiquement destiné à la collecte des statistiques de l'état 4001.

Le module « Message d'information statistique (MIS) » permet, notamment, d'identifier et de quantifier les « types victimes » des crimes et délits indexés par les enquêteurs. L'un d'entre eux, « Appartenance à ethnie, race ou religion », offre la possibilité de dénombrer les victimes en raison de l'appartenance à une ethnie, une race, ou une religion sans qu'il soit toutefois possible de les discriminer. En outre, un autre module (« Registre ») permet de recenser le nombre d'infractions de ce type, par nature d'infractions (« NATINF »).

Chaque mois, un recensement de toutes les plaintes enregistrées (antisémitisme, racisme, xénophobie), tant auprès des services de police que de gendarmerie, est adressé au Service central du renseignement territorial (ancienne SDIG). Ce recensement exhaustif permet de pallier l'index 4001 qui ne recèle pas d'agrégats suffisamment précis pour prendre en compte les atteintes visées.

En outre, depuis l'interpellation de l'auteur de l'attaque du Musée juif de Bruxelles en mai dernier, des échanges accrus avec le Service de protection de la communauté juive (SPCJ) ont permis de réactualiser l'ensemble des sites fréquentés par la communauté juive (synagogues, écoles, lieux culturels).

Enfin, en février 2014, le *Guide pratique de la lutte contre les discriminations* a été mis en ligne sur intranet par la Direction générale de la police nationale (DGPN). Comportant des modèles de procès-verbaux et des éclairages juridiques, il permet aux policiers de conseiller les victimes pour le dépôt de plainte.

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 antimusulman (menaces et actions; faits marquants...). Qu'en est-il de l'intégration des actes antimusulmans au sein de l'outil statistique du ministère ?

Les applications Pulsar, MIS et Registre ne permettent pas de différencier les ethnies, les races ou les religions entre elles. Dès lors, les actes antimusulmans ne peuvent être isolés parmi l'ensemble des actes antireligieux.

Le comparatif de janvier à juillet 2013-2014 des actes antisémites, antimusulmans, racistes, ainsi que le comparatif sur la même période des atteintes aux lieux de culte et de sépultures sont joints au présent document.

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 ?

Le logiciel « Traitement des antécédents judiciaires » (TAJ) est alimenté par la police et la gendarmerie nationales à partir de bases statistiques nouvelles et comparables. Les crimes et délits racistes, antisémites et xénophobes peuvent être plus facilement extraits.

La préparation du déploiement de l'application TAJ a commencé au début de 2011, avec la mise en place de formateurs relais, l'édition de documents pédagogiques et la retransmission du savoir dans la totalité des unités, selon des modules correspondant aux profils des 70000 gendarmes, futurs utilisateurs.

Dès juillet 2012, TAJ était consultable par les brigades départementales de renseignements et d'investigations judiciaires (BDRIJ). Dix groupements de gendarmerie départementale ont été pilotes sur l'utilisation de TAJ. Le déploiement a pris fin en janvier 2013 pour la consultation et fin avril 2014 pour l'alimentation par les utilisateurs.

Les 60 millions de procédures pénales rédigées par la gendarmerie et la police nationales, en matière de crime, de délit, et certaines contraventions de 5^e classe sont intégrées dans l'application TAJ. De plus, le mode opératoire apparaît et est mis en concordance avec le bordereau d'envoi judiciaire (BEJ).

Ainsi, les agressions à caractère raciste sont identifiables. En outre, comme TAJ permet d'afficher tous les faits correspondant à des critères particuliers, en nombre théoriquement illimité, les analystes judiciaires des cellules information et rapprochements judiciaires (CIRJ), des BDRIJ peuvent procéder à des rapprochements (par mot clef), soit sur des identités, soit sur des infractions, et ainsi produire des analyses sur des phénomènes de délinquance.

En outre, le système est vertueux car il s'interdit d'être lui-même discriminant. En effet, les BDRIJ mettent en œuvre des plans de veille par mots clefs pour éviter tout terme discriminant sans lien direct avec l'infraction. Les corrections *ad hoc* sont alors apportées.

Le logiciel de traitement des antécédents judiciaires (TAJ), base nationale partagée entre la police et la gendarmerie est ainsi en fonction depuis le 1^{er} 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.

C'est la base nationale, baptisée « TS NICE » (Traitement de la statistique nationale des infractions constatées et élucidées) qui va produire, à partir du 1^{er} janvier 2015, les statistiques de la délinquance en lieu et place du STIC FCE utilisé aujourd'hui.

Ces deux systèmes sont alimentés par le logiciel de rédaction de procédure de la police nationale (LRPPN) et de la gendarmerie nationale (LPRGN).

Cette alimentation des bases nationales 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 selon les règles de la méthodologie qui reste inchangée par rapport au STIC).

Le LRPPN dispose d'un grand nombre de champs formatés à saisir en fonction des éléments constitutifs de l'infraction, parmi lesquels figurent la qualification de l'infraction (par NATINF), les informations sur les faits (date, heure, lieu...), sur les victimes et les auteurs, et les circonstances de l'infraction (mode opératoire, mobile apparent...).

Concernant les victimes, il convient de rappeler que le texte réglementaire régissant le LRPPN a restreint le périmètre du champ « État de la personne », pour éviter toute stigmatisation de certaines catégories de personnes. Dès lors, toutes les références à l'orientation sexuelle ainsi qu'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. Outre le répertoire des NATINF ciblées (par nature ou avec les circonstances aggravantes), le LRPPN permettra d'effectuer des statistiques sur l'homophobie, la xénophobie, le caractère antireligieux ou raciste d'une infraction.

Les statistiques issues de TS NICE seront mises en œuvre dès 2015, de manière progressive. Des instructions précises seront données aux services pour enrichir ces données et permettre une représentation exhaustive des phénomènes spécifiques de délinquance. Des outils permettront également de vérifier la fiabilité et la qualité des données saisies.

Compte tenu de sa structure spécifique, des modes d'alimentation et de l'organisation mise en œuvre autour de ce nouveau projet, il convient d'attirer l'attention sur les difficultés qui pourraient apparaître dans l'analyse comparative des données au cours de l'année 2015, entre celles issues du TS NICE et celles 2014 issues du STIC.

Qu'en est-il de la troisième phase de mise en œuvre de l'application LRPPN v3 ? Quelles sont les principales modifications apportées par la mise en place de cette application ?

Au sein de la police nationale, la mise en œuvre du « Logiciel de rédaction des procédures de la police nationale (LRPPN) » a été décidée par le décret n° 2011-110 du 27 janvier 2011 modifié pour permettre le déploiement de la version 3, portant création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel et de deux nouvelles bases statistiques, STATS 4001 et STATS OP.

La connexion du LRPPN aux bases nationales s'est réalisée progressivement pour s'achever définitivement en juin 2014 en métropole. Tous les services de police, toutes directions confondues, sont désormais connectés aux bases nationales, dont TAJ. Dans les départements et les collectivités d'outre-mer, la connexion sera déployée en octobre 2014.

Compte tenu de cette structure technique (champs de saisie structurés), complète et enrichie par des thésaurus régulièrement mis à jour pour l'ensemble des services, le LRPPN permettra des statistiques plus fines et précises que celles actuellement issues du STIC, dont le décret de création sera abrogé au 31 décembre 2015.

Au sein de la gendarmerie nationale, le « Logiciel de rédaction des procédures de la gendarmerie nationale (LRPGN) », est opérationnel depuis le 1^{er} janvier 2012.

Pour l'année 2014, quelle a été la mise en œuvre du rapprochement des statistiques de votre ministère avec celles du ministère de la Justice ?

Conformément au Projet national de rapprochement des outils de la chaîne pénale, le LRPPN est progressivement connecté, par site, au logiciel Cassiopée de la Justice. Actuellement, 156 services sont connectés sur 43 départements, 16 cours d'appel. Ce dispositif évite les re-saisies par les greffes des données de procédure ainsi transmises.

Y figurent :

- les états civils, professions et adresses des personnes physiques ou morales mises en cause et des victimes ;
- les données concernant la ou les infractions, code NATINF, date et heure de commission, adresse de commission ;
- les liens entre chaque entité mise en cause et les victimes, avec la ou les infractions.

Le raccordement de CASSIOPÉE à TAJ, destiné à enrichir les fiches antécédentes des décisions de justice, sera expérimenté à l'automne 2014 sur le ressort de Grenoble. Voué exclusivement à consolider les incriminations attribuées aux mis en cause, il n'aura aucune incidence sur les statistiques de la police nationale.

En outre, a été créé, le 1^{er} septembre 2014, le Service statistique ministériel de la sécurité intérieure (SSMSI), qui est un interlocuteur privilégié du Service statistique ministériel du ministère de la Justice. Dès lors, il lui appartiendra de réaliser des rapprochements utiles.

Quelles sont les modalités pratiques de la prise en compte des mains courantes dans le bilan statistique du ministère ? Le bilan statistique pour l'année 2014 présente-t-il un classement différencié des actes et des menaces, dans le décompte des plaintes, des mains courantes, des interventions des forces de police ?

Les statistiques relatives aux actes à caractère raciste incluent ceux révélés par voie de mains courantes, la consultation de celles-ci étant une des missions quotidiennes assurées par les services départementaux du renseignement territorial (SDRT). À l'échelon central, les recoupements, analyses et synthèses sont assurés par le Service central du renseignement territorial (SCRT, ancienne SDIG).

Il ne semble pas pertinent d'opérer dans les statistiques une distinction entre plaintes, mains courantes et interventions de police, car seul le caractère raciste des faits rapportés est à retenir.

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) » est une structure à vocation interministérielle, opérationnelle depuis janvier 2009.

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), 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.

N.B. : les projections réalisées ci-après pour l'année 2014 le sont sur la base des données consolidées du premier semestre. Les données des mois de juillet à septembre ne seront exploitables qu'à l'issue des enquêtes et recoupements en cours.

En 2013, PHAROS a reçu 123 987 signalements (contre 119 788 signalements en 2012). Au premier semestre 2014, PHAROS a comptabilisé 71 745 signalements, soit une projection de 143 490 signalements pour l'année complète. L'augmentation projetée est de 16 % entre 2013 et 2014.

En grande majorité, les signalements reçus se classent dans trois catégories d'infractions :

- escroqueries et extorsions : 52 % en 2014 (contre 56 % en 2013),
- xénophobie et discriminations : 11 % en 2014 (contre 10 % en 2013 et 8 % en 2012),
- atteintes aux mineurs (pédopornographie, prédation sexuelle, etc.) : 12 % (stable depuis 2012).

En valeur absolue, ces trois catégories sont en augmentation, notamment celle de la xénophobie et des discriminations : 9 431 signalements en 2012 ; 12 916 signalements en 2013 ; 16 306 signalements en 2014 (projection), soit une augmentation de 73 % en deux ans.

Sur la base des signalements reçus, PHAROS a effectué 1 488 transmissions pour action en 2013 vers des services d'enquête français, dont 346 dans le domaine de la xénophobie. Au premier semestre 2014, la plateforme a effectué 690 transmissions pour action à des services d'enquête français, dont 26 dans le domaine de la xénophobie.

Pour les besoins d'une partie des transmissions pour action, des procédures sont initiées par la plateforme, afin de déterminer des critères de compétence territoriale au travers de l'identification des auteurs des faits : 371 procédures en 2013 (dont 30 procédures dans le domaine de la xénophobie) et 124 au premier semestre 2014 (dont 19 procédures dans le domaine de la xénophobie).

Les critères de qualification de la plateforme PHAROS en matière de xénophobie 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.

L'augmentation la plus significative en 2013 avait concerné la provocation publique à la haine et la discrimination en raison d'orientations sexuelles, dans le contexte social lié à la loi sur le mariage pour tous. Le début de l'année 2014 aura été marqué par les répercussions des déclarations et vidéos du dénommé Dieudonné et des individus qui ont manifesté leur soutien à ses messages.

	Nombre de contenus recoupés/ nombre de signalements			Variation 2012-2014
	2012	2013	2014 (projection)	Projection sur les signalements
Provocation publique à la haine et la discrimination raciale, ethnique ou religieuse	2 364/6 488	3 116/7 396	4 902/10 664	+ 64 %
Provocation publique à la haine et la discrimination à raison d'orientations sexuelles	244/1 271	864/3 352	772/1 626	+ 28 %
Injures et diffamations xénophobes ou discriminatoires	611/1 121	964/1 643	1 704/3 106	+ 177 %
Apologie de crime de guerre et contre l'humanité	105/420	164/358	196/588	+ 40 %
Provocation publique à la haine et la discrimination à raison d'un handicap	12/22	45/96	64/136	+ 518 %
Contestation de crime contre l'humanité	47/67	30/50	70/160	+ 138 %
« Happy slapping » xénophobe (vidéos de violences réelles)	18/42	16/22	24/26	- 38 %

L'approche de la plateforme PHAROS n'est pas exclusivement pénale, mais également 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'OCLC-TIC, à destination d'autres administrations ou de partenaires, pour présenter l'activité de la plateforme PHAROS en matière de lutte contre la xénophobie.

Bilan de l'action du ministère en matière de lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie

Quel est le bilan du ministère pour l'année 2014 dans l'application des conventions signées avec SPCJ d'une part et le CFCM d'autre part ?

Au cours du 1^{er} semestre 2014, la Délégation aux victimes (DAV) a poursuivi les échanges avec le SPCJ et le CFCM par le biais de réunions destinées à croiser les statistiques portant sur les actes commis à l'encontre de ces communautés. Ce partenariat s'est avéré particulièrement utile dans un contexte international sensible.

- Avec le CFCM

Depuis la signature de la convention-cadre, une coopération existe entre le ministre de l'Intérieur et le Conseil français du culte musulman (CFCM) pour la mise en œuvre d'un suivi statistique et opérationnel des actes hostiles aux musulmans de France.

La mise en place d'un dispositif de recensement, de suivi et d'analyse de ce type d'actes a permis d'améliorer leur prise en compte en facilitant leur publicité et leur traitement plus systématique.

Des réunions de partage d'informations se déroulent très régulièrement entre le CFCM, la Délégation aux victimes (DAV) et le Bureau central des cultes (BCC). Chaque année, elles sont complétées par un comité de pilotage de la convention-cadre sous présidence du cabinet du ministre.

- Avec le SPCJ

La coopération avec le SPCJ est ancienne et aboutie. La DAV, le BCC et le SPCJ se rencontrent périodiquement pour des échanges d'informations sur les actes antisémites, en particulier concernant les suites judiciaires ou opérationnelles qui ont pu être données aux événements signalés.

Quel bilan peut-on dresser pour l'année 2014 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 ?

Une collaboration étroite continue à être établie avec la LICRA. Par un avenant en date du 29 juillet 2014, le ministère de l'Intérieur a prorogé la convention-cadre signée avec la LICRA, mettant l'accent sur le renforcement des actions de formation, de sensibilisation et de la lutte contre le racisme et l'antisémitisme sur Internet.

En 2013, cinq départements avaient signé des conventions avec les représentants départementaux de la LICRA. Pour le Bas-Rhin et le Haut-Rhin, les conventions étaient partagées également avec la Ligue de football d'Alsace, et visaient notamment les actes commis à l'occasion de rencontres sportives. Dans ce contexte particulier, la Division nationale de lutte contre le hooliganisme (DNLH) est particulièrement impliquée dans la lutte contre les discriminations liées au sport et entretient des contacts très réguliers avec la LICRA, SOS Racisme ou Paris Foot Gay.

Un audit sur le fonctionnement des COPEC a-t-il été réalisé, afin de repérer les dysfonctionnements et d'améliorer le dispositif ?

En 2014, les préfetures et les services déconcentrés ont continué à mener des actions diversifiées en matière de lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie. Dans la majorité des départements, ces actions s'inscrivent dans le cadre des Commissions pour la promotion de l'égalité des chances (COPEC) et des financements ouverts au titre de la politique de la ville. Dans les départements où elles ont été instaurées, ces actions sont menées sous l'autorité des préfets délégués à l'égalité des chances, pour lesquels la politique de lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie figure parmi leurs principales attributions.

Les COPEC ont pour principales missions de définir des actions de prévention contre toutes les formes de discrimination, notamment en matière d'emploi, de veiller à l'application des instructions du Gouvernement en matière de lutte contre le racisme et l'antisémitisme, d'arrêter pour ce faire un plan d'action annuel adapté aux caractéristiques du département. Elles sont présidées conjointement par le préfet, le procureur de la République et le directeur des services départementaux de l'Éducation nationale.

En novembre 2013, un questionnaire sur le rôle et l'organisation des COPEC a été adressé à une quarantaine de préfets, conjointement avec le Délégué interministériel à la lutte contre le racisme et l'antisémitisme.

D'après les premiers éléments de réponse, il semble que les COPEC ne constituent pas nécessairement le cadre d'action privilégié par les préfets pour la lutte contre le racisme et l'antisémitisme, et plus généralement contre les discriminations. En revanche, leur mobilisation se poursuit de façon pérenne au moyen de différents vecteurs :

- en Seine-et-Marne, la mobilisation s'opère principalement dans le cadre de la mise en œuvre de la politique de cohésion sociale au travers des contrats de ville sur les thématiques de la citoyenneté, la prévention et la lutte contre les discriminations, avec plusieurs établissements scolaires. Un plan de formation à la lutte contre les discriminations sur le marché du travail à destination des professionnels du service public de l'emploi est actuellement mis en œuvre ;
- dans le Rhône, le préfet s'appuie davantage sur la conférence départementale de laïcité et de liberté religieuse comme cadre privilégié de son action en matière de lutte contre les actes racistes ;
- dans la Somme, le préfet a lancé en 2013 un processus permettant de redynamiser les actions menées en la matière dans le cadre des impulsions du comité interministériel de lutte contre le racisme et l'antisémitisme.

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 ?

Au sein de la police nationale, le rapprochement avec le Défenseur des droits est intégré dans un module global de formation sur les organes de contrôle des activités de sécurité intérieure dispensées aux élèves commissaires. 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.

Au sein de la gendarmerie nationale, le rapprochement avec le Défenseur des droits a également des impacts positifs. Chacune de ses interventions permet de sensibiliser les militaires de la gendarmerie en matière de lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie, que ce soit dans le cadre de leur formation initiale, comme de leur formation continue. Le rapprochement avec le Défenseur des droits a notamment renforcé, dans les formations initiale et continue, la présentation des acteurs de la thématique des libertés individuelles et la sensibilisation sur les bonnes pratiques à mettre en œuvre en la matière.

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 ?

Pour mettre en œuvre l'engagement du président de la République de lutter contre les contrôles dits « au faciès » et tenir compte du rapport comparatiste du Défenseur des droits relatif aux rapports police-citoyens et aux contrôles d'identité, les mesures qui suivent ont été retenues.

- Adoption d'un code de déontologie de la police et de la gendarmerie nationales (se substituant, pour la police, au code de déontologie de 1986)

Avec l'arrivée de la gendarmerie nationale au sein du ministère de l'Intérieur, en 2010, un important travail de rapprochement des deux grandes forces de sécurité intérieure s'est engagé. Mais cet effort ne pouvait se limiter aux aspects opérationnels et logistiques ; il convenait de réfléchir également aux valeurs portées par les deux institutions dans le cadre de l'exercice d'une mission commune de sécurité intérieure au bénéfice de l'ensemble des Français qui sont en droit d'exiger les mêmes canons de vertu pour chacune, sans qu'il y ait lieu de les distinguer.

Le nouveau code de déontologie de la police et de la gendarmerie nationales s'inscrit dans la filiation des textes qui, depuis la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 jusqu'au code de déontologie de la police de 1986 et la Charte du gendarme de 2009, rappellent les droits et les libertés, et définissent les obligations des forces de l'ordre au regard du respect de ceux-ci.

Le code de déontologie de la police et de la gendarmerie nationales est codifié au livre IV, titre 3, chapitre 4, de la partie réglementaire du code de la sécurité intérieure. Il est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2014.

Le dispositif de formations « S'approprier le nouveau code de déontologie – Transmettre les valeurs du nouveau code de déontologie » a été immédiatement mis en place pour assurer sa diffusion et son appropriation par tous les fonctionnaires de police. Il complète une action de formation déjà mise en place en juin 2013, « Le formateur au cœur de la déontologie », dont l'objectif est de valoriser la prise en compte de la déontologie policière, en tant que facteur de l'efficacité de l'action professionnelle.

L'enjeu de ce dispositif est de renforcer la légitimité et l'efficacité des actions des policiers en les fondant sur un système de valeurs partagées. Il institue une éthique de responsabilité basée sur le discernement ; 25 107 agents ont pu bénéficier de ces formations relatives au nouveau code de déontologie.

- Les policiers et les gendarmes portent un numéro d'identification (qualifié de « matricule »)

Le numéro d'identification porté par les fonctionnaires de police est le numéro RIO (Référentiel des identités et de l'organisation). Il ne s'agit pas du matricule administratif, mais du numéro figurant sur la carte professionnelle sécurisée. Ce numéro assure la transparence de l'action individuelle des agents de la force publique dans leurs relations avec la population.

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 a été publié au *Journal officiel* du 27 décembre 2013.

- La mise en œuvre de la plateforme de signalement de l'Inspection générale de la police nationale (IGPN)

Dans le cadre de la réforme de l'IGPN, a été mise en place une plateforme de signalement à la disposition de tous, afin de répondre au besoin d'un nouveau mode d'accès à l'inspection.

L'objectif n'est pas de favoriser la délation. Les signalements anonymes ne seront pas pris en compte et les déclarations malveillantes seront systématiquement portées à la connaissance de la justice aux fins de poursuites. L'objectif est de recueillir de manière rigoureuse et cohérente les signalements, de les analyser et d'en tirer toutes les conséquences, que ce soit en termes d'attentes des citoyens, de modification des pratiques, ou, le cas échéant, d'enquêtes judiciaires ou administratives.

Depuis le 1^{er} janvier 2014, 2 417 signalements ont été enregistrés à partir de la plateforme. Le volume de signalements s'élève à 2 449 si l'on inclut ceux créés à partir de courriers et courriels.

Parmi ces 2 449 signalements, 276 (11,2%) ne renfermaient aucun manquement (propos incohérents, sans objet...); 126 (5,1%) visaient la gendarmerie nationale, 25 (1,1%) des polices municipales et 2 (0,1%) la Direction des douanes. 2 020 signalements (82,5%) intéressaient directement la police nationale.

Depuis le lancement de la plateforme le 2 septembre 2013, 1 464 dossiers ont été transmis pour attribution aux directions d'emploi; 1 286 dossiers ont été retournés à ce jour. Seuls 97 dossiers ont révélé l'existence de manquements.

- Comptabilisation, cartographie et publication annuelle des contrôles d'identités collectifs

Les contrôles d'identité mis en œuvre sur réquisition du procureur de la République, c'est-à-dire ceux qui sont applicables aux personnes passant par un lieu donné et non ceux qui sont motivés par un comportement personnel lié à une infraction ou à une tentative d'infraction, feront l'objet d'une comptabilisation et d'une cartographie.

Ainsi, il sera possible d'apprécier s'ils correspondent aux zones et aux horaires criminogènes.

La comptabilisation s'effectuera au niveau territorial (circonscription ou brigade), départemental et national. Elle donnera lieu à une publication annuelle.

- La formation des policiers et des gendarmes

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.

En complément de la formation initiale et continue, pour lutter contre toute pratique professionnelle discriminatoire, la Direction générale de la gendarmerie nationale 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. Enfin, l'angle adopté, dans le cadre des formations consacrées à l'éthique et la déontologie, est la préservation de la dignité humaine en toutes circonstances et quelle que soit l'origine de la personne.

- Expérimentation de l'usage des caméras piétons dans les ZSP depuis mars 2013

L'emploi des caméras piétons s'inscrit dans la volonté de rapprochement des forces de l'ordre et de la population, et de pacification des relations dans certaines circonstances. Les enregistrements peuvent aussi constituer un élément de preuve sur les conditions d'intervention des policiers lorsque celles-ci sont contestées.

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 chargés de la délivrance de visas, de titres de séjour et de la naturalisation. Quelles mesures le ministère prend-il pour mettre un terme à ces pratiques ?

L'amélioration des conditions d'accueil des usagers étrangers en préfecture est une priorité du ministre. En effet, en dépit des efforts déjà accomplis dans la grande majorité des départements, la dégradation de la situation observée sur certains sites est de nature à donner du service public une image d'autant plus négative qu'elle concerne un public particulièrement vulnérable.

Après une circulaire émanant du ministre de l'Intérieur, en date du 4 décembre 2012, des actions au sein des sites procédant à la délivrance de titres de séjour et au suivi des procédures d'accès à la nationalité française ont été mises en œuvre afin de permettre un meilleur accueil des usagers ressortissants étrangers.

Dans le prolongement de la création d'une mission d'appui aux préfectures, le ministre de l'Intérieur a demandé aux préfets, par circulaire du 3 janvier 2014 relative à l'amélioration de l'accueil des étrangers en préfecture et aux mesures de simplification et objectifs d'organisation, de mettre en œuvre de nouvelles mesures de simplification ainsi que de nouveaux outils au travers d'une directive nationale d'organisation pour l'amélioration de l'accueil des étrangers en préfecture.

Enfin, s'agissant d'éventuels comportements discriminatoires dont feraient état certaines associations membres de la CNCDH, le ministère de l'Intérieur n'a pas été destinataire d'éléments objectivant de tels constats, ni même d'interventions

des associations concernées. De tels comportements ne sauraient être ni tolérés ni tolérables de la part d'agents de l'État. Avérés, ils doivent donner lieu aux sanctions disciplinaires prévues par les textes.

Qu'en est-il du bilan de l'expérimentation des caméras piétons ?

Au début de l'année 2013, 528 caméras piétons ont été déployées au profit des unités périurbaines de gendarmerie. En août 2014, on dénombrait 220 caméras piétons utilisées par la police nationale.

Ce matériel a pour finalité de renforcer le lien entre la population et les forces de l'ordre. 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. L'expérimentation a montré que les caméras remplissaient leurs objectifs, en termes de prévention des atteintes à l'encontre des forces de l'ordre. Ce dispositif contribue également à un dialogue plus serein avec la population.

En cas de besoin, les images et les sons enregistrés sont susceptibles d'être exploités par la justice, les inspections et le Défenseur des droits. Après une première année d'utilisation, ces caméras sont globalement bien acceptées par la population et l'effet généralement apaisant est confirmé.

Sur cinq ans, à partir d'octobre 2014, ce sont 2 188 caméras piétons qui seront distribuées dans les services de sécurité publique prioritairement implantés dans les zones de sécurité prioritaires (ZSP) puis dans des quartiers sensibles.

Nouvelles initiatives menées en 2014 pour lutter contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie

Conformément aux engagements du président de la République, des travaux de sécurisation des bâtiments de la communauté juive ont été menés. Une somme de 500 000 euros a été débloquée en 2013 et en 2014.

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 concernée par la formation continue ?

Le personnel de la police et de la gendarmerie nationales, confronté au racisme, à l'antisémitisme et à la xénophobie a reçu une formation spécifique.

- Concernant la police nationale

En matière de formation initiale

Les commissaires de police

Dans le cadre de la formation initiale (obligatoire), dès leur incorporation, les élèves commissaires travaillent sur les normes et les valeurs qui rassemblent tous les policiers et sont naturellement amenés à appréhender la notion d'égalité attachée au service public.

La formation des commissaires inclut la déontologie, l'étude de la Convention européenne de lutte contre la torture, les traitements inhumains dégradants et les droits fondamentaux de l'homme.

Cet aspect est, de plus, 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 personne par un agent exerçant une fonction publique sont également étudiées.

Une formation intitulée « Preuve et loyauté » a été créée, ainsi qu'une séquence sur l'accueil du public.

Dans le cadre du module de police administrative, des enseignements traitent spécifiquement de la législation sur les étrangers.

C'est donc un volume horaire global de 42 heures environ, au bénéfice de 40 personnes dans la promotion en cours, intégrant la conférence du Défenseur des droits, qui traite du racisme et de l'antisémitisme sur l'ensemble de la scolarité d'un commissaire de police.

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, l'antisémitisme et les discriminations est un enseignement commun à plusieurs matières, notamment le droit pénal, les libertés publiques, la police administrative relative à la législation sur les étrangers. Elle est étudiée, de façon plus transversale, tant en procédure pénale policière que lors d'exercices de simulation (interpellations, Charte de l'accueil, témoignage, réception des plaintes, signalement, contrôle et vérification d'identité, garde à vue, contrôle des établissements recevant du public...).

Ce thème est abordé dans le module « Management », s'agissant des relations police-population, dans la formation « Éthique et déontologie », ainsi que lors de la conférence du Défenseur des droits et du représentant de l'IGPN.

L'intervention de l'association Flag! est envisagée très prochainement au cours de la scolarité des élèves-officiers.

La formation initiale a concerné 70 élèves-lieutenants.

En formation continue, l'ENSP propose de nombreux stages sur ce thème qui sont autant d'« Ateliers du service public » destinés aux commissaires et aux officiers de police, dans le cadre du « Réseau des écoles du service public » (RESP) auquel appartient l'ENSP.

Dans le but d'approfondir la réflexion et d'améliorer les pratiques, les professionnels des trois fonctions publiques échangent et confrontent leurs expériences autour de problématiques, que sont notamment : « La lutte contre la discrimination : un enjeu pour le service public », « La déontologie du cadre », ou encore « Éthique et service public ».

En 2014, 2 élèves-commissaires et 2 élèves-officiers ont accompagné la directrice de l'ENSP dans un voyage mémoriel à Auschwitz.

Les gardiens de la paix (28 heures)

À la suite des Assises de la formation, 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 gardiens de la paix s'approprient les droits, les devoirs et les sujétions du code de déontologie de la police et de la gendarmerie nationales, principes garants de la qualité des missions exercées et de la priorité conférée à la relation police-population (5 heures).

Une présentation des autorités de contrôle de la police nationale est faite par un cadre de l'IGPN (2 heures). Les élèves sont amenés à prendre conscience du facteur humain dans la résolution de situations professionnelles et à être attentifs à leur public. Ils abordent notamment la dynamique des groupes, les stéréotypes et les préjugés et la dimension interculturelle dans la relation : « Principe d'impartialité, dépasser les différences » (6 heures).

Dans la situation 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 (1 heure).

Dans la situation du contrôle d'identité, outre le cadre juridique, il est rappelé le respect des règles déontologiques. Les élèves intègrent la dimension relationnelle du contrôle ainsi que les devoirs et obligations du policier dans la lutte contre toutes les formes de discrimination (4 heures).

À partir d'une étude de cas abordant l'homophobie, du vécu, des connaissances et des 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, pour aboutir au devoir d'impartialité du policier. Un film, *À propos de discrimination. Entretien avec Louis Schweitzer, ex-président de la HALDE*, est projeté en synthèse. Une fiche sur les discriminations et les infractions à caractère raciste, antisémite, xénophobe et homophobe est distribuée en support de cours. Une conférence du représentant du Défenseur des droits rappelle l'attention et le respect dus à toute personne sans distinction (4 heures).

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 avec la présence de trois ou quatre associations reconnues d'utilité publique ou organismes (LICRA, DILCRA...), pour rappeler la nécessaire impartialité du policier, faciliter la prise en charge des victimes et rappeler le rôle prépondérant de notre institution dans la lutte quotidienne contre les discriminations (3 heures).

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 (3 heures).

En 2014, 2 538 élèves gardiens de la paix auront reçu cette formation.

Les adjoints de sécurité et les cadets de la République (7 heures)

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 par le Défenseur des droits (3 heures).

En outre, au travers des textes fondateurs et des principes liés aux libertés publiques, le formateur aborde les droits naturels rattachés à chaque individu : l'égalité des individus devant la loi, la liberté de religion, d'opinion... (2 heures).

Dans la situation « Accueillir le public », un volume horaire de 1 heure est consacré 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 et leur orientation sexuelle (1 heure). 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 feront l'objet d'une attention particulière.

En 2014, 2 393 adjoints de sécurité et 900 cadets de la République auront été formés.

En matière de 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 2014, 1 389 candidats auront été formés.

Pour l'obtention de la qualification d'officier de police judiciaire (formation obligatoire), les stagiaires bénéficient d'un créneau de 2 heures sur la législation antidiscriminatoire ainsi que les textes assurant le respect de la personne. Ces critères sont rappelés dans le cadre de la formation abordant les différents types de contrôle d'identité, d'une durée de 3 heures.

En 2014, 1 146 fonctionnaires ont suivi cette formation.

Enfin, s'agissant des personnels administratifs de la police nationale, cette thématique est abordée 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 de 1 h 30 dispensé par un représentant de l'IGPN, qui sensibilise les attachés au comportement

exemplaire et respectueux aux valeurs de la République, notamment le principe de laïcité. Cette formation revêt également un caractère obligatoire.

Une nouvelle 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.

- Concernant la gendarmerie nationale

La lutte contre les discriminations est abordée dans les programmes de formations initiale et continue de tous les militaires de la gendarmerie, officiers, sous-officiers et gendarmes adjoints volontaires. Ces modules font partie intégrante de la formation et revêtent un caractère obligatoire.

En formation initiale

Les personnels de la gendarmerie nationale reçoivent une formation qui aborde les questions relatives au racisme et à la xénophobie au travers de modules 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. De plus, depuis 2013, une formation spécifique à la lutte contre les discriminations est mise en œuvre.

En formation continue

La DGGN a développé une documentation centrale intitulée *Racisme, antisémitisme et xénophobie* dite « SOIRAX » (*Symbol of Interest to Fight Racism, Antisemitism and Xenophobia, SOIRAX*). Non nominative, cette documentation est originale en ce qu'elle recense tous les signes, symboles, langages et codes de reconnaissance des groupuscules extrémistes dont le but est de promouvoir l'intolérance *lato sensu*, la haine d'autrui et, ainsi, s'attaquer à certaines catégories de la population présentes sur le territoire français.

La consultation de cette base, qui se fait obligatoirement par l'intermédiaire d'une requête adressée au Bureau de la lutte anti-terroriste de la DGGN, par l'un des 170 référents de la gendarmerie répartis sur le territoire national, permet ainsi d'opérer des rapprochements sur les sigles ou tags laissés par les auteurs lors de la commission des infractions.

Des actions spécifiques pour l'accueil des victimes des actes et menaces à caractère raciste antisémite ont-elles été mises en œuvre ?

- Concernant la gendarmerie nationale

Des actions spécifiques pour l'accueil des victimes des 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.

De plus, les écoles de sous-officiers de gendarmerie de Montluçon, Châteaulin et Chaumont bénéficient, 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.

- Concernant la police nationale

Deux nouvelles formations ont été créées après les Assises de la formation de 2013. Il s'agit de professionnaliser la mission d'accueil qui doit contribuer à renforcer la relation police-population.

Ainsi, une formation, à destination des gradés et des officiers assurant le rôle de référent accueil (personne chargée de l'organisation, de la coordination et de l'évaluation du service d'accueil), est dispensée depuis mars 2014 dans les délégations interrégionales au recrutement et à la formation. Elle aborde entre autres le cadre institutionnel de l'accueil du public et de l'assistance aux victimes (nouveau code de déontologie, Charte de l'accueil, charte et référentiel Marianne) et la prise en compte des différents publics.

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 le cadre institutionnel de l'accueil du public et insiste sur les personnes nécessitant une attention particulière, notamment les victimes de discriminations (rappel de l'article 225-1 du code pénal et du rôle du Défenseur des droits).

423 agents affectés à un poste d'accueil ont d'ores et déjà été formés pour ce premier semestre 2014.

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 2013 ? Si oui, lesquels ?

Aucun texte ayant un impact direct sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie n'a été adopté durant l'année 2014. Toutefois, il convient de citer la création de l'Office central de lutte contre les crimes contre l'humanité, les génocides et les crimes de guerre (OCLCH) par le décret n° 2013-987 du 5 novembre 2013, office central qui a dans sa compétence matérielle, en application de l'article 2 de son décret de création, tout crime commis contre l'un des groupes visés à l'article 211-1 du code pénal, c'est-à-dire toute personne visée par un crime en raison de sa race, de son ethnie, de sa religion ou de son orientation sexuelle ou d'un handicap mais qui ne peut pas être qualifié de génocide en l'absence de plan concerté visant à détruire toute ou partie du groupe. Cette seconde compétence s'ajoute à celle sur les génocides, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre. Cette particularité en fait le seul office à pouvoir être saisi pour toute infraction punie d'une peine criminelle qui serait motivée par la haine d'un groupe quelconque commis sur le territoire français (assassinat, meurtre, incendie volontaire...)

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 ?

La circulaire du ministère de l'Intérieur intitulée *La Lutte contre le racisme et l'antisémitisme – Manifestations et réunions publiques – Spectacle de M. Dieudonné M'Bala M'Bala* du 6 janvier 2014 appelait à la plus grande vigilance lorsque sont susceptibles d'être prononcés des propos incitant à la discrimination, à la haine ou à la violence à l'égard d'une personne ou d'un groupe de personnes à raison de leur origine, de leur appartenance ou de leur non-appartenance à une ethnie, une race ou une religion déterminée, et rappelait qu'un spectacle peut être interdit par un maire ou un préfet en cas de risques de graves troubles à l'ordre public.

Le Conseil d'État, saisi en référé de la légalité de trois arrêtés portant interdiction du spectacle de Dieudonné, a jugé que le respect de la liberté d'expression ne fait pas obstacle à ce que, à titre exceptionnel, l'autorité investie du pouvoir de police limite ou interdise la manifestation d'une expression, si une telle mesure est seule de nature à prévenir un trouble grave à l'ordre public (ordonnances des 9, 10 et 11 janvier 2014).

À travers cette circulaire, le ministre de l'Intérieur demandait également aux préfets de réunir la Commission départementale pour la promotion de l'égalité des chances et de la citoyenneté (COPEC) compétente pour traiter de la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et toutes formes de discrimination au cours du premier trimestre afin que soient proposées ou valorisées des initiatives de sensibilisation et de pédagogie préventives contre les comportements racistes, antisémites, antimusulmans ou intolérants.

De plus, une circulaire du ministre de l'Intérieur en date du 30 juillet 2014 relative au signalement des actes et des propos constitutifs d'injure, de diffamation ou de provocation à la discrimination, à la haine et à la violence raciale ou religieuse a été adressée aux services déconcentrés. Ces derniers sont appelés à signaler de manière systématique au parquet compétent, aux fins de poursuite, les actes et les propos à caractère raciste ou antisémite portés à leur connaissance.

Chaque année, des consignes de vigilance particulière sont adressées aux forces de l'ordre à l'approche des fêtes religieuses juives et musulmanes. De la même manière, les politiques de sécurisation des lieux de culte juifs ont été activement poursuivies.

Enfin, au sein de la gendarmerie nationale a été mis en place un dispositif interne baptisé « Stop Discrimi » (note interne du 27 février 2014 relative à la prévention et à la lutte contre les discriminations et les violences au sein de la gendarmerie), en vue de renforcer la protection de l'ensemble des personnels de la gendarmerie contre les actions de harcèlement, de discriminations (dont les actes racistes) et de violences dont ils peuvent être victimes au sein de l'institution.

Ce dispositif permet aux victimes de tels comportements, qui ne peuvent être entendues par les différents échelons de commandement, de porter leur situation à la connaissance de l'Inspection générale de la gendarmerie nationale (IGGN). En effet, cette dernière dispose d'une compétence générale en

matière de déontologie, et traite depuis longtemps des doléances formulées par des particuliers à l'encontre des gendarmes supposés avoir enfreint les principes éthiques. Lorsqu'un personnel de la gendarmerie s'estime victime de discrimination, il peut signaler ces agissements en remplissant le formulaire accessible sur l'onglet Stop Discrimi des sites Gendcom et Intranet, ou en cliquant sur un lien lui permettant d'accéder à une plateforme de signalement. À défaut, il peut également appeler la cellule d'écoute de l'IGGN ou adresser un courrier au chef de l'IGGN.

Quelles actions spécifiques sont-elles mises en œuvre pour lutter contre les contenus racistes, antisémites et xénophobes sur Internet ?

Lors des formations des enquêteurs technologies numériques (NTECH), l'unité PHAROS (voir *supra*) est présentée aux stagiaires : rôle, saisine, suites données. Dès lors, les enquêteurs NTECH savent que les signalements réalisés par des particuliers sur <https://www.Internet-signalement.gouv.fr> sont traités par PHAROS, qui procède aux investigations jusqu'à l'identification des adresses IP, avant transmission à l'unité concernée.

Tout particulièrement dans le domaine de la xénophobie, la plateforme PHAROS effectue un suivi des procédures judiciaires qui permet des retours d'information aux partenaires qui lui font des signalements.

Certains d'entre eux gèrent des espaces de discussion en ligne ou des réseaux sociaux ; ces retours leur permettent d'affiner leur travail de modération et de diffuser à leurs internautes des messages leur rappelant les limites de la loi et les condamnations prononcées par les tribunaux le cas échéant.

Il est, en effet, 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.

Pouvez-vous nous donner quelques exemples d'initiatives d'administrations déconcentrées en matière de lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie ?

Les préfetures et les services déconcentrés ont continué à mener des actions diversifiées en matière de lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie, essentiellement 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. Dans les départements où ils ont été instaurés, ces actions sont menées sous l'autorité des préfets délégués à l'égalité des chances, pour lesquels la politique de lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie figure parmi leurs principales attributions.

Parmi les actions menées en 2013, plusieurs exemples peuvent être cités :

- dans la Somme, la mise en œuvre de la charte régionale du service public contre les discriminations a permis depuis plusieurs années de sensibiliser les acteurs au repérage et à la lutte contre les discriminations ;
- en Haute-Garonne, de nombreux acteurs, État, collectivités locales et associations ont fédéré leurs efforts pour la mise en œuvre d'un site Internet « Toulouse contre les discriminations » qui constitue un portail très actif d'information et de sensibilisation ;

- dans l'Aveyron, une Journée de lutte contre les discriminations est organisée pour décliner l'événement national. L'édition 2013 a eu lieu le 14 mai sur le thème « Chacun son style pour vivre ensemble » ;
- en Loire-Atlantique, les partenaires de la COPEC Emploi ont créé, à l'attention aux employeurs, recruteurs et professionnels de l'emploi, le guide *Construire sa politique diversité et lutter contre les discriminations*. Ce dernier est un recueil d'informations et présente les acteurs et les actions existant sur le département.

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 label Diversité vise à promouvoir la diversité et la prévention des discriminations dans le cadre de la gestion des ressources humaines. Il a pour objet de faire connaître les bonnes pratiques de recrutement, d'évolution professionnelle et de gestion des ressources humaines des entreprises ou des employeurs de droit public ou privé.

Le label prend appui sur une norme. Il est délivré au nom de l'État par un organisme tiers (AFNOR Certification), sur avis de la Commission de labellisation, composée de vingt membres (représentants de l'État, du patronat, des syndicats, et experts désignés par l'ANDRH), et présidée par le directeur de l'accueil, de l'accompagnement des étrangers et de la nationalité (DAAEN) de la Direction générale des étrangers en France du ministère de l'Intérieur. Le label est attribué au terme d'une procédure d'audit et d'évaluation fondée sur un cahier des charges.

Prospectives

Quel type de mesure le ministère entend-il entreprendre pour l'année 2015 ?

La Délégation aux victimes poursuivra ses partenariats avec la LICRA, la SCPJ ainsi que le CFCM conformément aux conventions-cadres signées entre le ministère de l'Intérieur et ces associations.

Ainsi, après sa finalisation, le « Module de prévention du racisme et de l'antisémitisme à l'école » sera diffusé aux brigades de prévention de la délinquance juvénile chargées d'intervenir dans les établissements scolaires. Préalablement à cette intervention, les délégués régionaux de la LICRA pourront utilement être contactés, que ce soit pour évoquer le climat local, les actions conduites jusqu'à ce jour, ou encore les possibilités de coordination des interventions des policiers et des gendarmes avec celles d'autres acteurs locaux.

Des efforts porteront sur la nécessité de donner aux enquêteurs les consignes précises quant à la saisie obligatoire des données, condition essentielle à l'établissement de statistiques plus affinées sur le phénomène du racisme, de l'antisémitisme, de la xénophobie et des discriminations.

Une nouvelle mouture, en cours d'impression, du dépliant réalisé par la LICRA sur les infractions relevant du domaine du racisme fera l'objet d'une plus large diffusion auprès des directions départementales de la sécurité publique.

Complément d'information à la contribution du ministère de l'Intérieur

Sur la plateforme de signalement en ligne de l'IGPN :

Les modalités de fonctionnement de la plateforme de signalement de l'IGPN sont fixées par arrêté du ministre de l'Intérieur en date du 9 mai 2014, « autorisant le traitement dénommé « plateforme de signalement IGPN » (NOR : INTC1410706A).

Quel est le processus de traitement d'un signalement enregistré à partir de la plateforme ? Et, plus précisément, à quoi correspondent « la transmission pour attribution aux directions d'emploi » et « le retour des dossiers » ?

Comme indiqué à l'article 2 de l'arrêté, le traitement a pour finalité de recueillir et d'analyser de manière centralisée les signalements et de les orienter vers les autorités et les institutions compétentes pour suites à donner ou pour information. Dans le premier cas, dit d'« attribution du dossier », la transmission implique que des éléments de réponse à un signalement soient fournis à l'IGPN. Dans le second cas, le signalement sera traité par l'autorité ou la direction d'emploi saisie aux fins qu'il conviendra, sans que l'IGPN en attende un retour.

Le retour des dossiers s'entend du suivi, donc du contrôle du traitement du signalement réalisé par l'IGPN au titre de sa mission.

Les types de données traitées sont détaillés à l'article 3.

Est-ce que les signalements enregistrés sur la plateforme en ligne de l'IGPN et ne relevant pas de sa compétence sont transmis aux services compétents (gendarmerie nationale, polices municipales, Direction des douanes) ?

L'article 5 du décret précise :

« I. – Ont seuls accès aux données à caractère personnel et informations mentionnées à l'article 3 les agents de l'Inspection générale de la police nationale individuellement désignés et spécialement habilités par le chef de l'inspection générale de la police nationale.

II. – Peuvent être destinataires de tout ou partie des données et informations contenues dans le traitement, à raison de leurs attributions et dans la limite du besoin d'en connaître :

- les agents des directions ou services d'emploi relevant de la direction générale de la police nationale ou de la préfecture de police ;*
- les militaires de la gendarmerie nationale affectés au sein de l'inspection générale de la gendarmerie nationale ;*
- toute administration de l'État ou établissement public en relevant ;*
- le Défenseur des droits ;*
- le Contrôleur général des lieux de privation de liberté ;*
- les autorités judiciaires. »*

De façon pratique, les personnes mettant en cause les polices municipales sont invitées à s'adresser aux maires concernés, ou, en cas d'infraction pénale, au parquet ou à tout service de police ou de gendarmerie. Certains faits constitutifs d'infraction sont néanmoins révélés par communication directe au parquet compétent (art. 5-II) selon la procédure de l'article 40 du CPP.

Un suivi des dossiers de signalement est-il assuré ? Quels ont été les motifs de manquement établis ? Quelles suites ont été données ? L'auteur du signalement est-il informé des suites données ?

Le traitement d'un signalement peut conduire à la révélation d'un ou plusieurs des 22 manquements portés dans le code de déontologie de la police et de la gendarmerie nationales, et codifiés au livre IV, titre 3, chapitre 4, de la partie réglementaire du code de la sécurité intérieure (articles R. 434-2 à R. 434-27).

La typologie des manquements révélés à l'occasion du traitement des signalements parvenus sur la plateforme de signalement est communiquée dans le cadre de la présentation aux organisations syndicales ainsi qu'au comité d'orientation du contrôle interne de la police nationale (COCIPN) des bilans semestriels et annuels de l'action de l'IGPN.

Depuis le lancement de la plateforme de signalement le 2 septembre 2013 au 31 octobre 2014, 1 673 dossiers ont été transmis pour attribution aux directions d'emploi ; 1 342 dossiers (80,2%) ont été retournés à ce jour. Seuls 98 dossiers (7,3% des retours) ont révélé l'existence de manquements.

Sur 113 fonctionnaires sont concernés :

- 89 ont fait l'objet d'un rappel d'instructions,
- 13 d'avertissements (ou propositions),
- 6 de blâmes (ou propositions),
- 2 se sont vu imposer un stage de remise à niveau,
- 2 adjoints de sécurité ont fait l'objet d'une mise à fin anticipée de leur contrat,
- 1 fonctionnaire (brigadier-chef) est renvoyé en conseil de discipline.

Il est à noter que les auteurs de signalements sont tenus informés des suites données, par les directions d'emploi saisies et/ou par la plateforme. Les données personnelles des fonctionnaires ne sont jamais révélées aux signalants.

Le ministère dispose-t-il de chiffres quant au dispositif de signalement Stop Discr depuis son lancement en février 2014 ?

Depuis sa mise en œuvre le 3 mars 2014, 80 saisines sont dénombrées, dont en particulier :

- 4 signalements pour discrimination (aucun à caractère raciste, antisémite ou xénophobe) ;
- 37 signalements pour harcèlement moral (dont 1 dénonçant en sus des propos à caractère raciste) ;
- 3 signalements pour harcèlement sexuel.

En effet, la plateforme s'appelle Stop Discr mais prend également en compte les affaires de harcèlement (moral et sexuel) qui constituent des violences aux personnes et non des discriminations au sens pénal du terme.

Les autres saisines concernent de simples demandes d'avis ou de conseils, des relations de travail dégradées, des problématiques RH.

Au sujet du questionnaire sur le rôle et l'organisation des COPEC, adressé en novembre 2013 à une quarantaine de préfets : la collecte du reste des résultats a-t-elle confirmé le constat initial du fait que les COPEC ne constituent pas nécessairement le cadre d'action privilégié par les préfets ? Des conclusions ont-elles été tirées des résultats de cette consultation ? Est-il possible d'avoir communication de ce questionnaire ?

Vous trouverez en pièce jointe le questionnaire qui a été élaboré par la DILCRA avant d'être adressé à une quarantaine de préfets. Aucun nouveau questionnaire n'ayant été collecté depuis la rédaction de notre contribution au rapport de la CNCDH, il n'est pas possible de confirmer que les COPEC ne constituent pas le cadre d'action privilégié par les préfets en matière de lutte contre le racisme. Aucune conclusion n'a pour le moment été tirée de cette étude.

Sur la circulaire en date du 30 juillet 2014, est-ce que le ministère a eu connaissance d'un nombre accru de signalements au parquet ?

Nous n'avons pas d'élément à transmettre sur ce point.

Quelles nouvelles mesures et quels outils ont été mis en place, en application de la circulaire du 3 janvier 2014 pour l'amélioration de l'accueil des étrangers en préfecture ?

La circulaire du 4 décembre 2012 relative à l'amélioration de l'accueil des étrangers en préfecture poursuivait un double objectif : contribuer à la sécurisation du parcours des migrants en France et faciliter le travail des services préfectoraux.

Afin d'accompagner sa mise en œuvre, une mission d'appui a été créée de janvier 2013 à juin 2014. À la suite de déplacements auprès des préfectures, la mission a pu identifier des leviers d'amélioration, notamment repris dans la DNO du 3 janvier 2014.

L'activité de la Mission temporaire d'amélioration de l'accueil des usagers étrangers a, depuis le 1^{er} septembre 2014, été intégrée à la Direction de la modernisation et de l'action territoriale (DMAT) au sein du Bureau de la qualité et des méthodes de l'administration territoriale. Une chargée de mission, dédiée aux processus en lien avec les usagers étrangers, en provenance de l'OFPRA, prendra officiellement ses fonctions le 1^{er} janvier 2015.

La directive nationale d'organisation (DNO) s'est appuyée sur des mesures réglementaires déjà mises en œuvre :

- allongement de la durée de validité du premier récépissé (de quatre à six mois) ;
- modification de la date de début de validité des récépissés dans le cadre des renouvellements de titres.

Des dispositifs techniques ont été déployés :

- un module de prise de rendez-vous en ligne avec la comparaison de la base nationale AGDREF est disponible depuis le 22 septembre 2014. Il permet à l'utilisateur de prendre un rendez-vous pour le renouvellement d'un titre ;
- une interface Internet « Étranger », commune à tous les sites départementaux des préfectures, a été lancée le 4 novembre. Depuis l'été, les préfectures configurent le comarquage nécessaire à ce module d'accueil des étrangers pour rendre disponibles les informations locales ;

– la convocation par SMS pour remise de titre a été développée techniquement sur l’application AGDREF. Elle doit désormais pouvoir se mettre en place.

Parallèlement, ces évolutions ont été intégrées dans la rédaction du référentiel qualité de service de préfectures, Qualipref 2.0, à deux titres : dans le module obligatoire « Relation générale avec les usagers », ainsi que dans le module métier « Délivrance de titres destinés aux usagers étrangers ». En outre, la directive nationale d’organisation pour l’amélioration de l’accueil des étrangers fixe des objectifs aux préfectures, tels que s’adapter aux contraintes de l’usager, limiter les passages en préfecture et améliorer l’instruction des dossiers, qui se traduisent par des engagements précis du module métier précité.

Les services des préfectures ont été mobilisés. Des chantiers d’amélioration des processus des missions « Séjour » ont été menés. Avec le soutien technique et financier de la DMAT, des plans d’actions ont été mis en œuvre.

Pour accompagner les services des préfectures, le levier de la formation est utilisé. Ainsi deux formations spécifiques (initiale et continue) des chefs de bureau étrangers, auxquelles la DMAT a participé, ont été organisées. La dernière session s’est tenue fin novembre.

Ces démarches sont bien accueillies par les usagers étrangers. En lien avec le SGMAP, la DMAT a initié une enquête de satisfaction par SMS réalisée par l’institut BVA auprès de 290 usagers étrangers en Seine-Saint-Denis. Plus de 4 usagers sur 10 ont réalisé leur démarche en se rendant à la préfecture exclusivement sur rendez-vous ; 66 % des personnes ayant obtenu leur titre de séjour se disent satisfaites de leur expérience en préfecture.

Quelle est la méthodologie du ministère en matière de recensement des atteintes aux lieux de culte et de sépultures ? Et, plus spécifiquement, certains actes sont-ils doublement comptabilisés (au titre d’un acte antisémite ET d’une atteinte à un lieu de culte juif, par exemple) ?

Dans le cadre de ses missions, le Service central du renseignement territorial (SCRT) procède au recensement national mensuel des atteintes aux lieux de culte et de sépultures, perpétrées à l’encontre des religions chrétienne, israélite et musulmane, en utilisant une méthodologie constante, permettant de quantifier et d’analyser l’évolution de ces exactions. Ces travaux concourent à l’information du Gouvernement.

Pour élaborer les synthèses relatives aux atteintes aux lieux de culte et de sépultures, le SCRT prend en compte les données recueillies auprès des services de police et de gendarmerie, par les services départementaux du renseignement territorial (SDRT) sur leur ressort de compétence.

Il convient de préciser que les vols commis dans un lieu de culte ou dans un cimetière sont également comptabilisés même si, la plupart du temps, ces actes crapuleux n’ont aucune motivation religieuse.

Atteintes aux lieux de culte ou de sépultures chrétiens

Le vocable « lieux de culte ou de sépultures chrétiens » comprend les chapelles, les églises, les cathédrales, les salles paroissiales, les temples protestants et évangéliques, les calvaires, statues ou croix situés sur le bord des routes, mais aussi les monuments aux morts. Concernant ces derniers, bien que partie intégrante du domaine public et donc gérés par les communes, le caractère sacré que leur confère la population conduit à les assimiler à un symbole chrétien dans cette étude.

Atteintes aux lieux de culte ou de sépultures musulmans

Le vocable « lieux de culte ou de sépultures musulmans » regroupe les mosquées, les salles de prière, les monuments aux morts et les cimetières.

Atteintes aux lieux de culte ou de sépultures israélites

Le vocable « lieux de culte ou de sépultures israélites » regroupe les synagogues, les consistoires, les locaux servant de lieux de prière, sur les monuments aux morts et dans les cimetières.

Il convient de souligner que les actes recensés à l'encontre des lieux de culte et de sépultures des communautés juive et musulmane sont à la fois intégrés dans le bilan des atteintes aux lieux de culte et sépultures, mais également dans ceux traitant respectivement des actes antisémites ou antimusulmans.

COMPARATIF NATIONAL DES ACTES RACISTES
Années 2013/2014

	JANVIER		FÉVRIER		MARS		AVRIL		MAI		JUIN		JUILLET		AOÛT		SEPTEMBRE		OCTOBRE		NOVEMBRE		DÉCEMBRE		TOTAL		Taux d'évolution 2013/2014
	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014	
ACTIONS	9	10	7	9	6	9	5	11	6	6	16	3	7	9	7	7	3	8	7	9	16	10	8	10	97	101	+ 4,12%
MENACES	42	46	26	41	45	63	48	42	44	52	50	46	54	40	41	39	43	43	46	62	53	54	36	49	528	577	+ 9,28%
TOTAL	51	56	33	50	51	72	53	53	50	58	66	49	61	49	48	46	46	52	53	71	69	64	44	59	625	678	+ 8,48%

- 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. (mise à jour 20/01/2015)

TABEAU COMPARATIF DES ATTEINTES
AUX LIEUX DE CULTE ET SÉPULTURES
2013-2014 (Maj 20/01/2015)

	JANVIER		FÉVRIER		MARS		AVRIL		MAI		JUIN		JUILLET		AOÛT		SEPTEMBRE		OCTOBRE		NOVEMBRE		DÉCEMBRE		TOTAL		Taux d'évolution 2013/2014	
	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014		
Sites Chrétiens	50	53	30	50	50	56	57	62	49	61	58	51	47	53	60	53	60	58	66	57	64	49	45	44	52	602	673	+ 11,8%
Sites Musulmans	7	6	7	3	4	5	6	5	6	4	5	6	4	7	7	8	5	11	7	3	11	2	6	4	75	64	- 14,6%	
Sites Israélites	1	8	0	1	4	1	1	6	6	4	0	6	3	25	4	7	0	4	2	4	3	2	2	2	26	70	+ 170%	
Total	58	67	37	54	58	62	64	73	61	69	63	63	54	85	64	75	63	81	66	71	63	49	52	58	703	807	+ 14,8%	

COMPARATIF DES ACTES ANTI MUSULMANS

Années 2013/2014

Mois	JANVIER		FÉVRIER		MARS		AVRIL		MAI		JUIN		JUILLET		AOÛT		SEPTEMBRE		OCTOBRE		NOVEMBRE		DECEMBRE		TOTAL		Taux d'évolution 2013/2014
	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014	
Années	5	4	3	3	2	5	3	2	5	7	6	6	5	5	7	4	4	9	8	6	10	1	4	3	62	55	-11,3 %
Menaces	15	10	17	7	10	8	18	7	9	7	18	6	8	4	12	5	11	11	8	8	28	1	10	4	164	78	-52,4 %
TOTAL	20	14	20	10	12	13	21	9	14	14	24	12	13	9	19	9	15	20	16	14	38	2	14	7	226	133	-41,1 %

COMPARATIF NATIONAL DES ACTES ANTISÉMITES

Années 2013 / 2014

Mois	JANVIER		FÉVRIER		MARS		AVRIL		MAI		JUIN		JUILLET		AOÛT		SEPTEMBRE		OCTOBRE		NOVEMBRE		DECEMBRE		TOTAL ANNUUEL		Taux d'évolution Années 2013/2014
	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014	
Actions	6	24	9	14	15	12	13	13	15	9	22	7	62	3	16	7	19	9	18	8	12	8	16	105	241	+129,5 %	
Menaces	31	63	28	36	29	34	35	19	41	34	33	31	146	15	46	27	61	19	44	31	28	20	52	318	610	+91,8 %	
TOTAL	37	87	37	45	40	46	48	32	56	43	55	38	208	18	62	34	80	28	62	39	40	28	68	423	851	+101,2 %	

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.

Le terme « menaces » recouvre les propos, gestes menaçants et démonstrations injurieuses, les inscriptions, les tracts et courriers.

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 DACG du ministère de la Justice, et plus spécifiquement en son sein le Bureau de la politique d'action publique 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 ponctuellement 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) ?

Le 11 août 2010, la France a pris l'engagement d'élaborer un **Plan national de lutte contre le racisme** lors de son audition à Genève par le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD) de l'ONU.

Le Plan national d'action contre le racisme et l'antisémitisme 2012-2014 a été adopté en Conseil des ministres au mois de février 2012.

Le ministère de la Justice est engagé dans les quatre actions principales suivantes :

- **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**,
- **les moyens mobilisés par le ministère de la Justice** : instructions de politique pénale, les pôles antidiscriminations, la lutte contre le racisme et l'antisémitisme sur Internet, en particulier par le biais de la plateforme de signalement PHAROS,
- **l'amélioration des dépôts de plaintes**, en concluant par exemple des conventions-cadres 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. *infra*).

Le décret n° 2012-221 du 16 février 2012 a en outre institué un **Délégué interministériel à la lutte contre le racisme et l'antisémitisme**. Ce dernier est placé auprès du ministre de l'Intérieur.

En matière de lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie sur Internet, le ministère de la Justice a participé activement au groupe de travail interministériel sur la cybercriminalité, présidé par Marc Robert, procureur général près la cour d'appel de Riom, dont l'objet était de mener une réflexion approfondie sur la cybercriminalité.

En outre, le ministère de la Justice est amené à travailler avec le ministère de l'Intérieur via 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. 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 les unités de gendarmerie en fonction d'un protocole de compétences articulé autour de critères matériels et territoriaux.

Au cours de l'année 2013, 123 987 signalements ont été reçus par la plateforme PHAROS.

En outre, 71 745 signalements ont été reçus sur les six premiers mois de l'année 2014 (ce qui représenterait, rapporté à l'année, 143 490, soit une augmentation de 16 % par rapport à 2013).

Le nombre de signalements reçus à raison des infractions de racisme et de xénophobie et le nombre de contenus qu'ils concernent (un même contenu pouvant être signalé plusieurs fois) s'établit comme suit.

	Nombre de contenus recoupés/ nombre de signalements			Variation 2012-2014 Projection sur les signalements
	2012	2013	2014 (projection)	
Provocation publique à la haine et la discrimination raciale, ethnique ou religieuse	2 364/6 488	3 116/7 396	4 902/10 664	+ 64 %
Provocation publique à la haine et la discrimination à raison d'orientations sexuelles	244/1 271	864/3 352	772/1 626	+ 28 %
Injures et diffamations xénophobes ou discriminatoires	611/1 121	964/1 643	1 704/3 106	+ 177 %
Apologie de crime de guerre et contre l'humanité	105/420	164/358	196/588	+ 40 %
Provocation publique à la haine et la discrimination à raison d'un handicap	12/22	45/96	64/136	+ 518 %
Contestation de crime contre l'humanité	47/67	30/50	70/160	+ 138 %
« Happy slapping » xénophobe (vidéos de violences réelles)	18/42	16/22	24/26	- 38 %

Les signalements concernant la xénophobie et les discriminations représenteraient ainsi environ 11 % du nombre total des signalements pour 2014 contre 10 % en 2013 (statistiques à consolider à l'issue du traitement des dossiers en cours).

Cette catégorie de signalements serait donc en très forte augmentation, passant de 9 431 signalements pour 2012 à 16 306 en 2014 (projection), soit une augmentation estimée à 73 % en deux ans.

Une circulaire interministérielle consacrée à PHAROS a été signée le 19 juillet 2013.

Elle est en cours de révision (*cf. infra*).

Bilan statistique

Le ministère de la Justice exploite des données relatives à l'activité judiciaire et aux condamnations, qui proviennent de sources diverses, alimentées à partir d'une codification informatique unique de l'ensemble des données juridiques dans un langage juridique commun. Cette codification distingue les infractions en tenant compte de leurs éléments constitutifs, des circonstances aggravantes et des peines encourues, tels qu'énoncés dans les textes. Les dispositions du code pénal ne distinguent pas selon la nature de la religion et/ou de la race, il n'est ainsi pas possible d'isoler, parmi les condamnations prononcées, celles qui concernent des faits de nature antisémite ou antichrétienne ou antimusulmane. Il est en revanche possible de disposer de données fiables et détaillées des infractions quant aux condamnations prononcées pour chaque infraction, selon chaque motif discriminatoire, quand ces motifs ne posent pas de difficulté d'interprétation.

Source casier judiciaire

Les données inscrites au casier judiciaire sont particulièrement fiables. Elles sont en outre détaillées quant à la nature de l'infraction, et permettent ainsi d'avoir une image fidèle du volume d'infractions réprimées pour chacun des motifs discriminatoires. Les dernières données disponibles portent sur l'année 2013, s'agissant de données provisoires, et sur l'année 2012 pour les données définitives.

Sources CASSIOPÉE

L'application CASSIOPÉE permet un suivi du début à la fin de la chaîne pénale, la fiabilité de la saisine s'est beaucoup améliorée au cours des dernières années, et le traitement des données issues de cette base permet d'analyser les affaires orientées par les parquets.

Les condamnations prononcées en 2013

	Nombre de condamnations (ou d'infractions) prononcées pour des infractions liées au racisme ou aux discriminations												
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013*
Nombre d'infractions en matière de racisme dans les condamnations	211	228	208	345	573	611	577	682	579	562	414	494	395
Nombre de condamnations prononcées à titre principal pour une infraction en matière de racisme	152	158	145	236	380	364	423	469	397	389	266	342	268
Nombre de condamnations prononcées uniquement pour une infraction en matière de racisme	115	115	105	165	253	275	306	344	288	295	190	232	178

* Données provisoires.

Ces chiffres traduisent depuis le début l'année 2001 une augmentation importante des condamnations prononcées pour des infractions à caractère raciste et discriminatoire. 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 II¹⁶, a donc été important en particulier depuis 2004.

Depuis 2008, le nombre de condamnations a baissé, notamment pour l'année 2011, mais il est remonté en 2012. Les données 2013 montrent une nouvelle baisse des infractions et condamnations par rapport à la baisse de l'année précédente, soit - 20,0% d'infractions et - 21,6% de condamnations à titre principal.

Détails des condamnations pour l'année 2013

Qualification simplifiée (infraction)	Infractions ayant donné lieu à condamnation	Peines principales prononcées, calculées sur les condamnations à infraction unique					
		Condamnations-infraction unique	Peines d'emprisonnement			Peines d'amende	
			Dont ferme (tout ou partie)	Quantum emp. ferme (mois)	Dont emp. sursis total	Amendes	Montant moyen amende ferme
Atteinte aux biens							
Destruction du bien d'autrui à raison de la nation ou l'ethnie	2	0	0		0	0	
Dégradation ou détérioration du bien d'autrui à raison de la race	2	0	0		0	0	
Dégradation ou détérioration du bien d'autrui à raison de la nation ou l'ethnie	1	0	0		0	0	
Dégradation ou détérioration du bien d'autrui à raison de la religion	3	1	1	7,0	0	0	
Extorsion commise en raison de la religion	3	0	0		0	0	
Destruction du bien d'autrui à raison de la nation ou l'ethnie par un moyen dangereux pour les personnes	1	0	0		0	0	
Dégradation ou détérioration du bien d'autrui à raison de la race par un moyen dangereux pour les personnes	1	0	0		0	0	

16. La loi du 3 février 2003, dite loi Lellouche. Le mobile raciste, xénophobe ou antisémite de l'auteur a été érigé en circonstance aggravante de certains crimes et délits, tels les meurtres, les viols, les violences. Cette circonstance a pour effet d'augmenter la peine encourue ou d'aggraver la nature de l'infraction. Ainsi, le délit de dégradation dangereuse de bien privé devient un crime lorsque la circonstance aggravante est constituée. La loi du 9 mars 2004, dite loi Perben II. La circonstance aggravante créée par la loi Lellouche a été étendue à de nouvelles infractions, tels les menaces, les vols et les extorsions. La prescription des délits à caractère raciste ou antisémite en matière de presse a été allongée (de trois mois à un an), afin de faciliter l'exercice des poursuites.

Qualification simplifiée (infraction)	Infractions ayant donné lieu à condamnation	Peines principales prononcées, calculées sur les condamnations à infraction unique					
		Condamnations-infraction unique	Peines d'emprisonnement			Peines d'amende	
			Dont ferme (tout ou partie)	Quantum emp. ferme (mois)	Dont emp. sursis total	Amendes	Montant moyen amende ferme
Atteinte aux personnes							
Violence à raison de la religion suivie d'incapacité n'excédant pas 8 jours	3	1	0		1	0	
Violence à raison de la nation ou l'ethnie suivie d'incapacité n'excé- dant pas 8 jours	2	1	0		0	1	300 €
Violence à raison de la nation ou l'ethnie suivie d'incapacité supérieure à 8 jours	1	1	1	2,0	0	0	
Violence à raison de la race suivie d'incapacité n'excédant pas 8 jours	5	2 (dont 1 mesure de substitution)	1	4,0	0	0	
Violence à raison de la race suivie d'incapacité supérieure à 8 jours	1	1	0		1	0	
Violence à raison de la race sans incapacité	8	6 (dont 3 mesures de substitution)	1	3,0	1	1	800 €
Violence à raison de la nation ou l'ethnie sans incapacité	3	1	1	3,0	0	0	
Violence à raison de la religion sans incapacité	3	0	0		0	0	
Menace réitérée de délit contre les personnes dont la tentative est punis- sable, commise en raison de la race	1	0	0		0	0	
Menace réitérée de délit contre les personnes dont la tentative est punis- sable, commise en raison de l'ethnie ou la nationalité	1	0	0		0	0	
Menace réitérée de crime contre les personnes, commise en raison de la religion	3	1	1	12,0	0	0	
Menace réitérée de crime contre les personnes, commise en raison de l'ethnie ou la nationalité	3	1	0		1	0	
Menace de mort matérialisée par écrit, image ou autre objet, commise en raison de l'ethnie ou la nationalité.	3	0	0		0	0	

Qualification simplifiée (infraction)	Infractions ayant donné lieu à condamnation	Peines principales prononcées, calculées sur les condamnations à infraction unique					
		Condamnations-infraction unique	Peines d'emprisonnement			Peines d'amende	
			Dont ferme (tout ou partie)	Quantum emp. ferme (mois)	Dont emp. sursis total	Amendes	Montant moyen amende ferme
Menace de mort matérialisée par écrit, image ou autre objet, commise en raison de la race	2	1	0		1	0	
Menace de mort matérialisée par écrit, image ou autre objet, commise en raison de la religion	2	1	1	3,0	0	0	
Menace de mort réitérée, commise en raison de la race	10	3 (dont 1 mesure de substitution)	1	2,0	0	1	300 €
Menace de mort réitérée, commise en raison de l'ethnie ou la nationalité	8	2	0		1	1	300 €
Menace de mort réitérée, commise en raison de la religion	3	1	1	3,0	0	0	
Menace de délit contre les personnes avec ordre de remplir une condition commise en raison de la religion	2	2	1	4,0	1	0	
Menace de mort avec ordre de remplir une condition commise en raison de la race	1	0	0		0	0	
Menace de mort avec ordre de remplir une condition commise en raison de l'ethnie ou la nationalité	2	0	0		0	0	
Discrimination							
Discrimination à raison de la religion – offre d'emploi	1	1	0		0	1	
Discrimination à raison de la religion – offre ou fourniture d'un bien ou d'un service	1	1	0		0	1	
Discrimination à raison de l'origine, l'ethnie ou la nationalité – offre ou fourniture d'un bien ou d'un service	3	1	0		0	1	1 000 €
Discrimination à raison de l'origine, l'ethnie ou la nationalité – refus d'embauche	1	1	0		0	1	

Qualification simplifiée (infraction)	Infractions ayant donné lieu à condamnation	Peines principales prononcées, calculées sur les condamnations à infraction unique					
		Condamnations-infraction unique	Peines d'emprisonnement			Peines d'amende	
			Dont ferme (tout ou partie)	Quantum emp. ferme (mois)	Dont emp. sursis total	Amendes	Montant moyen amende ferme
Provocation, injure, diffamation (publique ou non publique)							
Injure publique envers un particulier en raison de sa race, de sa religion ou de son origine, par parole, écrit, image ou moyen de communication au public par voie électronique	259	118 (dont 8 mesures de substitution, 2 dispenses de peine et 1 mesure/sanction éducative)	8	2,4	14	85	521 €
Provocation à la discrimination nationale, raciale, religieuse par parole, écrit, image ou moyen de communication au public par voie électronique	26	15 (dont 2 mesures de substitution et 2 mesures/sanctions éducatives)	0		5	6	608 €
Provocation à la haine ou à la violence en raison de l'origine, l'ethnie, la nation, la race ou la religion par parole, écrit, image ou moyen de communication au public par voie électronique	15	10 (dont 1 mesure de substitution)	1	4,0	6	2	
Provocation non publique à la discrimination en raison de l'origine, l'ethnie, la nation, la race ou la religion	5	3	0		0	3	1017 €
Provocation non publique à la haine ou à la violence en raison de l'origine, l'ethnie, la nation, la race ou la religion	4	2 (dont 1 mesure/sanction éducative)	0		0	1	300 €

Les infractions ayant donné lieu à condamnation pour provocation à la discrimination, injure et diffamation à caractère raciste restent les plus importantes quantitativement puisqu'elles représentent 78,2% des infractions (soit 309 infractions).

La part des faits d'injures publiques est prépondérante puisque, sur les 309 infractions ayant donné lieu à condamnation, 259, soit 83,8% relevaient de cette catégorie.

Les infractions ayant donné lieu à condamnation du chef de provocation à la discrimination, à la haine ou à la violence par moyen de communication au public sont au nombre de 41, soit 10,4% de l'ensemble des infractions.

De plus, 6 infractions ayant donné lieu à condamnation ont été prononcées en 2013 pour des faits de discriminations (soit 1,5% des infractions sanctionnées), 13 infractions pour des atteintes aux biens (soit 3,3% des infractions sanctionnées) et 67 pour des atteintes aux personnes (17,0% des infractions sanctionnées).

Le faible volume des condamnations pour infraction unique en matière de violences racistes ou discriminatoires (base de calcul du quantum moyen de la peine prononcée) rend l'étude des peines prononcées délicate.

Néanmoins, sur les 178 condamnations pour une infraction unique prononcées en 2013, 51 peines privatives de liberté ont été prononcées (soit 28,7%), dont 19 emprisonnements ferme, et 105 amendes (soit 59,0%). Le quantum d'emprisonnement ferme va de 2 à 12 mois et le quantum moyen des amendes fermes de 300 à 1 017 euros.

Les contraventions à caractère raciste ou xénophobe : infractions ayant fait l'objet d'une décision de culpabilité des tribunaux de police et des juges de proximité

NATINF	Infractions
2008	
Diffamation non publique en raison de l'origine, l'ethnie, la nation, la race ou la religion	8
Injure non publique en raison de l'origine, l'ethnie, la nation, la race ou la religion	197
2009	
Diffamation non publique en raison de l'origine, l'ethnie, la nation, la race ou la religion	12
Injure non publique en raison de l'origine, l'ethnie, la nation, la race ou la religion	195
2010	
Diffamation non publique en raison de l'origine, l'ethnie, la nation, la race ou la religion	4
Injure non publique en raison de l'origine, l'ethnie, la nation, la race ou la religion	167
2011	
Diffamation non publique en raison de l'origine, l'ethnie, la nation, la race ou la religion	6
Injure non publique en raison de l'origine, l'ethnie, la nation, la race ou la religion	178
2012	
Diffamation non publique en raison de l'origine, l'ethnie, la nation, la race ou la religion	4
Injure non publique en raison de l'origine, l'ethnie, la nation, la race ou la religion	166
2013	
Diffamation non publique en raison de l'origine, l'ethnie, la nation, la race ou la religion	5
Injure non publique en raison de l'origine, l'ethnie, la nation, la race ou la religion	169

Entre 2008 et 2013, les condamnations sont en baisse de - 15,1%.

Les données d'activité pénale

Depuis 2007, le taux de réponse à l'outil de suivi évoqué ci-dessus baisse régulièrement, malgré des relances auprès des parquets, ce qui empêche des comparaisons pertinentes des données. Après la circulaire du 27 juin 2012, le taux de réponse est remonté à 56,6% mais il est à noter une nouvelle baisse des répondants sur la fin de l'année 2012 à 43%. Ce dispositif n'est donc pas considéré comme maniable par les juridictions.

Toutefois, depuis le début de l'année 2012, les données concernant les actes de racisme peuvent être extraites de l'infocentre CASSIOPÉE, application qui était installée dans presque toutes les juridictions. Ces données concernent la France entière depuis début 2013.

Il semble donc plus utile de mener l'analyse statistique à partir des données de CASSIOPÉE depuis début 2012 et non par celles du dispositif de suivi.

		Affaires racisme						
		2012			2013			2014
		1 ^{er} semestre	2 ^e semestre	Total	1 ^{er} semestre	2 ^e semestre	Total	1 ^{er} semestre
Extraction CASSIOPÉE	Affaires nouvelles	2 972	3 207	6 179	2 967	3 006	5 973	3 234
	Affaires poursuivables	932	897	1 829	962	951	1 913	931
	Taux de réponse pénale	82,5 %	79,6 %	81,1 %	79,3 %	80,9 %	80,1 %	77,7 %
	Mesures alternatives (% part dans la réponse pénale)	467 (60,7 %)	412 (57,7 %)	879 (59,3 %)	466 (61,1 %)	477 (62,0 %)	943 (61,6 %)	476 (65,8 %)
	Poursuites (% part dans la réponse pénale)	302 (39,3 %)	302 (42,3 %)	604 (40,7 %)	297 (38,9 %)	292 (38,0 %)	589 (38,4 %)	247 (34,2 %)

Le taux de réponse pénale varie légèrement sur la période, il est en baisse pour le 1^{er} semestre 2014. La part des alternatives aux poursuites reste importante sur ce contentieux, 65,8% au 1^{er} semestre 2014.

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 ? 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.

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. La législation française a évolué dans le sens d'une répression plus sévère de ce type d'agissements.

Les instructions de politique pénale

Des circulaires et des dépêches sont régulièrement adressées aux procureurs généraux afin d'attirer 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 par la suite 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 préfetures, les services de police et de gendarmerie, ainsi que les représentants de l'éducation nationale ;
- l'établissement d'un dialogue constructif avec les représentants des communautés culturelles et religieuses ;
- la formation et l'animation de réflexions communes.

Ils 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 antidiscriminations 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 antidiscriminations.

- Dépêche du 8 janvier 2009 portant réponses judiciaires face à la recrudescence des actes à caractère antisémite :

- rappel des précédentes instructions de politique pénale

La confirmation des orientations pénales préalablement définies

- Dépêche du 5 mars 2009 relative à l'extension de la compétence des pôles antidiscriminations 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 antidiscriminations 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 pour 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 DACG ;
- 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.

Les partenariats

Il peut en outre être précisé que deux conventions-cadres avaient été signées le 14 décembre 2007 par le garde des Sceaux et les présidents des associations LICRA et SOS Racisme afin de développer des réseaux locaux de lutte contre les discriminations fondées sur l'origine, l'appartenance réelle ou supposée à

une ethnie une nation, une race ou une religion, qui devront s'articuler avec les objectifs des pôles antidiscriminations.

En 2010, une nouvelle convention a été signée avec la LICRA pour la permanence d'accueil juridique des victimes. Cette convention a été renouvelée annuellement. L'évaluation des résultats obtenus étant satisfaisante, la dernière convention a été renouvelée en 2014 (7 500 euros sur le budget de l'aide aux victimes).

En 2014, le SADJAV a conclu deux conventions avec l'association SOS Racisme. Une première convention a été conclue au titre de la réserve parlementaire (25 000 euros) pour l'organisation de débats visant à promouvoir le vivre ensemble et la République au cœur des quartiers populaires et pour la réalisation d'un court documentaire portant sur ces échanges. Cette action a été menée en lien avec Latifa Ibn Ziaten, dont le fils Imad a été la première victime de Mohamed Merah, et BDM TV.

La seconde convention, financée à hauteur de 20 000 euros sur le budget de l'aide aux victimes, 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. Il s'agit également de sensibiliser les citoyens sur leurs droits par la création et la diffusion de plaquettes d'accès aux droits, de conseiller et former les services juridiques des comités locaux de SOS Racisme, d'organiser des testings pour mettre en évidence les pratiques discriminatoires.

Rapports de politique pénale 2013

L'action des parquets généraux en matière de racisme

Le contentieux du racisme et des discriminations bénéficie d'une attention particulière de la part des parquets généraux, qui relèvent cependant qu'il demeure résiduel.

Si un nombre réduit d'entre eux indique que cette situation n'a pas rendu nécessaire la mise en œuvre de dispositifs spécifiques de coordination des politiques pénales dans leur ressort, (Bourges, Metz), les procédures signalées en la matière font l'objet d'un suivi attentif de la part de tous les parquets généraux, et la majorité d'entre eux ont pris des mesures pour harmoniser les pratiques dans leur ressort.

Les procureurs généraux ont ainsi adressé des instructions de politique pénale aux parquets, par le biais de dépêches ou de notes d'action publique, qui portent principalement sur la diffusion des prescriptions de la dépêche du 27 juin 2012, telles que la nécessité de favoriser l'émergence des plaintes, d'assurer une réponse pénale adaptée et individualisée, de retenir systématiquement les circonstances aggravantes (Angers, Besançon, Colmar, Versailles).

En outre, il est demandé aux magistrats des parquets d'aviser systématiquement le parquet général des infractions relevées en matière de racisme et de discrimination dans le cadre de la permanence d'action publique (Besançon, Orléans, Rennes, Colmar).

Ces instructions portent également sur l'importance de développer des partenariats dans ce domaine et d'assurer leur effectivité.

Ainsi, certains parquets généraux insistent sur la nécessité, pour les parquets de leur ressort, de s'impliquer dans le fonctionnement de la Commission pour la promotion de l'égalité des chances et de la citoyenneté (COPEC), de prendre attache avec le délégué du Défenseur des droits, d'organiser des réunions avec les associations de lutte contre les discriminations ainsi que des actions ciblées auprès des élus et des administrations (Douai, Montpellier, Orléans).

Ces instructions sont ensuite déclinées au cours de réunions entre le parquet général et les parquets du ressort (Caen, Cayenne, Colmar, Douai, Limoges, Reims, Rennes).

En outre, certains procureurs généraux s'attachent à organiser également des réunions regroupant l'ensemble des acteurs de la lutte contre le racisme et les discriminations – magistrats référents, services d'enquête, représentants des associations spécialisées, des différents cultes, des services de l'État, du Défenseur des droits – afin de dresser un état des lieux des initiatives et des réalisations sur le ressort, d'exposer les orientations de politique pénale adaptées à cette délinquance, de resserrer les liens entre ces différents intervenants pour conforter les partenariats et améliorer la circulation de l'information et favoriser les signalements (Angers, Besançon, Bordeaux, Dijon, Grenoble).

Dans la perspective de l'organisation de telles réunions, des parquets généraux procèdent, en lien avec les préfetures, à l'identification des associations représentatives susceptibles de constituer des interlocuteurs valables dans ce domaine (Douai, Rennes, Toulouse).

Afin d'assurer une parfaite harmonisation des pratiques des parquets et d'entretenir les liens entre les différents acteurs, des parquets généraux ont mis en place depuis plusieurs années (Lyon, Grenoble, Paris) ou projettent de mettre en place (Colmar, Bordeaux), à leur niveau, des cellules de veille, certaines spécialisées selon les types d'infractions (à connotation antisémite, antimusulmane). Ces cellules réunissent annuellement, autour du procureur général et du magistrat référent du parquet général, tous les procureurs du ressort ainsi que les représentants des associations concernées. À Grenoble, les représentants de la police et de la gendarmerie nationales ainsi que le représentant régional de l'Éducation nationale y sont également associés. Au cours de ces réunions sont inventoriés les signalements d'infractions portées à la connaissance des parquets et des associations, en les croisant pour s'assurer de l'exhaustivité de l'information de l'autorité judiciaire. Les acteurs associatifs sont également informés du suivi des plaintes, de l'avancement des enquêtes et de la suite judiciaire qui leur a été réservée.

Enfin, pour favoriser les échanges avec le Défenseur des droits, des protocoles de coopération entre certains parquets généraux et cette autorité sont signés (Amiens, Orléans, Bourges, Montpellier) ou en projet (Douai).

L'action des parquets en matière de racisme

Comme les années précédentes, la très grande majorité des parquets souligne le caractère quantitativement marginal de ce contentieux, peu de faits leur étant signalés, ainsi que les difficultés à faire aboutir les plaintes ; celles-ci sont très souvent classées sans suite dans la mesure où la preuve des faits demeure difficile à rapporter, où l'auteur n'est pas toujours identifiable, et en raison des spécificités procédurales de la loi du 29 juillet 1881.

- La mise en œuvre d'une politique pénale réactive et ferme

Les instructions de la dépêche du 27 juin 2012 ont été diffusées aux magistrats des parquets ainsi qu'aux services de police et de gendarmerie, et déclinées dans le ressort de chaque tribunal, notamment par des notes d'action publique ou lors des réunions du parquet et des états-majors de sécurité (Cherbourg, Belfort, Colmar, Cambrai).

De nombreux parquets donnent pour instruction aux enquêteurs de traiter ce contentieux en temps réel, dans le cadre de la permanence, afin que le magistrat puisse donner, sans délai, des directives sur les modalités de l'enquête (Libourne, Coutances, Alençon, Chaumont, Lille, Orléans).

De plus, au sein des parquets, notamment au niveau de l'enregistrement par le bureau d'ordre, des circuits de traitement de ces signalements sont mis en place afin d'en assurer un suivi efficace et réactif (Saverne, Clermont-Ferrand).

Les circonstances aggravantes sont systématiquement retenues dès la phase de l'enquête dès lors qu'elles apparaissent suffisamment caractérisées (Ajaccio, Chalon-sur-Saône, Douai).

- Les réponses pénales

Les parquets veillent à apporter une réponse pénale systématique et adaptée à ces faits lorsqu'ils apparaissent caractérisés.

Si certains les poursuivent invariablement devant le tribunal correctionnel (Soissons, Orléans, Reims), les parquets privilégient largement, en présence de faits de faible gravité et en l'absence d'antécédents judiciaires de l'auteur, le recours aux alternatives aux poursuites.

Toutes les alternatives aux poursuites sont utilisées avec, souvent, des modules ou des intervenants spécialisés pour s'adapter aux faits et à la personnalité des auteurs (Agen, Lille). Des stages de citoyenneté pour les mineurs auteurs de ces faits ont été institués (Saint-Quentin).

Les poursuites pénales devant le tribunal correctionnel sont réservées aux actes les plus graves et certains parquets n'hésitent pas à recourir au défèrement en vue d'une comparution immédiate lorsque la gravité des faits le justifie et que la loi l'autorise (Toulon, Rouen, Marseille, Chaumont, Lille).

Les parquets veillent à ce que les victimes d'infraction à caractère raciste, tout comme les associations spécialisées ou les représentants religieux concernés (Colmar, Marseille), soient systématiquement tenues informées des suites judiciaires réservées à leur procédure (Bergerac).

- Favoriser l'émergence des plaintes

Il est également demandé aux services d'enquête d'apporter une attention particulière et de traiter avec célérité ces procédures, notamment avec un enregistrement immédiat des plaintes (Montpellier, Rodez, Belfort). Certains parquets ont proscrit l'usage des mains courantes ou des procès-verbaux de renseignements judiciaires pour ces infractions (Nanterre, Coutances).

Pour améliorer le traitement des plaintes et favoriser la constitution de procédures complètes, des actions de sensibilisation des officiers de police judiciaire sont menées (Caen), tant sur la technicité du contentieux que sur la nécessaire qualité de l'accueil des victimes (Angoulême).

Des enquêteurs référents sont parfois désignés au sein des commissariats (Montpellier, Chaumont).

L'attention des directeurs des établissements pénitentiaires est attirée sur le nécessaire signalement de ces infractions au parquet (Caen, Reims, Belfort, Argentan, Chaumont).

- Une politique partenariale dynamique

Les parquets organisent des rencontres avec les correspondants de l'institution judiciaire, que ce soit avec les services enquêteurs, le délégué du Défenseur des droits, les représentants des associations de lutte contre le racisme et les discriminations, d'aide aux victimes, des différents cultes ou ceux d'autres administrations afin de dresser un constat de la situation des signalements et de favoriser l'émergence des plaintes (Angoulême, Toulon, Lille, Nanterre).

Ces échanges 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 (Toulon, Angoulême, Metz, Béthune, Valenciennes).

L'objectif premier des parquets demeure alors de favoriser l'émergence des plaintes.

Pour cela, ils poursuivent la mise en œuvre d'une politique partenariale dynamique qui peut se développer dans le cadre de la Commission pour la promotion de l'égalité des chances (COPEC) (Alès), des pôles antidiscriminations (Nîmes), des cellules de veille (Douai, Senlis) ou bien encore de groupes de travail spécifique (Alençon).

Les parquets veillent à entretenir des relations de qualité avec les délégués du Défenseur des droits (Amiens, Pointe-à-Pitre, Marseille), qui sont souvent associés aux travaux des pôles antidiscriminations (Bobigny). Ce partenariat efficace peut être organisé dans le cadre de protocoles de coopération, signés avec le Défenseur des droits (Amiens); la conclusion de nouveaux protocoles de coopération est en projet dans certains ressorts (Bastia).

Les délégués du Défenseur des droits assurent des permanences au sein des maisons de justice et du droit (Senlis, Bergerac), pour accueillir et orienter les victimes de discrimination dans leurs démarches. Ils sont parfois aussi invités à

formuler des observations lorsque des poursuites sont engagées par le parquet devant la juridiction compétente (Grasse).

Les spécificités techniques de ce contentieux conduisent les parquets à fortement s'impliquer dans des actions de formation auprès des associations spécialisées (Chambéry, Paris), des enquêteurs (Bordeaux, Angoulême), des partenaires institutionnels (tels que l'inspection du travail, la préfecture, l'inspection d'académie, les institutions du secteur socio-éducatif) et des établissements scolaires (Senlis). De nombreux supports d'information sont également réalisés et diffusés par les parquets (Montpellier, Angoulême, Ajaccio).

La diffusion de modèles de fiche de signalement, auprès des mairies, des associations d'aide aux victimes et des commissariats, complète ces dispositifs destinés à favoriser l'émergence de plaintes (Valenciennes, Douai, Chaumont, Villefranche-sur-Saône).

Enfin, les parquets s'appuient sur les médias locaux pour informer le public des initiatives prises en cette matière, ainsi que sur les suites judiciaires données (Nîmes, Douai, Valenciennes, Sarreguemines).

Certains parquets (Béthune, Cherbourg, Coutances, Mulhouse, Colmar) soulignent cependant que peu d'associations spécialisées sont implantées localement. Dans ce cas de figure, l'échelon le plus pertinent pour resserrer les liens entre l'institution judiciaire et les associations apparaît être celui du parquet général.

Bonnes pratiques des parquets

À Metz, l'association d'aide aux victimes a été sensibilisée à l'accueil et à la prise en charge des victimes de discriminations, racisme ou violences à raison de leur orientation sexuelle.

À Alençon, un répertoire des acteurs concourant à la lutte contre les discriminations a été créé sous la forme de fiches-annuaire.

À Metz, un circuit spécifique de signalement par les associations, consistant en un accès direct au secrétariat du procureur, a été créé pour les affaires particulièrement sensibles afin de pouvoir faire débiter sans retard les investigations.

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.

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'expérimente.

À Angoulême, le magistrat référent du parquet a participé, avec la direction académique, à une présentation du kit de lutte contre l'homophobie en faveur des élèves de collège, composé d'affiches, de dépliants et d'un DVD destinés aux enseignants.

À Montpellier, des médiations pénales sont systématiquement engagées pour les injures raciales dans le cadre de troubles de voisinage lorsque les faits sont commis par des primo délinquants.

Le ministère de la Justice est-il en mesure de fournir un état des lieux des pôles antidiscriminations, 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 vu des conventions-cadres signées avec le ministère ?

Bilan des pôles antidiscriminations et des magistrats référents

Une première synthèse sur le fonctionnement des pôles antidiscriminations et l'activité des magistrats référents a été établie par la DACG, à la suite d'une dépêche diffusée aux parquets généraux le 22 septembre 2008.

Une seconde synthèse a été réalisée par la DACG à la suite de la dépêche du 23 octobre 2012, dans laquelle la garde des Sceaux demandait aux parquets généraux la communication d'un état des lieux des pôles antidiscriminations précisant le nom des magistrats référents désignés dans les parquets et dressant le bilan de leur action.

À l'occasion d'une action de formation pluridisciplinaire ayant pour vocation de sensibiliser les acteurs à la lutte contre les violences homophobes à l'attention des policiers, gendarmes et magistrats, les 3 et 4 juin 2013 à l'ENM, les magistrats référents en matière de discrimination ont été réunis. La garde des Sceaux a ouvert cette première session de regroupement des magistrats référents en ce domaine et a rappelé à cette occasion l'effet destructeur du lien social, contraire aux valeurs de la République, des actes et des propos racistes, antisémites, xénophobes et homophobes, ainsi que les textes les incriminant.

Enfin, un point spécifique sur les pôles antidiscriminations a été demandé dans les rapports de politique pénale des parquets pour l'année 2012, au sein du chapitre consacré au racisme et aux discriminations. Ce point a pu être complété par les éléments transmis d'initiative par les parquets dans les rapports de politique pénale pour l'année 2013.

Tous les parquets généraux ainsi que tous les parquets des tribunaux de grande instance ont procédé à la désignation d'un magistrat référent. De plus, la consultation des derniers rapports de politique pénale permet de recenser plus d'une cinquantaine de pôles antidiscriminations.

Plusieurs pôles se réunissent régulièrement et associent à leurs travaux les associations investies dans la lutte contre le racisme et les discriminations.

Des échanges réguliers ont lieu entre les magistrats référents et les représentants locaux du Défenseur des droits, et des conventions ont été passées avec ce dernier par certains parquets ou parquets généraux.

De nombreux parquets, en tant que référent ou dans le cadre du pôle, participent également régulièrement aux commissions pour la promotion de l'égalité des chances et la citoyenneté (COPEC).

Enfin, des permanences d'accès au droit et des cellules de veille ont été créées dans un certain nombre de départements.

Des fiches de signalement et des formulaires de plainte ont aussi été établis et diffusés afin de faciliter le signalement de tels faits.

Les magistrats référents et les délégués du procureur de la République spécialisés se sont également rendus dans des établissements scolaires pour y expliquer l'action de la justice. De même, des sessions de formation à l'attention des enquêteurs ou des intervenants en la matière ont été organisées. Certains pôles ont également diffusé des supports d'information.

Cependant, 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.

Les magistrats soulignent en effet la difficulté persistante à faire émerger des plaintes ou à caractériser les infractions, outre le fait que le tissu associatif local est parfois peu développé.

Pour cette raison, le pôle antidiscriminations créé par certains parquets n'est pas actif, alors que d'autres parquets n'ont pas jugé opportun de créer un pôle antidiscriminations, en l'absence d'une réelle problématique dans ce domaine sur leur ressort. Néanmoins, suite à la dépêche du 27 juin 2012, certains pôles antidiscriminations ont été réactivés (Sarreguemines, Belfort).

Bonnes pratiques relevées

À Grenoble, le magistrat référent est régulièrement saisi par les membres du pôle, soit pour évaluer en amont si une situation est susceptible de fonder des poursuites pénales, soit pour une information sur l'état d'une enquête. Les membres du pôle sont également amenés à signaler et parfois à soutenir des plaintes adressées par des particuliers (c'est le cas de SOS Racisme). Le magistrat référent apporte alors à ses interlocuteurs les explications nécessaires à la bonne compréhension de la décision du parquet.

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.

À Valence, afin de faire connaître au public ce que recouvre la notion juridique de discrimination, et en quoi consiste le pôle antidiscriminations, 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 Toulouse, dans le cadre de l'activité du pôle antidiscriminations, 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 CDAD¹⁷ 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 MJM 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 détenus.

À Ajaccio, le pôle antidiscriminations 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 Évry, la cellule de veille du pôle antidiscriminations a établi un modèle de plainte type, et a organisé une formation des intervenants associatifs dans ce domaine.

À Bobigny, des réunions trimestrielles du pôle antidiscriminations ont été mises en place, afin d'évoquer les affaires pénales en cours auxquelles sont associés le chef du service pénal du défenseur des droits et les délégués du procureur spécialisés.

Conventions-cadres

À la suite des conventions-cadres signées le 14 décembre 2007 par la garde des Sceaux et les associations LICRA et SOS Racisme, le ministère de la Justice a travaillé avec ces deux associations afin de rendre effectifs les objectifs de ces conventions de mener des actions de lutte contre les discriminations et de formation.

Un premier bilan, mitigé, témoigne de la difficulté récurrente souvent pointée de faire émerger des plaintes pour les faits de discrimination.

La garde des Sceaux, par courriers du 1^{er} septembre 2009, a donc indiqué aux présidents de la LICRA et de SOS Racisme que leurs associations n'avaient pas su être à l'initiative d'actions concrètes et innovantes de nature à favoriser l'émergence de nouvelles plaintes. Les conventions-cadres avaient été conclues pour une durée de trois ans et ont donc pris fin le 14 décembre 2010. Elles n'ont pas été renouvelées.

En 2010, une nouvelle convention a été signée avec la LICRA pour la permanence d'accueil juridique des victimes. Cette convention a été renouvelée annuellement. En exécution de la convention qui a été conclue avec la LICRA

17. Conseil départemental de l'accès au droit.

le 10 septembre 2013 pour la prise en charge des victimes de discriminations, la LICRA a assuré, au moyen de sa permanence juridique ouverte 5 jours sur 7, de 9 heures à 18 heures, dans les locaux du siège national à Paris, une mission d'aide aux victimes d'infraction pénale à caractère raciste ou antisémite.

Cette permanence a répondu aux victimes qui ont réclamé assistance et conseil, et aux personnes qui ont signalé à la LICRA des faits racistes ou discriminatoires dont elles ont été témoins. Selon le bilan pour 2013, le service juridique de la LICRA a répondu aux appels, courriers et courriels de 3 090 victimes (contre 3 017 en 2012) dont 1 526 émanaient de victimes ou de témoins signalant des faits à caractère raciste et antisémite, contre 1 235 en 2012 (soit une augmentation de + 23,5% par rapport à 2012). La commission juridique de la LICRA, disposant d'un réseau de plus de 100 avocats militants bénévoles qui conseillent et représentent la LICRA dans les procès en cours, a été partie civile dans 87 procédures. La LICRA a diffusé 200 000 dépliants d'information juridique dans des points d'accès au droit et plus de 5 000 guides juridiques. Elle a également lancé en 2013 le projet #StopRacisme, le premier blog photos antiraciste, face au déploiement de la parole raciste et intolérante sur le web et les réseaux sociaux, pour dire stop au racisme et aux discriminations.

Depuis quelques années, la LICRA a intensifié son action internationale et œuvré pour une présence effective dans de nombreux pays.

Le Plan national d'action contre le racisme et l'antisémitisme (PNACRA) stipule 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 ?

La consultation des rapports de politique pénale 2013 permet de constater que, depuis plusieurs années, les parquets généraux ont conclu des conventions ou des protocoles avec le Défenseur des droits ou les associations de lutte contre le racisme (*cf. supra*).

Sur ce point, une dépêche du directeur du cabinet de la garde des Sceaux du 11 juin 2014, concernant la mise en œuvre de la circulaire du Premier ministre du 26 mars 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, a été l'occasion pour le ministère de la Justice de rappeler l'importance pour l'institution judiciaire de développer les messages d'information et de sensibilisation à la lutte contre toutes les formes de discrimination et de demander à ce que soit systématisé un partenariat entre l'institution judiciaire et le Défenseur des droits (un modèle de convention était joint en annexe de la dépêche).

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 que, 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.

Pendant, 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, ainsi que de provocation à la discrimination, à la haine ou à la violence à raison de la race ou de la religion aux termes de l'article 65-3 de la loi de 1881.

L'attention des parquets a été à nouveau portée sur ces spécificités procédurales dans la dépêche du 4 août 2014 (*cf. supra*).

Il peut être précisé que 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.

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 ?

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.

Cette circulaire est en cours de révision. Il s'agit, pour l'essentiel, d'en modifier l'annexe, qui détermine les services destinataires des différents signalements, afin de tirer les conséquences de l'expérience acquise depuis l'entrée en fonction de la plateforme.

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 2014 ? Si oui, lesquels ?

Aucun texte n'a été adopté sur ces sujets en 2014.

Des instructions spécifiques concernant la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie ont-elles été adressées directement aux parquets ? Si oui lesquelles ?

Comme rappelé ci-dessus, le 4 août 2014, une dépêche relative aux réponses judiciaires apportées aux actes et propos à caractère raciste, xénophobe et antisémite, a été adressée aux parquets généraux pour rappeler les difficultés procédurales liées à la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, et appeler à nouveau leur attention sur la nécessité d'une réponse pénale ferme et adaptée aux actes à caractère raciste, antisémite ou xénophobe, ainsi que sur le signalement de ces faits ou de toute difficulté relative à ces faits à la DACG.

Quelle formation spécifique est dispensée au personnel du ministère en matière de lutte contre 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 ?

Outre les actions de formations mises en place par l'ENM, de nombreuses formations, tant dans le cadre de la formation initiale que continue, ont été mises en œuvre en direction des officiers de police judiciaire par les magistrats référents chargés de l'animation des pôles antidiscriminations. Ces actions de formation ont vocation à perdurer.

Des actions spécifiques pour l'accueil des victimes des actes et menaces à caractère raciste, antisémite, xénophobe sont-elles mises en œuvre ?

L'action du ministère de la Justice dans le cadre de la lutte contre les discriminations, le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie vise, entre autres, à favoriser le dépôt des plaintes de victimes en permettant notamment aux associations intervenantes de saisir directement les magistrats des pôles antidiscriminations de certains faits.

En outre, par dépêche du 1^{er} avril 2009 ont été rappelées aux procureurs les dispositions générales en matière de recours aux associations d'aide aux victimes. Si l'article 41-1 du code de procédure pénale ne prévoit pas spécifiquement l'assistance d'une victime par une association lorsqu'une alternative aux poursuites est décidée, des textes plus généraux permettent leur intervention.

Ainsi, l'interprétation des textes permet à toute association d'aide aux victimes d'intervenir, si le procureur l'estime nécessaire, aux côtés de victimes de discrimination ou de racisme et de les soutenir dans toutes les démarches de la procédure. Selon les statistiques des associations d'aide aux victimes pour 2013, plus de 774 victimes de discrimination ont été aidées par les associations.

De plus, la matière de la lutte contre le racisme et les discriminations étant particulièrement technique, les parquets s'attachent à former les enquêteurs, dont certains peuvent être désignés comme référents, et des formulaires spécifiques de plainte ou de signalement sont mis à disposition, notamment dans les commissariats ou les brigades de gendarmerie. Des actions ciblées en faveur des victimes sont aussi menées.

Comme rappelé ci-dessus, des permanences d'accès au droit et des cellules de veille fonctionnent de manière efficace. Des fiches de signalement ont aussi été établies. Les pôles ont diffusé des supports ou des formulaires de plainte et des magistrats interviennent dans des établissements scolaires pour expliquer l'action de la justice.

Le ministère de la Justice intervient également en matière de lutte contre les discriminations au travers de permanences juridiques organisées dans les Maisons de justice et du droit et les lieux d'accès au droit mis en place par les conseils départementaux d'accès au droit (CDAD) qu'il finance.

Ainsi, les délégués du Défenseur des droits exercent leur activité dans 98 MJD (soit 77 % de l'ensemble des MJD). Ils ont mené, en 2012, 18 079 actions, dont 2 476, soit 14 %, concernent la lutte contre les discriminations. En outre, les

CDAD ont mis en place des permanences centrées sur des publics spécifiques dont les étrangers.

Des actions spécifiques sont-elles mises en œuvre pour lutter contre les contenus racistes, antisémites et xénophobes sur Internet ?

Par lettre de mission du 17 juin 2013, la garde des Sceaux confiait à Marc Robert, procureur général près la cour d'appel de Riom, la présidence d'un groupe de travail interministériel dont l'objet était de mener une réflexion approfondie sur la cybercriminalité, pour créer un espace de confiance sur Internet et élaborer une stratégie globale de lutte contre la cybercriminalité.

La garde des Sceaux soulignait à cette occasion que, si le développement de nouvelles technologies de l'information améliorait les capacités d'échange et d'information, il offrait cependant un nouveau champ d'action à la criminalité.

Le ministère de la Justice, le ministère de l'Économie et des Finances, le ministère de l'Intérieur et le ministère délégué auprès du ministère du Redressement productif chargé de l'Économie numérique ont participé à ce groupe de travail consacré à la cybercriminalité.

Les travaux de ce groupe ont porté sur quatre axes :

- adaptation du droit matériel et processuel aux nouvelles formes de criminalité qui utilisent l'Internet ou procèdent d'infractions contre les systèmes d'information et les systèmes de traitement automatisé des données ;
- adaptation des moyens d'enquête ;
- adaptation de la gouvernance interministérielle au niveau national ;
- aide aux victimes, sensibilisation des publics, construction de stratégies de prévention de la cybercriminalité.

À l'issue de ces travaux, 55 propositions concrètes ont été formulées par le groupe de travail dans un rapport qui a été remis officiellement le 30 juin 2014 aux ministres. Ces propositions visent, en prenant en compte à la fois l'impératif de sécurité et le respect des libertés, à mieux protéger les internautes en améliorant la sensibilisation des publics, la prévention des infractions et la réponse répressive.

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.

Prospectives

Quel type de mesure le ministère entend-il prendre pour l'année 2015 ?

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.

En outre, un mémento de droit de la presse, publié sur le site intranet de la DACG depuis 2004, est en cours d'actualisation par le bureau de la politique d'action publique générale et sera publié avant la fin de l'année. Il comprend les principales dispositions législatives en la matière ainsi que des éléments de jurisprudence et, notamment, en ce qui concerne les diffamations, les injures et les provocations à caractère raciste ou antisémite.

Contribution du ministère des Affaires étrangères et du Développement international

La politique extérieure de la France en matière de lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie

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. Le prochain rapport de la France est finalisé et sera transmis dans les prochains jours au Comité.

Conformément aux recommandations du CERD et à l'engagement qu'elle a pris à cette occasion, un Plan national d'action contre le racisme et l'antisémitisme a été adopté en février 2012 et un Délégué interministériel pour la lutte contre le racisme et l'antisémitisme a été nommé. Un nouveau programme d'action a été adopté pour la période 2013-2017. Son principal objectif est de s'attaquer aux stéréotypes et à la formation des préjugés. Il s'attache en particulier à l'éducation, la formation et la sensibilisation. Sont en particulier concernés les élèves, les étudiants, les agents de l'État dont les personnels au contact du public, les associations investies dans les secteurs de l'éducation populaire et du sport, les internautes et les fournisseurs d'accès à l'Internet, le monde du travail. Une place essentielle est en outre donnée aux initiatives d'ordre culturel ainsi qu'au rôle de la mémoire : le réseau des 1 200 musées de France est ainsi mobilisé afin de développer des actions locales en matière de lutte contre les préjugés.

La France a de plus remis ses 20^e et 21^e rapports périodiques, fusionnés en un seul document à la demande du Haut-Commissariat aux droits de l'homme, qui seront examinés lors de la 86^e session du CERD, au printemps 2015.

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. La France a été un acteur très actif lors de cette conférence, et lors de la Conférence d'examen de 2009. On se souvient que la Conférence de Durban de 2001 s'était déroulée dans un climat délétère, marqué par des dérapages anti-israéliens et antisémites au Forum des ONG, qui avaient pollué les débats de la Conférence intergouvernementale. Si la déclaration outrancière du Forum des ONG n'a pas été reprise dans les documents officiels de la Conférence de l'ONU, elle avait donné lieu à un détournement inacceptable des principes et des engagements guidant le travail des Nations unies dans la lutte contre le racisme.

La France continue de participer aux différents mécanismes, tant au Conseil des droits de l'homme qu'à l'Assemblée générale des Nations unies, prévus dans le cadre du suivi de la Conférence de Durban et est particulièrement vigilante,

en lien avec ses partenaires européens, à maintenir le processus en règle en évitant les dérapages.

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 nouveau président de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), Christian Ahlund (SE), a présenté le *Rapport annuel d'activités 2013* de l'ECRI lors du Comité des ministres du 9 juillet 2014. Ainsi, l'action de la France s'inscrit-elle dans un contexte européen marqué par des tensions internes sur les questions liées à la montée des partis xénophobes, populistes et d'extrême droite, qui trouvent un terreau fertile dans le contexte de la crise économique, par la résurgence du discours de haine, mais également par les violences racistes, par le développement de l'intolérance religieuse, et par la situation des migrants, en particulier en situation irrégulière.

La France s'engage activement pour mobiliser ses partenaires afin d'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 1^{er} mai 2006), entré en vigueur le 1^{er} mars de la même année, qui vise à lutter contre les appels à la haine sur Internet, dans le droit-fil 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 (essentiellement de formation, aide à l'éducation, campagne 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. Nous soutenons l'action de l'Agence des droits fondamentaux dans son travail d'observation et de diffusion de bonnes pratiques pour la lutte contre les discriminations, le racisme et la xénophobie.

Au sein de l'UE, 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 la présidence française de l'Union européenne. Cette décision-cadre doit être transposée prochainement (la proposition de loi a été déposée le 6 février 2013 à l'Assemblée nationale).

Politique extérieure de la France en matière d'intégration des Roms et des Sintis

La situation socio-économique très précaire de la communauté rom est une réalité européenne reconnue et partagée par tous les États concernés.

Le ministère des Affaires étrangères participe très activement à la mise en œuvre d'une politique volontariste aux niveaux national, de l'UE et du Conseil de l'Europe visant à promouvoir, avec les pays d'origine, l'intégration sociale et économique des Roms. À titre d'exemple, la France a contribué à l'élaboration du « Cadre de l'UE pour les stratégies nationales d'intégration des Roms pour la période allant jusqu'à 2020 » et s'emploiera à sa mise en œuvre. Elle a également contribué à hauteur de 185 000 euros à un programme de formation des médiateurs du Conseil de l'Europe.

Contribution du ministère de la Culture et de la Communication

La lutte contre le racisme, l'antisémitisme et les discriminations, le combat pour la tolérance sont des exigences communes à l'ensemble des politiques conçues au sein du ministère.

Le monde de la culture, ses acteurs, et le ministère en particulier, se doivent de travailler au partage des connaissances, à la reconnaissance de toutes les cultures et de ce qu'elles ont apporté et continuent d'apporter à l'équilibre social de la nation.

Au-delà de l'accès à la culture du plus grand nombre, la mission du ministère est également de donner les moyens de transformer le regard que l'on peut parfois porter sur les minorités.

La lutte contre les discriminations commence par la reconnaissance et la valorisation de toutes les cultures dans leur diversité.

Le présent rapport recense les actions mises en œuvre plus spécifiquement dans ce domaine par le ministère de la Culture et de la Communication (MCC).

1. La démarche de lutte contre les discriminations au sein du ministère

Le périmètre de travail concerne 12 460 agents publics répartis en administration centrale, dans les directions régionales des affaires culturelles métropolitaines, dans trois établissements publics (le musée du Louvre, le château et le domaine de Versailles, et la Bibliothèque nationale de France), ainsi que deux services à compétence nationale (le Mobilier national [les Gobelins] et les Archives nationales) et un EPIC (l'Opéra national de Paris). Un réseau de correspondants a été mis en place et un premier audit sur la situation a été réalisé, permettant de définir des pistes concrètes pour un plan d'action. La poursuite de cette démarche est le témoignage de l'engagement du ministère en matière de prévention des discriminations, en particulier celle de l'appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, un patronyme ou une conviction religieuse.

2. La langue française et les langues de France

La Délégation générale à la langue française et aux langues de France (DGLFLF) soutient la richesse linguistique en reconnaissant et en valorisant notamment la diversité des langues de France qui, outre les langues régionales, prennent en compte la variété dialectale de l'arabe (arabe maghrébin), le berbère, le yiddish, l'arménien occidental, le judéo-espagnol et le romani. Il s'agit, en fait, de langues qui ne sont considérées comme langues officielles dans un aucun autre pays. La France a fait le choix républicain d'accueillir ces langues.

Elle organise depuis 2013 des rencontres nationales annuelles autour des langues de l'immigration, intitulées « Migrer d'une langue à l'autre ».

3. Le livre

Le ministère de la Culture et de la Communication soutient une politique de lecture ouverte sur la diversité culturelle. Les bibliothèques municipales ont une action sur les territoires en collaboration avec les associations locales de lutte contre le racisme et la xénophobie, et par la constitution de leurs collections et de leurs fonds documentaires. Les bibliothèques départementales de prêt interviennent aussi par des actions de formations.

Le ministère soutient la création en veillant à promouvoir les écrivains et les artistes qui luttent contre le racisme et la xénophobie. En 2014 a été mis en place avec les éditions des PUF un dictionnaire historique et critique du racisme.

4. Les institutions culturelles

Au cours de l'année 2013-2014, le Département de la politique des publics de la Direction générale des patrimoines (DGPAT) a établi un recensement des structures patrimoniales investies dans la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et les discriminations. Aujourd'hui 302 structures patrimoniales présentent des collections en relation avec cette thématique ou proposent des actions culturelles et/ou pédagogiques de lutte contre ces discriminations. Un réseau des structures patrimoniales luttant contre les discriminations se met ainsi en place.

Par ailleurs, les Établissements publics nationaux du ministère de la Culture et de la Communication se sont mobilisés, dans le cadre de la mission « Vivre ensemble », en faveur de la tolérance et du respect des différences. Dans ce cadre, 30 établissements culturels dans tous les champs disciplinaires collaborent pour aller à la rencontre des publics peu familiers des institutions culturelles. Leur objectif est de faire jouer pleinement à la culture son rôle dans la lutte contre l'exclusion et de contribuer ainsi à la démocratisation culturelle.

Plusieurs établissements peuvent être mis en exergue en raison de la spécificité de leurs collections.

Le Musée national de l'histoire de l'immigration

Il a pour objectif de faire reconnaître la place des immigrés dans l'histoire et la construction de l'identité de la France. À cet effet il rassemble, sauvegarde et rend accessibles les éléments relatifs à l'histoire de l'immigration, notamment depuis le XIX^e siècle. Il contribue ainsi à la reconnaissance des parcours d'intégration des populations immigrées dans la société française et fait évoluer les regards et les mentalités sur l'immigration en France. À la fois musée, pôle de ressources documentaires, centre de diffusion artistique, relais vers l'Éducation nationale et organe fédérateur d'un réseau d'acteurs et d'initiatives, le Musée national de l'histoire de l'immigration est un lieu clef.

Le musée a inauguré à la fin de l'année 2014 une exposition intitulée « Fashion Mix », qui est un hommage au savoir-faire français que les créateurs russes, arméniens, italiens, espagnols, japonais, belges... font rayonner à travers le monde. De Charles Frederick Worth à Azzedine Alaïa, de Mariano Fortuny à Issey Miyake et Yohji Yamamoto, d'Elsa Schiaparelli à Martin Margiela, ou encore Cristobal

Balenciaga, Robert Piguet, Paco Rabanne ou Raf Simons... autant de stylistes et de directeurs artistiques étrangers qui ont révolutionné la mode française et enrichi son histoire sont mis à l'honneur. L'exposition se déploie du milieu du XIX^e siècle jusqu'à nos jours. Deux temps scandent le parcours. Ils reflètent cette histoire de la mode faite d'abord par quelques couturiers étrangers qui créent leur maison à Paris jusqu'à l'apparition, aujourd'hui, de créateurs de toutes les origines venus défiler dans la capitale française.

Le musée du Quai-Branly

Ce musée entièrement consacré aux arts d'Afrique, d'Asie, d'Océanie et d'Amérique matérialise l'ambition de permettre la diversité des regards sur les objets, de l'ethnologie à l'histoire de l'art, et de favoriser le dialogue entre les cultures.

Le musée du Louvre

L'établissement public a mis en place, et ouvert au public en 2012, de nouveaux espaces muséographiques consacrés aux arts de l'Islam. Il organise des expositions sur ce sujet qui permettent de montrer la variété des styles et des sources d'inspiration des créateurs de l'Islam. Une politique de médiation culturelle a été mise en place en accompagnement du projet.

Le Mémorial de la Shoah

Le ministère de la Culture et de la Communication est partenaire du Mémorial de la Shoah. Cette institution a l'ambition de constituer un centre de transmission de la mémoire et de l'enseignement concernant la Shoah. Un partenariat lie le Mémorial aux ministères chargés de l'Éducation nationale, de la Jeunesse et de la Vie associative, en particulier pour mettre des ressources à disposition des enseignants et des éducateurs. Le Mémorial propose notamment des activités destinées à faire connaître l'histoire de la Shoah auprès du public scolaire en adaptant l'information dispensée en fonction de l'âge et du niveau scolaire des élèves, et organise des stages de formation des professeurs, tant sur la Shoah que sur les génocides et les violences de masse au XXI^e siècle.

5. Le service public de la télévision

S'agissant des médias audiovisuels du service public, dans le cadre du contrat d'objectifs et de moyens de France Télévisions pour la période 2011-2015, la société prend des engagements en matière d'égalité des chances et de promotion de la diversité, que ce soit sur ses antennes ou dans la gestion de ses ressources humaines.

Ainsi, France Télévisions s'est engagée à promouvoir la diversité sous toutes ses formes dans son offre de programmes, notamment dans le choix des journalistes et des experts intervenant dans les magazines d'information, des animateurs d'émissions de divertissement. Elle doit également veiller à ce que les œuvres de fictions promues et diffusées ne cantonnent pas la diversité à des représentations stéréotypées.

De même, en matière de gestion des ressources humaines, la société a pris l'engagement de mettre en œuvre une politique de gestion des ressources humaines visant notamment à :

- mieux garantir l'objectivité du traitement des candidatures dans les processus, ainsi que des promotions au travers des entretiens professionnels ;
- fixer des objectifs aux cadres en matière de lutte contre les discriminations et pour l'égalité professionnelle ;
- avoir un réseau de correspondants relais des politiques d'égalité professionnelle, développer la communication interne ;
- privilégier la diversité de recrutement des stagiaires, notamment parmi des élèves et étudiants bénéficiant de bourses sur critères sociaux.

6. Le Conseil supérieur de l'audiovisuel

Le Conseil supérieur de l'audiovisuel mène des actions en matière de lutte contre la diffusion de propos ou d'images à caractère raciste, antisémite ou xénophobe : relevé des infractions, sanctions et mesures envisagées.

Il réalise un bilan de l'Observatoire de la diversité dans les médias audiovisuels, ainsi que dans les actions de France Télévision et du Centre national du cinéma et de l'image animée.

7. Le cinéma

Le dispositif « Passeurs d'images »

Il s'adresse principalement aux jeunes à travers notamment des ateliers d'éducation à l'image dans lesquels ils réalisent des films. Dans le cadre des projections de films de fiction ou documentaires sont privilégiés les films autour de la thématique « Vivre ensemble et tolérance ».

Ce dispositif repose sur un réseau rassemblant environ 3 000 partenaires institutionnels professionnels et associatifs et touche plus de 300 000 jeunes.

Le dispositif « Des cinés, la vie ! »

« Des cinés, la vie ! » est une opération destinée à sensibiliser à l'image les jeunes pris en charge par la Protection judiciaire de la jeunesse (PJJ).

Pendant plusieurs mois, les jeunes, accompagnés par leurs éducateurs et des professionnels du cinéma, voient une sélection de films et en débattent. Chaque jeune vote ensuite pour le film qu'il a préféré. Ces votes donnent lieu à l'attribution du prix « Des cinés, la vie ! ». Les jeunes remettent le prix au réalisateur du film choisi au cours d'une journée festive accueillie par la Cinémathèque française.

Le dispositif « Images de la diversité »

Le CNC participe à la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et les discriminations par ce dispositif de soutien. La commission « Images de la diversité » a été instituée par le décret n° 2007-181 du 9 février 2007 auprès de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE) et du Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC).

La création de ce dispositif répond au souci de renforcer les actions publiques de promotion à l'image de la diversité de la société française en prenant en considération les critères suivants :

- la construction d'une histoire commune autour des valeurs de la République ;
- la connaissance des réalités des quartiers prioritaires de la politique de la ville et de leurs habitants ;
- la connaissance des réalités et des expressions des populations immigrées ou issues de l'immigration et de leur intégration, des populations des départements et des régions d'outre-mer et des collectivités d'outre-mer ainsi qu'à la mise en valeur de leur mémoire, de leur histoire, de leur patrimoine culturel et de leurs liens avec la France ;
- la visibilité de l'ensemble des populations qui composent la société française d'aujourd'hui ;
- la lutte contre les discriminations en fonction de l'appartenance à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée.

En 2013, la commission a soutenu 163 projets pour un montant de 3 225 500 euros. Depuis sa création, la commission poursuit sa mission en soutenant des œuvres de qualité qui apportent un autre regard sur la société française. À titre d'exemples, pour le cinéma : *Entre les murs* de Laurent Cantet, *La Cage dorée* de Ruben Ulves, *La Cour de Babel* de Julie Bertucelli, *Bande de filles* de Céline Sciamma. Pour la télévision : *La Journée de la jupe* de Jean-Paul Lilienfeld, et trois œuvres qui viennent d'être primées au dernier Festival de la fiction télévisuelle de La Rochelle : *Danbé la tête haute* de Bourlem Guerdjou, *Les Lascars* de Barthélemy Grossmann, *Ceux qui dansent sur la tête* de Magaly Richard-Serrano.

8. Les célébrations et les commémorations nationales

Outre le respect des journées internationales faisant l'objet de manifestations commémoratives en France, chaque année la République rappelle solennellement la mémoire d'événements historiques dont elle entend tirer les leçons à l'adresse des jeunes générations.

Parmi ceux-ci :

- la loi du 10 juillet 2000 a instauré la Journée nationale à la mémoire des victimes des crimes racistes et antisémites de l'État français et d'hommage aux Justes de France, fixée le 16 juillet ;
- la loi du 21 mai 2001 a reconnu la traite et l'esclavage en tant que crimes contre l'humanité. Un décret du 31 mars 2006 fixe au 10 mai le jour des « *mémoires de la traite, de l'esclavage et de leurs abolitions* ».

- Les cérémonies commémoratives sont organisées le même jour dans tous les départements français, ce qui permet d'associer largement la population, soit directement par sa présence, soit indirectement par les médias locaux et régionaux sur les cérémonies en question, leur signification et leur portée.

De plus, indépendamment de ces commémorations nationales, il existe des manifestations locales organisées à des dates anniversaires d'événements douloureux concernant les persécutions antisémites perpétrées pendant l'Occupation.

En conclusion, le ministère de la Culture et de la Communication est resté très mobilisé au cours de l'année 2014 pour promouvoir la lutte contre le racisme et l'antisémitisme. Dans un contexte de tensions communautaristes croissantes et de repli sur soi face aux difficultés économiques, la promotion, au travers des arts, de la création et des artistes, de l'apport de l'immigration est apparue comme particulièrement fondamentale.

Contribution du secrétariat d'État chargé de la Famille, des Personnes âgées et de l'Autonomie, auprès du ministère des Affaires sociales et de la Santé

La loi d'adaptation de la société au vieillissement adoptée par l'Assemblée nationale le 17 septembre 2014, a intégré une possibilité de naturalisation par déclaration pour les immigrés âgés. Cette mesure s'appuie sur l'une des préconisations de la Mission d'information sur les immigrés âgés, qui met en évidence les problèmes qu'ils rencontrent et tend à favoriser leur reconnaissance par la République. Ces personnes ont rejoint notre pays au cours des Trente Glorieuses. Elles y ont travaillé, fondé une famille et passé la plus grande partie de leur existence. Elles ont demandé, parfois à plusieurs reprises, la nationalité française sans succès. Faute de formation scolaire suffisante, en l'absence de l'ensemble des documents justifiant de leur emploi ou de leur résidence en France, leur demande est refusée.

Les députés ont introduit un article 28 bis qui vise à faciliter l'accès à la naturalisation par déclaration pour les personnes issues de l'immigration, âgées d'au moins 65 ans, résidant en France depuis plus de vingt-cinq ans et qui sont parents d'enfants français.

Contribution du Défenseur des droits

À l'instar des relations complexes susceptibles de se nouer entre les opinions, les paroles et les actes, les liens qui unissent le racisme, l'antisémitisme ou la xénophobie à la discrimination sont empreints d'une certaine ambivalence. S'il est incontestable que les idéologies racistes, antisémites et xénophobes, comme les discours qu'il est désormais convenu d'appeler « décomplexés » constituent un terreau propice à l'enracinement des discriminations raciales, ethniques ou religieuses, les notions et les actes auxquels elles renvoient doivent être distingués.

Cette distinction indispensable ne doit toutefois pas conduire à occulter le fait que la mise en œuvre du dispositif français de lutte contre les discriminations, au sein duquel le Défenseur des droits joue désormais un rôle essentiel, constitue un vecteur privilégié de la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie.

C'est la raison pour laquelle le Défenseur des droits entend, au regard des constats qui se dégagent de l'état des lieux chiffré des discriminations liées à l'origine, à la nationalité et à la religion dont il a été saisi au cours de l'année 2014, souligner les moyens qu'il s'est attaché à mettre en œuvre pour lutter contre les discriminations fondées sur l'origine et la religion.

État des lieux chiffré des discriminations liées à l'origine, la nationalité et la religion pour l'année 2014

Dans le cadre de la mission de protection et de promotion des droits fondamentaux qui lui a été confiée par la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011, le Défenseur des droits a été chargé de lutter contre les discriminations, directes ou indirectes, prohibées par la loi ou par un engagement international régulièrement ratifié ou approuvé par la France ainsi que de promouvoir l'égalité.

À ce titre, il a été saisi, au cours de l'année 2014, de 538 réclamations invoquant une discrimination fondée sur l'origine, l'appartenance ethnique ou raciale, le patronyme ou la nationalité, chiffres sensiblement identiques à ceux relevés l'année précédente.

L'origine, qui demeure le premier motif de discrimination invoqué dans le domaine de l'emploi privé et l'un des principaux motifs invoqués pour l'accès aux biens et services, représente presque 20 % des réclamations traitées au titre de la lutte contre les discriminations par le Défenseur des droits.

Compte tenu des difficultés spécifiques posées par les discriminations raciales dont il est saisi, en particulier au niveau de la preuve, et au regard des réflexions qu'il a développées, le Défenseur des droits s'est attaché à pallier ces difficultés par un certain nombre de décisions porteuses des idées-forces de l'action qu'il entend mettre en œuvre afin d'endiguer l'essor des phénomènes racistes auxquels il est confronté.

S'agissant des discriminations religieuses, le Défenseur des droits a été saisi en 2014 de 77 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 a quant à lui sensiblement augmenté.

S'il est vrai que ces réclamations ne constituent que 2,15 % des réclamations relatives à la discrimination, elles paraissent néanmoins de nature à refléter le développement d'une certaine hostilité à l'égard de la religion musulmane en France, alimentée par l'assimilation abusive de l'ensemble des musulmans à une minorité radicale qui a pu s'illustrer cette année dans l'actualité nationale et internationale, et l'émergence d'un souci renouvelé de laïcité.

Ce phénomène a suscité de nombreuses polémiques, essentiellement cristallisées autour du port du voile, comme celles qui ont suivi chacune des décisions juridictionnelles rendues dans le cadre de l'affaire Baby Loup, du nom de la crèche associative.

Compte tenu de l'essor pris par ce phénomène, qui tend à faire des femmes portant un voile les principales victimes des discriminations religieuses, des récentes vicissitudes de la jurisprudence relative au principe de laïcité, et du flou entretenu par certains discours politiques sur la portée de ce principe, il est apparu important de présenter de manière systématique les actions et les décisions prises en la matière par le Défenseur des droits au cours de l'année 2014, à la lumière à la fois de la jurisprudence récente de la Cour de cassation et des conclusions de l'étude du Conseil d'État qu'il a sollicitée.

Les discriminations liées à l'origine, l'appartenance ethnique ou raciale et à la nationalité : lutter plus efficacement contre les discriminations fondées sur l'origine

Au cours de l'année 2014, le Défenseur des droits a poursuivi son action dans le domaine de la lutte contre les discriminations fondées sur l'origine, que ce soit par le règlement amiable des litiges lorsque la situation s'y prête, par la formulation de recommandations visant à prévenir le renouvellement des faits et à réparer les préjudices subis par le réclamant quand celui-ci n'a pas estimé opportun de recourir à la voie contentieuse, ou par la présentation d'observations devant les juridictions saisies au préalable par l'intéressé.

Parmi les différentes décisions qu'il a pu être amené à prendre cette année dans ce cadre, un certain nombre d'entre elles traduit plus spécifiquement les stratégies qu'il a mises en œuvre pour surmonter les difficultés particulières posées par la lutte contre les discriminations fondées sur l'origine.

Le développement de l'audition des mis en cause pour favoriser l'accès à la preuve de la discrimination fondée sur l'origine

La question de la preuve de la discrimination raciale soulève de nombreux problèmes en raison de l'inégalité des armes entre l'auteur présumé de la discrimination et la victime. Le domaine de l'accès à l'emploi le montre bien : l'employeur qui prend la décision de ne pas recruter est en principe le seul à en connaître les motifs réels et à détenir les éléments de preuve ; le candidat est quant à lui souvent isolé et coupé de toute source d'information interne à l'entreprise ou à l'administration dans laquelle il postule.

C'est la raison pour laquelle le droit de l'Union européenne¹⁸, puis le droit français¹⁹ ont prévu un dispositif d'aménagement de la charge de la preuve devant les juridictions (sauf en matière pénale) pour les litiges relatifs à la discrimination, en particulier raciale.

Toutefois, le Défenseur des droits a souvent constaté que, malgré ce dispositif, la preuve restait difficile à apporter, les indices laissant présumer une discrimination raciale demeurant délicats à rassembler par la victime.

Afin de remédier à cette situation préjudiciable à l'intéressé, le Défenseur des droits s'est attaché à utiliser l'ensemble des moyens d'enquête qui lui ont été attribués par le législateur. Parmi ceux-ci, le pouvoir d'audition qui lui a été dévolu par l'article 18 de la loi organique du 29 mars 2011 précitée joue dans certains cas un rôle essentiel, bien qu'il convienne de souligner que sa mise en œuvre exige un temps de préparation important.

Comme le montre bien la décision du Défenseur des droits MLD-2014-126²⁰, relative au licenciement d'une serveuse d'origine étrangère dans un restaurant, l'audition de la personne mise en cause a permis non seulement d'éclairer la situation de fait et la discrimination, mais également d'établir avec précision les motifs de la mesure de licenciement.

L'intervention devant la juridiction pénale dès lors que les conditions sont réunies

Tous les spécialistes des questions de discrimination, qu'il s'agisse des associations, des institutions ou des chercheurs, s'accordent pour constater que la sanction pénale des discriminations raciales en France demeure largement insuffisante. Au-delà des quelques affaires emblématiques qui illustrent parfois l'actualité, l'examen détaillé de la jurisprudence révèle le faible nombre de condamnations dans ce domaine.

Les difficultés inhérentes aux caractéristiques du procès pénal sont bien connues : l'exigence d'une intention chez l'auteur des faits de discrimination, le motif discriminatoire caractérisant l'infraction et le principe de la présomption d'innocence, qui implique que la preuve incombe à l'accusation tandis que le doute profite à l'accusé (ce principe ayant pour corollaire le défaut d'aménagement de la charge de la preuve).

Compte tenu de ces difficultés, le Défenseur des droits s'attache, toutes les fois où les conditions sont réunies, à intervenir devant les juridictions pénales soit en transmettant le dossier au parquet, soit en formulant ses observations devant la juridiction pénale saisie (décision MLD-2014-126)²¹.

18. Cf., par exemple, la directive 2000-78 du 27 novembre 2008 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi.

19. L'article 19 de la loi n° 2004-1486 du 30 décembre 2004 portant création de la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité prévoyait l'aménagement de la charge de la preuve pour tous les salariés, y compris les agents publics, victimes d'une discrimination fondée sur l'origine. Cf. également l'article 4 de la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations.

20. <http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MLD-2014-126.pdf>

21. *Ibid.*

Mme B., d'origine africaine, a été embauchée dans un restaurant asiatique. Moins de un mois après, elle a été convoquée par son employeur qui lui a signifié qu'il mettait fin à sa période d'essai, au motif que *« des clients se plaignaient de la présence d'une serveuse noire dans le restaurant »*.

Dès réception de la réclamation, le Défenseur des droits a convoqué l'employeur à une audition, dans le cadre de laquelle il a explicitement admis que la couleur de peau avait, au moins en partie, motivé la décision de mettre fin au contrat de travail. Le Défenseur des droits a estimé que la responsabilité pénale de l'employeur était susceptible d'être engagée et a présenté ses observations devant la juridiction saisie.

Par arrêt du 28 octobre 2014, la cour d'appel a estimé que le licenciement était constitutif d'une discrimination en raison de l'origine, condamnant la personne physique à 2 000 euros amende, dont 1 000 avec sursis, et la personne morale à 5 000 euros d'amende. Au civil, la cour a condamné solidairement les personnes physique et morale au paiement de 3 000 euros de dommages et intérêts.

L'appui sur les dispositions de la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 : un acte unique peut constituer un harcèlement moral constitutif d'une discrimination raciale

Dans le milieu professionnel, il arrive souvent que la discrimination raciale se manifeste à travers le harcèlement moral, sujet de très nombreuses réclamations.

L'article 2 de la directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique précise que *« le harcèlement est considéré comme une forme de discrimination lorsqu'un comportement indésirable lié à la race ou à l'origine ethnique se manifeste, qui a pour objet ou pour effet de porter atteinte à la dignité d'une personne et de créer un environnement intimidant, hostile, dégradant, humiliant ou offensant »*.

Aux termes de l'article 1^{er}, alinéa 3 de la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008, la discrimination inclut tout agissement lié à un motif de discrimination prohibé *« subi par une personne et ayant pour objet ou pour effet de porter atteinte à sa dignité ou de créer un environnement intimidant, hostile, dégradant humiliant ou offensant »*.

Au regard de ces dispositions et afin de mieux protéger les victimes de ce racisme ordinaire, parfois fondé sur des blagues racistes de mauvais goût, le Défenseur des droits entend faire valoir qu'un acte unique peut constituer un harcèlement moral à caractère discriminatoire.

À partir de cette analyse, le Défenseur des droits a estimé que l'affichage dans la salle de repos d'une entreprise du secteur du bâtiment de la photographie d'un primate couché sur le dos avec le prénom manuscrit au feutre rouge de l'un de ses salariés était constitutif d'un harcèlement moral et d'une discrimination fondée sur l'origine (MLD-2013-98²² et MLD-2014-105). Il a adressé ses observations en ce sens devant la juridiction saisie.

22. <http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MLD-2013-98.pdf>

M. A. a été embauché en qualité de charpentier soudeur. Régulièrement victime de propos insultants à caractère raciste de la part de ses collègues (« A., tu n'as pas besoin de te laver les mains, toi c'est ta couleur naturelle ! »), il a alerté à plusieurs reprises sa hiérarchie, en vain. Peu de temps après, le réclamant a découvert sur le tableau d'affichage la photographie d'un primate couché sur le dos avec son prénom manuscrit au feutre rouge. Fortement atteint le réclamant a été placé en congé de maladie pour dépression, il a finalement présenté sa démission.

Le Défenseur des droits a considéré que M. A avait fait l'objet d'un harcèlement moral en raison de son origine et que sa démission devait être requalifiée en licenciement nul. Il a également estimé que la société X... n'avait pas respecté son obligation de sécurité de résultat en matière de harcèlement moral (MLD-2013-98). Cette analyse a été suivie par la formation de départage du conseil de prud'hommes qui, par jugement du 16 décembre 2013, a requalifié la démission de M. A en licenciement nul sur le fondement du harcèlement moral dont il a été victime, et lui a octroyé 27 000 euros de dommages et intérêts. La société mise en cause ayant interjeté appel de ce jugement, le Défenseur des droits a de nouveau adressé ses observations devant la juridiction saisie (MLD-2014-105).

La mise en place d'une plateforme contre le racisme et la xénophobie

En plus des très nombreuses réclamations relatives aux injures raciales qui lui ont été adressées cette année encore, le Défenseur des droits a été interpellé par plusieurs acteurs de la lutte contre le racisme sur leur inquiétude face à la prolifération, dans un climat marqué par le repli sur soi et la haine de l'autre, des paroles racistes et xénophobes qui, après avoir envahi la sphère privée, tendent à gagner progressivement l'espace public.

Constatant que les pouvoirs publics en France n'ont pas encore trouvé le moyen de coordonner l'action des institutions et de la société civile pour mener à bien ce combat, le Défenseur des droits a proposé d'inscrire dans un projet européen l'organisation d'une mobilisation nationale en faveur de la responsabilisation de chacun, alliant engagement public des partenaires, intervention de chacun et plateforme collective de promotion des actions menées.

Il s'agira, en particulier, de solliciter les collectivités locales, mais aussi les bailleurs sociaux, les services de transports publics, les grandes entreprises, les opérateurs multimédias et Internet ainsi que les autorités de régulation de ces secteurs et les autorités publiques responsables de la lutte contre le racisme et la xénophobie, afin qu'ils s'engagent publiquement et travaillent de concert à mettre en place les outils susceptibles d'offrir aux personnes quotidiennement confrontées à ces phénomènes les moyens d'action les plus efficaces.

Ce projet, à la fois institutionnel et citoyen, sera articulé autour de quatre temps :

- le lancement d'un appel à mobilisation ;
- une première phase d'engagement suivie d'une concertation entre partenaires d'horizons différents ;
- une deuxième phase, consacrée à la proposition et la mise en place par chaque partenaire de dispositifs d'intervention – une campagne de promotion ayant pour mission de faire connaître la mobilisation des acteurs et les dispositifs de lutte contre le racisme mis en place par les partenaires.

À chaque étape du projet, cette mobilisation s'appuiera sur une plateforme multimédia destinée à favoriser les synergies, à rendre compte des actions menées et faire connaître les initiatives des partenaires au soutien de la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'islamophobie.

Les discriminations fondées sur la religion : un état des lieux de l'application du principe de laïcité

Rappels

Comme l'ont montré les nombreuses étapes de la procédure judiciaire relative à l'affaire Baby Loup, le principe de laïcité et la discrimination fondée sur les convictions religieuses entretiennent des rapports empreints d'une certaine complexité, que les nombreux discours politiques et idéologiques développés à cette occasion ont contribué à rendre plus opaques encore.

Le principe de laïcité exclut toute discrimination fondée sur les convictions religieuses. Aux termes des dispositions de l'article 1^{er} de la Constitution de 1958, « *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*²³ ». Comme l'a rappelé récemment le Conseil constitutionnel, ce principe constitutionnel « *impose notamment le respect de toutes les croyances, l'égalité de tous les citoyens devant la loi sans distinction de religion et que la République garantisse le libre exercice des cultes*²⁴ ».

Le principe de laïcité a néanmoins pour corollaire le principe de neutralité de l'État et des services publics, lequel se manifeste par l'obligation de neutralité des agents publics. Dans ses conclusions sur l'avis du Conseil d'État Mlle Marteau (3 mai 2000, n° 217017), le rapporteur public R. Schwartz soulignait ainsi que la « *liberté de conscience n'est pas absolue car elle se heurte à un principe, la laïcité de la République, qui implique une neutralité du service public. [...] Vous avez toujours fait respecter strictement cette neutralité du service, fondement d'un État laïc et égalitaire. [...] Dans le cadre de l'exécution de son service, l'agent public est tenu à une stricte neutralité afin que, en aucun cas, l'utilisateur puisse douter de celle-ci*²⁵ ».

En définitive, si le principe constitutionnel de laïcité exclut la prise en compte des convictions religieuses des citoyens, son corollaire, le principe de neutralité des services publics, impose quant à lui aux agents publics une obligation de neutralité qui fait obstacle à l'expression, dans le cadre de leurs fonctions, de leurs croyances religieuses.

23. Dans sa décision 2004-505 DC du 19 novembre 2004, le Conseil constitutionnel a considéré que « *les articles 1^{er} à 3 de la Constitution [...] s'opposent à ce que soient reconnus des droits collectifs à quelque groupe que ce soit, défini par une communauté d'origine, de culture, de langue ou de croyance* ».

24. Conseil constitutionnel, 21 février 2013, n° 2012-297, QPC.

25. RFDA, 2001, p. 146. L'avis rendu par le Conseil d'État le 3 mai 2000 énonçait : « *1°) Il résulte des textes constitutionnels et législatifs que le principe de liberté de conscience ainsi que celui de la laïcité de l'État et de neutralité des services publics s'appliquent à l'ensemble de ceux-ci ; 2°) Si les agents du service de l'enseignement public bénéficient comme tous les autres agents publics de la liberté de conscience qui interdit toute discrimination dans l'accès aux fonctions comme dans le déroulement de la carrière qui serait fondée sur leur religion, le principe de laïcité fait obstacle à ce qu'ils disposent, dans le cadre du service public, du droit de manifester leurs croyances religieuses.* » Ce lien entre principe de laïcité et neutralité des agents publics ressort également de la *Charte de la laïcité dans les services publics*, qui rappelle : « *Tout agent public a un devoir de stricte neutralité. [...] Le fait pour un agent public de manifester ses convictions religieuses dans l'exercice de ses fonctions constitue un manquement à ses obligations. Il appartient aux responsables des services publics de faire respecter l'application du principe de laïcité dans l'enceinte de ces services.* »

Dans un premier temps, l'essor du port du foulard est venu interroger cet équilibre entre laïcité de l'État, neutralité des agents publics et expression des convictions religieuses.

Presque vingt ans après, l'affaire Baby Loup soulève quant à elle une autre question : celle de la délimitation du champ d'application du principe de laïcité. En d'autres termes, quel est le périmètre à l'intérieur duquel le principe de neutralité s'impose légalement, et à l'extérieur duquel soumettre une personne à ce principe – le cas échéant en prenant à son encontre des mesures défavorables, telles qu'une sanction ou un licenciement – peut être considéré comme constitutif d'une discrimination fondée sur les convictions religieuses ?

Cette question se pose avec une acuité d'autant plus grande que tend à se développer actuellement une nouvelle conception de la laïcité visant à proscrire les signes religieux, en particulier musulmans, non seulement dans l'ensemble de l'espace public mais également au sein de la sphère privée.

Comme auparavant la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE), le Défenseur des droits a été saisi d'un certain nombre de réclamations alléguant des discriminations de cet ordre dans des domaines divers, en particulier l'emploi privé et l'accès aux biens et services.

Confronté aux vicissitudes jurisprudentielles du principe de laïcité, en particulier devant le juge judiciaire, à la redéfinition des frontières du service public, et à la complexité du droit applicable au regard du statut de la personne concernée (agent public, usager, participant, collaborateur, collaborateur occasionnel, salarié du secteur privé, etc.), le Défenseur des droits a sollicité une étude du Conseil d'État sur la question.

À la lumière de ses conclusions et des évolutions jurisprudentielles parallèles, il s'est ainsi forgé un cadre d'intervention destiné à lutter efficacement contre les discriminations religieuses induites par l'extension, au sein de règlements intérieurs d'établissements privés, de dispositions toujours plus nombreuses ayant trait à la neutralité religieuse.

Le labyrinthe Baby Loup

En 2010, la HALDE a essuyé de nombreuses critiques lorsqu'elle a considéré comme discriminatoire le licenciement d'une salariée d'une crèche associative, au motif qu'en portant un voile celle-ci enfreignait le règlement intérieur de l'établissement imposant le principe de laïcité et interdisant le port de signes religieux (délibération n° 2010-82 du 1^{er} mars 2010)²⁶. Elle s'appuyait sur les termes des articles L. 1121-1 et L. 1321-3 du code du travail, ce dernier précisant que « *le règlement intérieur ne peut contenir [...] des dispositions apportant aux droits des personnes et aux libertés individuelles et collectives des restrictions qui ne seraient pas justifiées par la nature de la tâche à accomplir ni proportionnées au but recherché* ».

La crèche, à l'inverse, faisait valoir ses horaires d'ouverture flexibles et son implantation dans un quartier sensible avec une population multiculturelle

26. <http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/halde/2010-82.pdf>

frappée par la précarité ; elle mettait ainsi en avant son projet d'établissement et son financement public, susceptibles d'en faire une structure au sein de laquelle les principes de neutralité et de laïcité trouvaient à s'appliquer légalement.

Dans un premier temps, le conseil de prud'hommes de Mantes-la-Jolie (13 décembre 2010) puis la cour d'appel de Versailles (27 octobre 2011) ont jugé que le licenciement était légal en s'appuyant sur l'opposabilité du principe de neutralité par une entreprise privée effectuant une mission d'intérêt général.

Par un arrêt du 19 mars 2013 (n° 536 du 19 mars 2013, 11-28.845), la chambre sociale de la Cour de cassation, allant à l'encontre des conclusions de l'avocat général, a annulé l'arrêt de la cour d'appel de Versailles.

S'agissant du licenciement de la salariée de la crèche Baby Loup, la Cour a conclu à l'illégalité du licenciement du fait qu'un employeur privé ne pouvait, au nom des principes de neutralité et de laïcité et de l'exécution d'une mission d'intérêt général, fixer dans son règlement intérieur une interdiction générale visant le port de signes religieux, l'article 1^{er} de la Constitution de 1958 ne s'appliquant pas aux salariés du secteur privé qui ne sont pas affectés à la gestion d'un service public.

Selon cette décision, les restrictions à la liberté religieuse devaient donc être justifiées par la nature de la tâche à accomplir, les exigences du poste et le contexte dans lequel elle est exécutée ; elles devaient constituer une exigence essentielle et déterminante, fondée sur un objectif légitime et des exigences proportionnées. La clause du règlement intérieur de la crèche, instaurant une restriction générale et imprécise à l'expression des convictions religieuses, ne répondait donc pas aux exigences de respect des libertés individuelles imposées par l'article L. 1321-3 du code du travail.

Parallèlement, dans l'arrêt n° 537 du 19 mars 2013 (12-11.690), la Cour de cassation a conclu à la légalité d'un licenciement fondé sur les mêmes motifs, mais prononcé cette fois à l'encontre d'une salariée d'une caisse primaire d'assurance maladie (CPAM), organisme privé chargé de la gestion d'un service public.

La Cour de cassation distinguait ainsi entre les personnes privées employant des salariés soumis au code du travail, auxquels aucune clause générale de neutralité n'est opposable, et les personnes privées délégataires d'un service public susceptibles, au contraire, d'invoquer ces principes pour imposer des contraintes à leurs salariés.

Les parties ayant été renvoyées devant la cour d'appel de Paris, celle-ci a de nouveau confirmé le jugement du conseil de prud'hommes dans l'affaire Baby Loup, admettant que le licenciement de la salariée était justifié (arrêt du 27 novembre 2013, 13/02981).

L'arrêt de renvoi ne s'appuyait toutefois plus sur l'application du principe de laïcité, mais sur « *le fait qu'une personne morale de droit privé, qui assure une mission d'intérêt général, peut dans certaines circonstances constituer une entreprise de conviction au sens de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et se doter de statuts et d'un règlement intérieur prévoyant une obligation de neutralité du personnel dans l'exercice de ses tâches* ».

Ce faisant, la cour d'appel a estimé qu'il s'agissait d'une restriction à la liberté religieuse dans le cadre du règlement intérieur de l'entreprise justifiée par la nature de la tâche à accomplir et proportionnée au but recherché, et par conséquent conforme aux exigences des articles L. 1121-1 et L. 1321-3 du code du travail.

Contredisant expressément la Cour de cassation, la cour d'appel ajoutait que le règlement intérieur d'une entreprise privée ne pouvait instaurer de restrictions générales et imprécises à une liberté fondamentale, mais que, en l'espèce, il est assez précis eu égard à la nécessité de protéger et respecter « *la conscience en éveil des enfants* » au nom de la finalité éducative laïque, qui permet d'apporter une dérogation au principe de non-discrimination et d'apporter des restrictions à l'expression de la liberté religieuse.

Cette décision a fait l'objet d'un nouveau pourvoi en cassation, qui a donné lieu à l'arrêt, pris en assemblée plénière, du 25 juin 2014 (n° 13/28.369).

Au terme de quatre années de procédures, la Cour a finalement approuvé la cour d'appel d'avoir admis que l'association avait pu restreindre, par son règlement intérieur, la liberté, pour ses salariés, de manifester leur religion, et que le licenciement de l'intéressée « *était justifié par son refus d'accéder aux demandes licites de son employeur de s'abstenir de porter son voile et par les insubordinations répétées et caractérisées décrites dans la lettre de licenciement et rendant impossible la poursuite du contrat de travail* » ; elle a toutefois rejeté les motifs retenus par la cour d'appel et qualifiant l'association Baby Loup d'entreprise de conviction, « *dès lors qu'elle avait pour objet non de promouvoir et de défendre des convictions religieuses, politiques ou philosophiques, mais de développer une action orientée vers la petite enfance en milieu défavorisé et d'œuvrer pour l'insertion sociale et professionnelle des femmes, sans distinction d'opinion politique et confessionnelle* ».

L'arrêt retient que c'est l'objet de l'organisation qui doit être pris en compte pour déterminer s'il s'agit d'une entreprise de tendance et non les convictions de sa gouvernance. Cette approche répond aux craintes exprimées par le rapporteur quant à l'effet négatif qu'une approche plus large aurait inévitablement eu sur la liberté religieuse.

Au-delà, la Cour de cassation s'est surtout attachée à ramener le débat autour de la possibilité pour un employeur d'apporter des restrictions « *à l'exercice d'une liberté* » sur le fondement des articles L. 1121-1 et L. 1321-3 du code du travail. Elle s'est ainsi attachée à déterminer si la restriction sur laquelle elle avait à se prononcer respectait les exigences posées par la loi qui lui impose d'être justifiée par la nature de la tâche à accomplir et proportionnée au but recherché.

À cet égard, la Cour de cassation a précisé plus amplement la nature de l'évaluation à entreprendre pour déterminer si l'interdiction est suffisamment précise et si elle est justifiée par le contexte : « *La cour d'appel a, en effet, apprécié de manière concrète les conditions de fonctionnement de l'association, laquelle était de dimension réduite, puisqu'employant seulement dix-huit salariés, qui étaient ou pouvaient être en relation directe avec les enfants et leurs parents.* »

Sur ce point, il est à noter qu'elle s'est appuyée uniquement sur la fonctionnalité et le contexte de l'emploi pour apprécier la légitimité de l'atteinte à la liberté.

De cette manière, l'Assemblée plénière de la Cour de cassation semble avoir transformé ce dossier emblématique en cas d'espèce, soulignant que la question religieuse ne peut être traitée que sous l'angle de l'atteinte légitime à une liberté au regard des exigences de la fonction, et tel que prévu par le code du travail, seul cadre juridique applicable et issu de la transposition du droit communautaire en droit français.

Pour autant, le Défenseur des droits dispose-t-il d'un cadre juridique plus stable pour traiter les réclamations qui lui sont adressées et soulevant la question de la liberté d'expression religieuse des salariés au sein de certaines structures privées ? Il doit être conçu en tenant compte de l'étude que le Conseil d'État a rendue, à la demande du Défenseur des droits, à la fin de 2013.

L'étude demandée par le Défenseur des droits adoptée par l'Assemblée générale du Conseil d'État le 19 décembre 2013

Par un courrier du 20 septembre 2013, Dominique Baudis a sollicité le Conseil d'État, sur le fondement de l'article 19 de la loi organique du 29 mars 2011 précitée, afin qu'il éclaire, d'une part, la ligne de partage entre les activités de service public et celles relevant de l'intérêt général, et, d'autre part, les modalités de participation ou d'association à l'exercice d'une mission de service public susceptible de justifier l'application à une personne privée du principe de laïcité.

À travers cette étude²⁷, adoptée le 19 décembre 2013, l'Assemblée générale du Conseil d'État a rappelé que :

- si les principes de laïcité de l'État et de neutralité des services publics sont la source d'une exigence particulière de neutralité religieuse de ces services, celle-ci ne trouve pas à s'appliquer en dehors de ces derniers ;
- si le droit du travail respecte la liberté de conscience des salariés et prohibe les discriminations, il peut toutefois autoriser des restrictions à la liberté de manifester des opinions ou croyances religieuses à la condition qu'elles soient justifiées par la nature de la tâche à accomplir et proportionnées au but recherché ;
- une activité d'intérêt général, alors même qu'elle pourrait constituer un service public si elle était assumée par une personne publique, n'est pas soumise aux règles et aux principes du service public lorsqu'elle est uniquement subventionnée et réglementée ;
- l'exigence de neutralité religieuse interdit aux agents des personnes publiques et aux employés des personnes morales de droit privé auxquelles a été confiée la gestion d'un service public de manifester leurs convictions religieuses dans l'exercice de leurs fonctions.

Au-delà, le Conseil d'État a surtout été conduit à préciser que, « *entre l'agent et l'usager, la loi et la jurisprudence n'ont pas identifié de troisième catégorie de "collaborateur" ou "participant", qui serait soumise en tant que telle à l'exigence de neutralité religieuse* ».

Il a toutefois estimé que « *pour les usagers du service public et les tiers à ce service, qui ne sont pas soumis à l'exigence de neutralité religieuse, des restrictions à la liberté de manifester des opinions religieuses peuvent résulter soit*

27. http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/conseil_detat_etude_demandee_par_ddd.pdf

de textes particuliers, soit de considérations liées à l'ordre public ou au bon fonctionnement du service».

Autrement dit, malgré l'absence de soumission au principe de neutralité, les usagers et les tiers, comme les collaborateurs et les participants au service, peuvent se voir opposer des restrictions à la liberté de manifester leurs convictions dans la mesure rendue nécessaire par le maintien de l'ordre et le bon fonctionnement du service public.

Se saisissant de cette analyse, de nature à éclairer sous un angle sensiblement différent les discriminations dont ont pu être victimes les mères portant un foulard et souhaitant accompagner leurs enfants lors d'une sortie scolaire, le Défenseur des droits est parvenu à régler de manière efficace et pragmatique un certain nombre de ces dossiers.

Le caractère discriminatoire du refus de participation d'un parent d'élève à une sortie scolaire en raison du port du foulard

En 2007, la HALDE a estimé que les refus opposés par les responsables d'établissement scolaire aux mères voilées désireuses d'accompagner des sorties scolaires présentaient un caractère discriminatoire, la loi n° 2004-228 du 15 mars 2004 relative au port de signes ou de tenues manifestant une appartenance religieuse dans les écoles, collèges et lycées publics ne concernant pas les parents d'élèves et le port du foulard ne constituant pas par lui-même un acte de pression et de prosélytisme selon le Conseil d'État (délibérations n° 2007-117 du 14 mai 2007)²⁸.

Par un jugement du 22 novembre 2011, le tribunal administratif de Montreuil a considéré que les parents accompagnateurs de sortie scolaire, qualifiés de collaborateurs occasionnels du service public, étaient astreints à l'obligation de respect du principe de neutralité du service public.

Sur le fondement de cette jurisprudence, le ministre de l'Éducation Luc Chatel a adopté, le 27 mars 2012, la circulaire n° 2012-056 d'orientations et d'instructions pour la rentrée 2012 réitérant la portée du principe de laïcité à l'école et prescrivant d'exclure les mères voilées des accompagnements de sorties scolaires.

Cette jurisprudence a conduit le Défenseur des droits à abandonner la position défendue par la HALDE, qui retenait le caractère discriminatoire de ces refus. Cependant, alors même qu'il s'interrogeait sur une possible abrogation de fait de la circulaire du 27 mars 2012 (à laquelle avait succédé une nouvelle circulaire pour la rentrée 2013 qui, elle, n'abordait pas ce sujet), l'étude du Conseil d'État l'a en tout état de cause amené à revoir sa position. Après avis des collèges compétents recueilli le 10 janvier 2014, il a ainsi décidé que ces réclamations feraient dorénavant l'objet d'un examen au cas par cas afin de vérifier si, à l'aune des orientations du Conseil d'État, et dans le contexte précis de chaque affaire, le refus était effectivement fondé sur un risque de dysfonctionnement du service public ou de trouble à l'ordre public.

28. <http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/halde/2010-117.pdf>

Le Défenseur des droits a ainsi depuis lors traité la situation d'un groupe de mères voilées très impliquées dans les activités de l'école primaire et élémentaire où étaient inscrits leurs enfants. Au mois de mai 2013, l'une d'elles, qui devait accompagner une sortie scolaire, a été appelée par l'enseignante afin d'annuler sa participation à la sortie à moins qu'elle ne retire son foulard. La directrice a confirmé que cette décision faisait suite à la publication de la circulaire Chatel du 27 mars 2012. Aucun incident n'a précédé ce changement d'orientation, et les mères voilées ont du jour au lendemain été exclues de toute participation aux sorties et activités scolaires.

À l'automne 2013, le règlement intérieur de l'établissement a été modifié, prévoyant que dorénavant « *le principe de neutralité à l'école ne concerne pas les parents sauf quand ils sont accompagnateurs dans le cadre de sortie scolaire ou autre activité pédagogique. Dans ce cas, ils sont soumis aux mêmes règles que les intervenants extérieurs* ».

Dans la même école, une enseignante a demandé aux élèves d'illustrer les exigences de laïcité à l'école. Des dessins des enfants ont ainsi été affichés dans les couloirs de l'école représentant une femme voilée, une femme intégralement voilée, une croix et une étoile de David, La Mecque, etc., chaque signe religieux et/ou la personne le portant étant barrée pour signifier l'interdiction.

Compte tenu de ces éléments, un courrier d'instruction a été immédiatement adressé par le Défenseur des droits au rectorat concerné ainsi qu'à la direction de l'école avec information au ministre de l'Éducation nationale.

En réponse, le directeur académique des services de l'Éducation nationale du rectorat a informé le Défenseur des droits qu'il avait rappelé à l'inspectrice de circonscription et à la direction de l'école « *la nécessité d'une application nuancée du principe de laïcité, favorisant le maintien d'un climat scolaire calme et le respect du dialogue avec les familles* ». Il a assuré que les mentions relatives au devoir de neutralité des parents dans le cadre des sorties scolaires seraient supprimées des règlements intérieurs, afin de ne pas inciter les écoles à une position trop stricte sur la question.

Le 30 mai 2014, le Défenseur des droits s'est vu confirmer que les mères d'élèves portant le foulard avaient à nouveau la possibilité d'accompagner les enfants lors des sorties scolaires.

À cet égard, il convient de relever que, à l'occasion de son audition devant l'Observatoire de la laïcité, le 21 octobre 2014, la ministre de l'Éducation nationale, Mme Najat Vallaud-Belkacem, a précisé que « *dès lors que les mamans [accompagnatrices] ne sont pas soumises à la neutralité religieuse comme l'indique le Conseil d'État, l'acceptation de leur présence aux sorties scolaires doit être la règle et le refus l'exception* ». Si « *des situations liées par exemple à du prosélytisme religieux* » peuvent justifier des refus, en définitive, « *c'est un équilibre qui doit être trouvé par les responsables de terrain* », qu'il s'agisse des enseignants ou des directeurs d'école.

Enfin, on relèvera, dans l'enseignement supérieur, une certaine méconnaissance des limites du principe de neutralité et de la portée de la loi du 15 mars 2004 interdisant le port de signes religieux à l'école, qui donne régulièrement lieu à des incidents.

Cette année, plusieurs situations caractéristiques ont été portées à notre connaissance, notamment à Paris et à Aix-en-Provence. La seule dont a été formellement saisi le Défenseur des droits concerne une étudiante inscrite en première année d'une école de commerce dans le nord de la France. Portant le voile, elle a été dirigée par le personnel vers le bureau de la directrice. Cette dernière lui a alors fait savoir que pour accéder aux salles de cours elle devrait enlever son voile. Le problème a été réglé sans que le Défenseur des droits n'ait eu à intervenir.

Ces incidents ont ponctuellement relancé, lors de la rentrée universitaire, le débat autour de la proposition évoquée par le Haut Conseil à l'intégration consistant à étendre le champ d'application de la loi du 15 mars 2004 à l'enseignement supérieur.

Le caractère discriminatoire d'un refus d'accès à un service en raison du port du foulard

- Le refus d'accès à une formation dispensée par un GRETA en raison du port du foulard

Le Défenseur des droits a été saisi d'un refus de formation opposé à une femme de confession musulmane, par un organisme public de formation au motif qu'il lui était interdit de porter le voile dans les locaux d'un lycée public.

Une telle interdiction n'a aucun fondement juridique, 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 n'étant pas applicable aux stagiaires adultes.

À partir de l'examen fouillé du cas dont il a été saisi, le Défenseur des droits a estimé que la mesure n'était pas davantage justifiée par une menace réelle de trouble à l'ordre public. Il a ainsi recommandé le réexamen de la situation de la réclamante ainsi que la modification du règlement intérieur et des pratiques de l'organisme de formation (décision MLD-2013-7)²⁹.

Tandis que l'organisme a repris contact avec la réclamante afin de trouver une solution (à laquelle celle-ci n'a pas donné suite pour des raisons personnelles), il a adopté un nouveau règlement intérieur aux termes duquel *« le port de signes ou de tenues par lesquels les stagiaires de la formation continue manifestent ostensiblement une appartenance religieuse est interdit, dès lors que cette formation se déroule au sein d'un EPLE (collège, lycée). Cette interdiction vise à garantir le maintien de l'ordre public et le fonctionnement normal du service public à l'ensemble des usagers »*.

Un tel règlement ne paraît pas de nature à répondre aux recommandations du Défenseur des droits, qui a rappelé que seules des exclusions individuelles ponctuelles, et dûment justifiées par une atteinte avérée ou une menace réelle à l'ordre public, pourraient être admises au regard du droit positif³⁰.

29. <http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MLD-2013-7.pdf>

30. Cf. Ord. référé du TA Paris, 27 avril 2009 relevant qu'une décision d'exclusion du GRETA *« sans justifier de l'existence, en l'espèce, de risques de troubles à l'ordre public ou d'un comportement de la requérante conférant au port de son foulard le caractère d'un acte de pression ou de prosélytisme est de nature à créer un doute sérieux sur [sa] légalité »*.

De plus, les dispositions du règlement intérieur rendant applicable l'article L. 141-5-1 du code de l'éducation aux stagiaires d'un GRETA et qui énoncent une interdiction générale et absolue des signes religieux à leur égard pourraient paraître illégales et revêtir de la sorte un caractère discriminatoire.

• **Le caractère discriminatoire de l'exclusion d'une salle de sport opposée à une femme musulmane en raison du port du foulard**

Le Défenseur des droits a ainsi été saisi de la réclamation d'une femme qui a souhaité renouveler son abonnement au sein d'une salle de sport.

Si le fait qu'elle portait un foulard lors de la souscription de cette nouvelle inscription est demeuré anodin, sa situation a rapidement évolué lorsqu'elle s'est rendue à la salle de sport, le visage découvert mais coiffée d'un foulard couvrant ses cheveux, ses oreilles et son cou, pour y pratiquer des exercices sur un vélo. En la sommant de retirer ce foulard, le directeur de l'établissement lui a rappelé les termes du règlement intérieur selon lesquels « *les tenues vestimentaires ne devront pas avoir de signe ou message à caractère raciste, politique ou religieux* ». Le contrat a alors été annulé et la somme versée remboursée.

Les dispositions relatives à la protection de la liberté de religion recouvrent non seulement la liberté de conscience ou de croyance mais aussi la liberté d'exercer et celle de manifester la religion de son choix, notamment par le port d'un signe religieux.

Ainsi, l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH) dispose : « *Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion ; ce droit implique la liberté de changer de religion ou de conviction, ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction individuellement ou collectivement, en public ou en privé, par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites [...].* »

« *Le port du voile ou du foulard islamique relève d'une manifestation de pratique religieuse usuelle dans la religion musulmane, dont la pratique s'inscrit normalement dans l'exercice de la liberté religieuse, constitutionnellement garanti au titre des libertés publiques.*³¹ »

Le Conseil d'État³² et le Défenseur des droits considèrent que le seul port du voile ne constitue pas, par lui-même, en l'absence de toute autre circonstance, un acte de pression ou de prosélytisme.

Sur un plan pénal, les articles 225-1 et 225-2 du code pénal prohibent les discriminations fondées sur l'appartenance ou la non-appartenance, réelle ou supposée, à une religion notamment lorsqu'elles consistent à :

- refuser la fourniture d'un bien ou d'un service ;
- subordonner la fourniture d'un bien ou d'un service à une condition fondée sur le critère de discrimination visé.

31. Cour d'appel de Paris, 8 juin 2010, n° 08/08286.

32. CE., 27 novembre 1996, *M. et Mme Jeouit*.

La discrimination est réprimée lorsqu'il est établi que l'auteur du fait matériel est animé d'une intention de discriminer. Cette intention est caractérisée par la conscience de se livrer à des agissements discriminatoires.

Au cours de ses auditions, le mis en cause n'a pas contesté la motivation de ses décisions d'édicter le règlement intérieur et de rompre le contrat. Il entendait explicitement subordonner la jouissance des équipements de la salle de sport à l'absence du port d'un signe religieux. Il a explicitement rompu le contrat d'abonnement au motif que l'intéressée portait un signe religieux. Sa volonté était sans conteste de prendre en considération la religion de l'intéressée, ou pour le moins la manière dont elle avait choisi de pratiquer et manifester sa religion, pour conditionner l'accès aux prestations de son établissement.

De plus, il n'est pas nécessaire, pour caractériser la conscience que peut avoir une personne de commettre une discrimination, de rechercher les raisons pour lesquelles elle a pris en compte un motif discriminatoire³³.

Seul un dispositif légal ou un motif légitime (tel que défini par, notamment, la Cour européenne des droits de l'homme) permettant de restreindre la liberté religieuse, et notamment la liberté de manifester ou de pratiquer sa religion, aurait pu autoriser le mis en cause à refuser ou à subordonner l'accès à sa salle de sport sur un fondement tiré de l'expression ou de la manifestation d'une religion.

L'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales prévoit également des motifs légitimes qui peuvent justifier une restriction à la liberté religieuse. Il s'agit des « restrictions, prévues par la loi, [qui] constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité publique, à la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publiques, ou à la protection des droits et libertés d'autrui ».

La cour d'appel de Paris rappelle que des limitations ne peuvent être apportées à la liberté religieuse que par l'effet de la loi, en vue d'un but légitime, et seulement par des moyens proportionnés³⁴.

En l'espèce, le mis en cause n'invoquait aucun de ces motifs pour expliquer la subordination de son offre de service à l'absence du port d'un signe religieux et le refus de prestation de service aux personnes manifestant ou exerçant, par le port d'un signe distinctif, leur religion.

L'impératif de neutralité avancé par le gérant de la salle de sport ne saurait justifier la discrimination constatée.

De plus, aucune disposition ou décision jurisprudentielle ne consacre un principe de neutralité des lieux privés ouverts au public, neutralité qui justifierait des limites à la liberté de religion.

Ces faits peuvent être rapprochés de ceux reprochés à la gérante d'un gîte qui avait demandé à deux femmes d'une même famille de retirer leurs voiles et qui

33. Cf. en ce sens la délibération HALDE n° 2009-303 du 14 septembre 2009 et trib. corr. de Versailles, 8 mars 2010 (n° aff. 0723480055) au sujet du refus d'embauche d'un candidat noir compte tenu de l'hostilité envisagée des ouvriers portugais qu'il aurait dû diriger.

34. CA Paris, 8 juin 2010, arrêt précité.

avait, finalement, écarté cette famille de la location après le refus d'obtempérer des intéressées. La propriétaire du gîte avait invoqué le caractère « laïc » de son établissement et le respect dû aux autres clients présents. Celle-ci a été reconnue coupable de discrimination fondée sur la religion par le tribunal correctionnel d'Épinal le 9 octobre 2007, puis par la cour d'appel de Nancy, le 8 octobre 2008.

Plus récemment, la cour d'appel de Paris a également conclu à l'existence d'une discrimination religieuse au sens des articles 225-1 et 225-2 du code pénal concernant le refus opposé par un centre privé de formation professionnelle à une stagiaire voilée faute d'éléments démontrant de manière objective que le port du voile avait provoqué dans l'établissement « *des perturbations ou protestations* » ou que « *l'enseignement qu'elle aurait dû recevoir aurait été empêché ou dégradé par le port du voile ou foulard islamique* » (CA Paris, précité).

Compte tenu de ces éléments le Défenseur des droits a décidé de présenter ses observations (décision MLD-2014-81)³⁵ devant le tribunal correctionnel saisi, qui, dans son jugement du 17 juin 2014, a suivi ces observations, condamnant le gérant à une amende avec sursis de 500 euros et à 1 euro symbolique de dommages et intérêts.

Au-delà de ce cas emblématique, il apparaît clairement que le Défenseur des droits est confronté à l'édiction, au sein de règlements intérieurs d'établissements privés, de dispositions toujours plus nombreuses ayant trait à la neutralité religieuse. La prohibition des signes religieux semble ainsi gagner peu à peu la sphère privée.

Or force est de constater que ce phénomène, qui tend essentiellement à exclure les femmes portant un foulard de l'accès à un certain nombre de biens et de services privés, en plus de certains emplois, conduit à faire de celles-ci les principales victimes des discriminations religieuses antimusulmanes.

35. <http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MLD-2014-081.pdf>

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 veille 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 1^{er} 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 la 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 2013-2014

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, modifié 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, 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 36

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.

Trois axes de rédaction ont été retenus pour l'élaboration de ce texte :

- dignité de la personne ;
- 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

36. 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)

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, quelle 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 de l'année 2014, 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 :

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, 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.

Deux mises en garde

Lors de l'émission *Le Petit Journal* du 11 novembre 2011 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 à ces obligations déontologiques, dès lors qu'ils sont de nature à encourager des comportements discriminatoires vis-à-vis des populations expressément désignées, et de pouvoir 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, il 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.

Deux lettres de rappel

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 1^{er} 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 1^{er} 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* ».

Question 2 – Les actions et les interventions du Conseil supérieur de l’audiovisuel en matière de représentation de la diversité française

Le respect des sensibilités culturelles et de la diversité de la société

Si elle impose l’interdiction de diffusion de contenus discriminatoires et haineux, la lutte contre les discriminations passe également par la promotion de la diversité au sein de la société française et le rayonnement de la France d’outre-mer³⁷. En vertu de l’article 3-1 de la loi du 30 septembre 1986 modifiée relative à la liberté de communication, le Conseil veille à ce que la programmation des services de communication reflète la diversité de la société française.

Le Conseil a mis en œuvre plusieurs mesures visant à assurer cette promotion, en demandant notamment à certaines chaînes, dans leur convention, de prendre en considération l’ensemble des cultures qui constituent la communauté nationale.

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 et du handicap ;
- le Conseil a mené, en 2013 et 2014, des actions ciblées afin, notamment, de promouvoir la diversité des origines. Le Conseil a demandé aux chaînes de télévision de réaliser 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* ». Toutes les chaînes de la TNT gratuites ont donc réalisé un spot sur ce thème qui a été diffusé les 14 juillet 2013 et 2014 ;
- dans le prolongement de l’action du Conseil en faveur de la lutte contre les discriminations et de la promotion de la diversité, une convention de partenariat a été élaborée avec le Défenseur des droits. Les domaines d’intervention des deux institutions étant en effet susceptibles de se recouvrir, il est apparu nécessaire de formaliser dans une convention une répartition des compétences entre le Défenseur des droits et le Conseil supérieur de l’audiovisuel ainsi qu’un partenariat plus large s’agissant des échanges d’information et sur des actions communes de sensibilisation ou d’incitation à destination des services de communication audiovisuelle. Cette convention devrait être signée fin novembre 2014.

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 consistant à provoquer, chez les éditeurs, une démarche volontariste fondée

37. Conformément à l’article 3 de la loi du 30 septembre 1986 sur la liberté de communication audiovisuelle.

sur des engagements formels pris annuellement. Le texte établit donc le cadre des engagements que chaque éditeur doit prendre auprès du Conseil, et fixe les modalités du suivi exercé par le Conseil. Le Conseil travaille à l'extension de ce texte aux services de radio.

En outre, le Conseil a signé la Charte de la diversité le 7 juillet 2011 et a obtenu le label Diversité (dispositif de certification de l'AFNOR concernant la non-discrimination et l'égalité des chances visant à promouvoir la diversité au sein des sociétés) le 29 novembre 2012.

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, alinéa 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, alinéa 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 les vidéos publiées par des particuliers sur des plateformes d'échanges communautaires (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 France). 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.

CONTRIBUTIONS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

Conseil français du culte musulman (CFCM)

par Mohammed Moussaoui,
président d'honneur du CFCM, membre de la CNCDH,
et Abdallah Zekri,
président de l'Observatoire national contre l'islamophobie

Introduction

Dans son rapport de 2013, la CNCDH, s'appuyant sur les recherches portant sur « *l'indice longitudinal de tolérance* », a relevé que la tolérance en France avait reculé, pour la quatrième année consécutive (2009-2012) et que ce recul s'étendait à de nouveaux groupes sociopolitiques jusqu'ici épargnés par la « *tentation xénophobe* ». La CNCDH a relevé également que l'indice concernant les Maghrébins et les musulmans continue de se dégrader, plaçant ainsi ces deux groupes, avec les Roms, parmi les moins bien tolérés.

Dans ce rapport de 2013, le débat sur l'utilisation du terme « islamophobie », voulu par la CNCDH, dans un souci de clarification conceptuelle, a été l'occasion pour la Commission de faire observer que, en réalité, aucune des expressions utilisées dans la lutte contre le racisme – xénophobie, antisémitisme, homophobie... – n'est exempte de griefs ou d'usages impropres. Ce débat a été surtout l'occasion pour la Commission, au-delà de sa position sur la problématique conceptuelle, de mettre la lumière sur « *un racisme latent, qui se veut imperceptible, caché sous les dehors acceptables de la liberté d'expression* ». Refuser de parler d'« *islamophobie* » sous prétexte des impropriétés sémantiques, « *pourrait être perçu comme une volonté de nier la réalité et l'ampleur d'un phénomène tout particulièrement sensible depuis quelques années, tendant à faire des personnes de confession musulmane un groupe homogène et problématique pour la société. L'"islamophobie" a pour mérite de désigner une idéologie hostile aux personnes de religion musulmane, perceptible au-delà d'actes antimusulmans épars. Si cette terminologie a investi progressivement, et de manière importante, le langage courant et institutionnel, c'est bien pour reconnaître l'acuité de cette hostilité grandissante et fortement ressentie, construisant un "problème musulman" en France*¹ ».

1. Rapport de la CNCDH, *La Lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie*, année 2013

Le recensement des actes antimusulmans

Le travail de recensement des actes antimusulmans a été initié depuis quelques années, sur la base du constat « *de la réalité d'un phénomène auquel ni les pouvoirs publics ni les autorités représentatives de l'islam de France ne sauraient se résoudre et qu'ils sont déterminés à combattre sans relâche*² ». Ce recensement, conformément à la convention signée entre le CFCM et le ministère de l'Intérieur le 17 juin 2010, ne concerne que deux catégories d'actes. La première catégorie intitulée « Actions » regroupe les actes contre les personnes – quelle que soit leur incapacité totale de travail constatée – et les biens présentant un degré de gravité certain et des dégradations « *irrémediables* ». La deuxième catégorie intitulée « Menaces », rassemble les autres faits constatés : propos ou gestes menaçants, graffiti, tracts, démonstrations injurieuses, exactions légères et autres actes d'intimidation.

Les chiffres communiqués par le ministère de l'Intérieur et l'Observatoire national contre l'islamophobie (organe rattaché au CFCM) concernent uniquement les actes qui entrent clairement dans le périmètre de ces deux catégories et pour lesquels il y a eu dépôt de plainte ou main courante dans les commissariats et les gendarmeries.

Aujourd'hui, tout le monde s'accorde à dire qu'une évaluation quantitative reposant uniquement sur le nombre de plaintes déposées et prises en compte par les services concernés, ne peut renseigner sur la réalité du phénomène de l'islamophobie. Elle peut même donner une vision incomplète et déformée de ce phénomène, si on ne procède pas à des analyses qualitatives prenant en compte les causes et les contextes dans lesquels se manifestent ces actes éparés.

Pour les neuf premiers mois de l'année 2013, l'Observatoire national contre l'islamophobie et le ministère de l'Intérieur ont enregistré 158 actes antimusulmans, dont 40 actions et 118 menaces. Pour la même période de l'année 2014, ont été enregistrés 110 actes, dont 45 actions et 65 menaces.³

Il s'agit d'agression de femmes portant un foulard, d'incendies ou tentatives d'incendie de lieux de culte ou leur dégradation par des inscriptions xénophobes, des tags nazis et des injures, têtes ou autres parties de porc déposées devant les mosquées, l'envoi de courriers menaçants ou insultants aux responsables de mosquées et d'institutions musulmanes.

Les chiffres des neuf premiers mois de l'année 2014 indiquent une augmentation de 12,5% des actions et une baisse de près de 45% des menaces par rapport à la même période de l'année 2013.

Les comparaisons des chiffres d'une année sur l'autre ne sauraient toutefois donner, à elles seules, une vision objective de la situation. Une analyse sur plusieurs années permet de mieux cerner les évolutions de fond et de relativiser les réactions immédiates qui reposent parfois sur des événements exceptionnels.

2. Extrait de la convention-cadre signée le 17 juin 2010 entre le ministère de l'Intérieur et le Conseil français du culte musulman (CFCM), avec pour objectif de « *mettre en œuvre un suivi statistique et opérationnel des actes hostiles aux musulmans de France* ». Un an plus tard, le CFCM crée l'Observatoire national contre l'islamophobie, chargé de ce travail de recensement.

3. Bilan intermédiaire du ministère de l'Intérieur et de l'Observatoire national contre l'islamophobie.

L'analyse des données de la période 2010-2014 (2010 étant la première année du recensement des actes antimusulmans après la convention signée par le CFCM et le ministère de l'Intérieur) montre d'une manière claire et évidente que l'hostilité envers les musulmans n'a cessé de croître tout au long de cette période.

L'augmentation des actions sur les neuf premiers mois de 2014 confirme une tendance constante depuis 2010. Quant à la baisse des menaces sur la même période, celle-ci pourrait avoir un lien avec la réticence des victimes à porter plainte, en pensant qu'elle n'aurait aucune suite. La « cyber-haine », qui a imposé ces dernières années, par la facilité qu'offre l'anonymat, tend à remplacer les menaces et les injures à visage découvert.

Comme indiqué plus haut, ces statistiques concernent uniquement les actes pour lesquels des plaintes ont été déposées dans les commissariats et les gendarmeries. L'Observatoire national contre l'islamophobie a indiqué à plusieurs reprises que de nombreux musulmans victimes d'actes xénophobes, notamment en matière de menaces et d'injures, ne déposent pas de plainte. Il affirme que lui-même ne le fait plus contre les auteurs de courriers de menaces et d'injures que reçoivent les dirigeants du CFCM. Selon lui, les plaintes déposées sur ce type d'actes sont souvent classées sans suite par les parquets, compte tenu de la difficulté d'en identifier les auteurs.

D'autres éléments expliquent le nombre faible de plaintes déposées, alors que le constat de la progression de l'islamophobie est partagé par de nombreux observateurs. Parmi ces éléments, se trouve le manque de moyens de l'Observatoire national contre l'islamophobie (ONCI), organe rattaché au CFCM, créé en juin 2011, devenu opérationnel à partir de l'année 2012. Cet observatoire, comme certaines associations de lutte contre l'islamophobie, est organisé autour d'un petit comité national et de référents régionaux, tous bénévoles. Il ne dispose d'aucune ressource financière et se trouve de fait sans budget de fonctionnement. Il n'est pas en mesure de mettre en place une véritable plateforme avec un dispositif de soutien et d'accompagnement des victimes. Ces dernières se trouvent parfois totalement démunies pour faire valoir leurs droits et, en premier lieu, l'enregistrement de leur plainte.

À Argenteuil, le 20 mai et le 13 juin 2013, deux jeunes femmes musulmanes ont été victimes d'agressions violentes. L'une d'entre elles, enceinte, a perdu son enfant quelques jours après son agression. Pendant plusieurs jours, les déclarations des deux victimes avaient fait l'objet de nombreuses suspicions, allant jusqu'à mettre en doute la réalité des agressions. Le 25 juin 2013, dans sa chronique intitulée *Faut-il être féministe pour dénoncer l'agression de femmes voilées ?*, diffusée sur France Culture, Caroline Fourest a tenté de remettre en cause la parole des deux victimes⁴. Concernant l'une d'entre elles (Rabia, 17 ans), l'essayiste a laissé entendre que son agression serait le fruit d'un règlement de comptes familial, en représailles contre son « style de vie trop libre ». L'essayiste a été condamnée, mercredi 23 octobre 2013, par la 17^e chambre du TGI de Paris pour diffamation, et à verser 6 000 euros de dommages et intérêts et frais d'avocat. L'avocat de Rabia avait déclaré : « Il était important de gagner

4. <http://www.mediapart.fr/journal/france/260613/islamophobie-argenteuil-une-agression-de-caroline-fourest>

ce procès pour Rabia et sa famille, qui ont été atteints dans leur honneur et leur dignité. Faire dire à ma cliente et à son père ce qu'ils n'ont pas dit et ce que la police non plus n'a pas dit a été vécu comme « hyperviolent » pour ses clients⁵. En effet, Rabia, avait raconté auparavant que : « Deux hommes sont arrivés par-derrière, ils ont arraché mon voile, m'ont jetée à terre en me traitant de sale Arabe et de sale musulmane. Je ne comprends pas comment on peut avoir tant de haine. » Elle affirme avoir eu des difficultés à porter plainte : « Le soir de mon agression, je suis allée au commissariat où les policiers m'ont dit de revenir le lendemain. Ensuite, ils m'ont demandé de ne pas ébruiter l'affaire dans ma communauté pour ne pas créer d'émeutes⁶. »

Cette consigne qui consiste à « ne pas ébruiter », rapportée par de nombreuses victimes, se traduit, parfois, chez la victime et sa famille en une peur d'être tenus responsables d'éventuelles émeutes et les dissuade de porter plainte pour atteinte raciste. Ainsi, la mère d'une des victimes de l'agression de Saint-Mandé avait déclaré : « C'est vraiment parti d'un mauvais regard, mal interprété et après c'est parti dans tous les sens. Il faut prendre tout ça avec des pincettes. [...] Ce sont des histoires entre jeunes de 16 ou 17 ans. Ce serait ahurissant de faire remonter cette affaire à des conflits de communautés », a-t-elle précisé⁷, alors que dans cette affaire le parquet de Créteil avait retenu le mobile raciste.

Actes antimusulmans et discriminations

À côté de l'Observatoire national contre l'islamophobie (ONCI), des associations musulmanes qui luttent contre l'islamophobie comme le Comité contre l'islamophobie en France (CCIF) affichent des statistiques concernant les actes islamophobes sensiblement différentes de celles de l'ONCI et du ministère de l'Intérieur. La différence est due essentiellement à l'intégration ou non des actes de discrimination. C'est ainsi que, pour l'année 2013, alors que le ministère de l'Intérieur et l'ONCI ont enregistré 226 actes dont 62 actions et 164 menaces, le CCIF, quant à lui, dénombrait 640 actes⁸. En regardant le détail, sur les 640 actes, la part des actions et des menaces, regroupant dans la terminologie du CCIF les agressions physiques, les agressions verbales et les propos et incitations, n'est que de 158 (nettement en dessous des 226 enregistrés par l'ONCI et le ministère de l'Intérieur), les 482 restants sont des discriminations qui ne font pas forcément l'objet d'une plainte déposée. Le recensement du CCIF présente donc une sous-évaluation des actions et des menaces, mais il a le mérite de mettre en lumière les discriminations.

Les discriminations religieuses, ethniques ou sociales, mais également les différentes formes de rejet de l'autre ou encore la persistance des préjugés et des stéréotypes sont perçues par les victimes qui les subissent comme une forme d'hostilité, qui fait souffrir au même titre, voire dans certains cas plus, que les actions ou les menaces racistes.

5. http://www.saphirnews.com/Islamophobie-Caroline-Fourest-condamnee-pour-diffamation_a19862.html

6. http://www.liberation.fr/societe/2013/06/23/ils-m-ont-jetee-a-terre-en-me-traitant-de-sale-arabe-et-de-sale-musulmane_913042

7. <http://www.leparisien.fr/saint-mande-94160/saint-mande-deux-jeunes-maghrébins-agressés-par-une-trentaine-de-juifs-08-09-2014-4119159.php>

8. Rapport du CCIF, année 2014 (portant sur l'année 2013).

Le CFCM n'a cessé de former le vœu que ces actes, qui ne sont pas aujourd'hui concernés par la convention qui le relie au ministère de l'Intérieur, puissent y être intégrés. Le ministère de l'Intérieur a toujours reconnu la pertinence de la demande du CFCM, tout en faisant état des difficultés matérielles et techniques pour y répondre favorablement. Le nouveau logiciel dédié aux statistiques des actes d'atteinte aux personnes déployé depuis le 20 octobre 2014 semble, aujourd'hui, en mesure d'apporter cette réponse. Bien entendu, la difficulté de quantifier ces types d'hostilité ne doit pas être un obstacle pour les dénoncer ni pour les combattre avec force.

Quelques exemples récents

Dans la nuit du samedi 8 au dimanche 9 novembre 2014, la grande mosquée de Strasbourg a été victime d'un incendie d'origine criminelle. Les images filmées par les caméras de vidéosurveillance de la grande mosquée, montrent un individu, le visage dissimulé, en train de mettre le feu au portail principal de la grande mosquée. L'intervention rapide des pompiers a permis d'éviter le pire.

Dans le département du Doubs, la mosquée Philippe-Grenier de Pontarlier a été profanée deux fois dans la même année, le 30 janvier et le 29 septembre 2014 par des slogans insultants, des croix gammées et le dépôt d'un porcelet entier.

Toujours dans le même département, mais à Besançon, les mosquées Sounna et Al-Fath ont été profanées à deux reprises les 13 février et le 20 août 2013 par des étoiles de David, des croix gammées, une tête de porc et des injures.

Début juillet 2014, le maire de Wissous publie un arrêté qui interdit le port de signes religieux sur l'espace de loisirs public de Wissous Plage et refoule, sur la base de cet arrêté, deux femmes musulmanes et leurs enfants. Le tribunal administratif de Versailles, saisi en référé, juge l'arrêté illégal. Le maire de Wissous, tout en orchestrant une campagne stigmatisant les femmes musulmanes, récidive en publiant un nouvel arrêté et excluant, de Wissous Plage, une femme portant un foulard. L'arrêté est jugé à son tour illégal par le tribunal administratif, mais le maire déplace le débat vers les réseaux sociaux et transforme sa page Facebook en véritable déversoir de haine et de menaces de mort.

De nombreux cas d'agressions de femmes portant un foulard, dont certaines étaient enceintes, font partie du bilan des actes antimusulmans de 2014. C'est le cas de l'agression survenue au nord des Ulis dans l'Essonne, le 9 août 2014. Un homme s'en est pris violemment, dans un parc public de la ville, à une femme enceinte, en lui causant une contusion temporo-mandibulaire gauche nécessitant sept jours d'ITT.

Malgré l'avis du Conseil d'État rendu le 23 décembre 2013, considérant les parents accompagnateurs des sorties scolaires comme usagers du service public non soumis à l'obligation de neutralité qui pèse uniquement sur les agents de l'État, de nombreux directeurs d'établissement scolaire continuent d'interdire aux femmes portant un foulard de participer aux sorties scolaires, en invoquant l'obligation de neutralité.

Le Premier ministre, M. Manuel Valls, n'a cessé, à juste titre, de mettre en avant la grandeur de la République française qui a tenu sa promesse en permettant à ses enfants, quelle que soit leur origine, d'accéder aux plus hautes fonctions de

l'État par leur compétence, leur travail, leur mérite et leur loyauté aux valeurs de la République. La nomination de Najat Vallaud-Belkacem à la fonction de ministre de l'Éducation nationale, qui aurait dû être regardée comme la confirmation de cette promesse, a été l'occasion d'une campagne de stigmatisation en raison des origines de la ministre. La publication *Minute* a titré en une : « Une Marocaine musulmane à l'Éducation, LA PROVOCATION », alors que *Valeurs actuelles* a fait sa couverture sur : « L'ayatollah, enquête sur la ministre de la Rééducation nationale ».

Les propos et les déclarations de certains politiques qui stigmatisent l'islam et les musulmans ou entretiennent des amalgames entre islam et extrémisme ne sont plus le fait d'une frange extrémiste. Certains se revendiquant d'une « France décomplexée », n'hésite plus à déclarer ouvertement que « l'islam est incompatible avec les valeurs de la République, voire un danger pour la France ».

M. Claude Goasguen, ancien ministre, député de Paris, maire du 16^e arrondissement, a déclaré, le 2 février 2014, lors d'une soirée de gala de l'association KKL-JNF (organisme qui collecte des fonds pour Israël depuis 1901) : « Cette Shoah terrible qu'on n'ose plus enseigner dans les lycées tant on a peur de la réaction des jeunes musulmans qui ont été drogués dans les mosquées. » M. Goasguen, poursuivi pour diffamation par le CFCM, devant le TGI de Nîmes, a confirmé ces propos le 14 novembre 2014, et a soutenu devant le tribunal : « Il n'y a rien de diffamatoire », disant s'être appuyé sur un rapport de l'inspection générale de l'Éducation nationale de 2004 sur l'antisémitisme et le racisme, regrettant toutefois d'avoir employé le mot « drogués », un mot mal choisi auquel il préfère « intoxiqués »!

Le 7 septembre 2014, à Saint-Mandé, un groupe d'une trentaine de jeunes de confession juive a agressé deux jeunes lycéens d'origine algérienne en leur infligeant des coups de poing, de pied et de casque, en leur disant, selon la déclaration de l'une des deux victimes : « Sales Arabes, vous n'avez rien à faire chez nous. Ici, c'est notre quartier. » Sur cette affaire, le parquet de Créteil a retenu le mobile raciste.

Face aux violences et aux cruautés insoutenables commises par des organisations terroristes se réclamant de l'islam, les musulmans de France se sont mobilisés d'une manière spontanée et unanime pour les condamner avec la plus grande fermeté. Malgré cette mobilisation, certains n'ont pas hésité à sommer les musulmans de France de hausser davantage la voix et de se démarquer « plus clairement » du terrorisme afin de « dissiper toute ambiguïté »! Le départ d'un certain nombre de jeunes de France vers la Syrie et l'Irak pour renforcer les rangs de l'organisation terroriste Daesh⁹, phénomène qui doit interpellé tous les acteurs de la société française, a été largement instrumentalisé pour pointer du doigt les musulmans de France et nourrir en même temps la défiance à leur égard.

Vouloir établir un lien entre la religion musulmane et la barbarie du groupe Daesh qui s'obstine à faire référence à la religion musulmane en confisquant ses termes et ses concepts afin de légitimer son entreprise terroriste, est de nature à légitimer cette confiscation au lieu de la dénoncer et de la condamner avec force.

9. Acronyme du groupe terroriste connue sous l'appellation : « État Islamique ».

Un sentiment grandissant de «deux poids, deux mesures»

Un sentiment de frustration qui ne cesse de s'amplifier est alimenté par la perception d'une inégalité du traitement entre les actes antimusulmans ou anti-Arabes et d'autres actes de racisme, notamment antisémites. L'indignation suscitée par certains actes antimusulmans a été perçue faible par rapport à celle suscitée par des actes antisémites similaires.

L'agression raciste des deux jeunes d'origine algérienne par un groupe de trente jeunes juifs, survenue à Saint-Mandé le 7 septembre 2014, a suscité très peu de réactions d'indignation, pour ne pas dire qu'elle est passée inaperçue. Le journal *Le Parisien* avait écrit¹⁰ : «*Ce dimanche, vers 18 heures, deux jeunes de 17 ans d'origine algérienne se sont fait violemment agresser par plusieurs dizaines de jeunes issus de la communauté juive, dans le centre-ville de Saint-Mandé. Suivis par plusieurs jeunes à scooter alors qu'ils tentaient de regagner leur domicile, près de la porte de Vincennes, les deux jeunes ont de nouveau été pris pour cible, avenue Victor-Hugo, à la frontière avec Paris (XI^e), cette fois par une trentaine de jeunes, comme le confirme une source policière. "Ils nous ont remis des coups de casque. Un copain polonais est venu parler avec eux, mais il s'est lui aussi retrouvé roué de coups, par terre", raconte une des victimes. Après le déploiement d'un important dispositif policier, trois jeunes hommes ont été interpellés, puis relâchés, leur implication n'ayant pour l'heure pas été avérée bien que leur présence sur place ait été attestée.*». La Ligue contre le racisme et l'antisémitisme (LICRA) avait dit suivre «*l'affaire de près*» et vouloir se constituer partie civile «*si la qualification raciste des faits était retenue par la justice*».

Le 4 juillet 2012, une altercation a lieu entre un jeune juif et deux jeunes Maghrébins dans un train reliant Toulouse à Lyon. Alors même qu'une source judiciaire avait annoncé à l'AFP¹¹ que des «*témoignages contradictoires*» font que, dans le cadre du début de l'enquête, «*le caractère antisémite de l'agression n'était pas encore avéré*», le ministre de l'Intérieur avait fait part de sa condamnation «*la plus ferme*», en appelant à «*combattre toutes les résurgences de ce mal profond qu'est l'antisémitisme, qui est une offense aux valeurs et à l'histoire de notre République*», martelant également : «*Les instructions de vigilance et de fermeté dans la lutte contre les actes antisémites seront renforcées.*» La LICRA a par ailleurs demandé «*la convocation en urgence d'une réunion interministérielle*» et précisé qu'elle serait reçue vendredi par le ministre de l'Intérieur. Un emballement médiatique s'en est suivi¹². Après une garde à vue prolongée des deux jeunes Maghrébins, l'enquête avait conclu qu'il s'agissait d'une simple altercation entre jeunes.

La tentative d'incendie de la grande mosquée de Strasbourg survenue dans la nuit du 8 au 9 novembre 2014 a été relatée dans une dépêche de l'AFP dans ces termes : «*Un départ de feu volontaire a été rapidement maîtrisé dans la nuit de samedi à dimanche devant l'entrée de la grande mosquée de Strasbourg, a-t-on appris dimanche de sources concordantes. Les flammes, émanant de*

10. <http://www.leparisien.fr/saint-mande-94160/saint-mande-deux-jeunes-maghrebins-agressees-par-une-trentaine-de-juifs-08-09-2014-4119159.php>

11. http://www.lemonde.fr/societe/article/2012/07/05/un-lyceen-de-l-etablissement-ozar-hatorah-de-toulouse-victime-d-une-agression-antisemite_1729308_3224.html

12. <http://www.europe1.fr/faits-divers/un-lyceen-juif-agresse-dans-un-train-1158665>

papers brûlés, n'ont provoqué que de légers dégâts superficiels, noircissant le sol devant l'entrée du bâtiment, ainsi que deux portes et une petite surface de la façade blanche au-dessus de ces portes. Les pompiers, qui sont intervenus vers 3 heures du matin, ont rapidement maîtrisé le feu, selon la police¹³. » Minimiser de la sorte cet acte criminel qui, sans l'intervention rapide des pompiers, aurait pu avoir des conséquences désastreuses, ainsi que la faible réaction des politiques sont de nature à consolider ce sentiment de « deux poids, deux mesures »

Conclusion

Les études d'opinion mettent en évidence l'existence d'un phénomène d'islamophobie « ambiante », et l'expression de plus en plus « assumée » et banalisée des préjugés à l'égard des musulmans. Le contexte international, marqué par les différents conflits armés et par l'obstination de certains groupes terroristes à revendiquer une « identité musulmane », aggrave la défiance à l'égard de l'arabo-musulman devenu cible privilégiée de l'intolérance.

Cette banalisation, qui traverse toutes les sphères et les catégories, et inquiète jusque dans les instances internationales, ne saurait toutefois faire de la France un pays islamophobe. La lutte contre l'islamophobie continue de mobiliser en France de nombreux acteurs institutionnels ainsi que la société civile, comme en témoignent les importantes contributions à l'édition des rapports annuels de la CNCDH sur le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie.

La contribution de la Délégation interministérielle à la lutte contre le racisme et l'antisémitisme (DILCRA) au rapport de la CNCDH de 2013 a posé comme fil directeur de la politique de lutte contre le racisme et l'antisémitisme la formation, la sensibilisation et surtout l'éducation, seules à même d'outiller les institutions et les futures générations face à la tentation de raisonnements et de raccourcis simplistes. L'éducation et la formation, véritables moyens de la lutte contre le racisme, doivent cibler largement les professionnels mais aussi les enfants dès l'école élémentaire.

13. http://www.lemonde.fr/societe/article/2014/11/09/depart-de-feu-volontaire-devant-la-grande-mosquee-de-strasbourg_4520908_3224.html

Contribution du Service de protection de la communauté juive (SPCJ)

Méthodologie

Le recensement des actes antisémites commis sur le territoire français comptabilise les actes ayant fait l'objet d'une plainte auprès des services de police et transmises au SPCJ. Il est enrichi et recoupé par les signalements émanant des différents services de police sur le territoire français et centralisés au ministère de l'Intérieur.

Cette rigueur méthodologique exclut de fait un certain nombre d'actes portés à la connaissance du SPCJ, mais n'ayant pas fait l'objet d'une plainte et ne pouvant donc apparaître dans les statistiques officielles.

En outre, les contenus antisémites diffusés sur Internet ne sont pas recensés.

Pour ces raisons, les éléments statistiques exposés constituent une mise en perspective fiable des principales tendances mais ne peuvent être qu'en deçà de la réalité de la violence antisémite en France.

Augmentation de 105% des actes antisémites sur les neuf premiers mois de l'année 2014

Le ministère de l'Intérieur, conjointement avec le SPCJ, a recensé 674 actes antisémites commis sur le territoire français pour la période allant du 1^{er} janvier au 30 septembre 2014. Sur cette même période, en 2013, le nombre d'actes antisémites recensés était de 328. L'augmentation de 105% fait donc, sans conteste, de l'année 2014 une année qui sera marquée par un niveau d'antisémitisme très violent.

Nous recensons deux pics distincts durant l'année 2014. Le premier en janvier, durant l'affaire dite « Dieudonné » et la manifestation Jour de colère où des cris appelant à tuer des juifs ont été proférés dans les cortèges parisiens, selon de nombreux journalistes présents.

Le second s'est déroulé durant les mois de juillet et d'août 2014, pendant le conflit opposant l'armée israélienne au Hamas à Gaza.

Dès le début des manifestations anti-israéliennes, certains manifestants sont sortis des cortèges et ont attaqué des synagogues, comme à Paris et à Sarcelles.

À chacune des manifestations parisiennes, autorisées ou interdites, des groupes de manifestants se sont rendus dans le quartier du Marais, rue des Rosiers, en traversant parfois toute la capitale depuis Barbès ou Invalides, ils ont attaqué les passants et les commerces cashers.

En dehors de ces manifestations, de nombreuses agressions contre des personnes et des attaques contre des lieux de cultes ont été commises pendant l'été.

Racisme et antisémitisme en France

	Actes	%	Actions	%	Violences	%
Caractère raciste en général	1 268		309		143	
Caractère antisémite	674	53 %	192	62 %	88	62 %
Caractère antimusulman	110	9 %	45	15 %	11	8 %
Autres actes racistes/xénophobes	484	38 %	72	23 %	44	30 %

Le tableau ci-dessus, dont les données proviennent du ministère de l'Intérieur, illustre la proportion des actes antisémites parmi les actes racistes.

La part importante qu'ils représentent est d'autant plus inquiétante que la communauté juive est estimée à environ 500 000 personnes, dont une minorité porte des signes qui peuvent les distinguer (kippa, habits traditionnels, etc.)

Conclusions

Singularité de l'antisémitisme par rapport au racisme

La dynamique du phénomène antisémite depuis quatorze ans est sensiblement différente de celle du racisme en général. La proportion des actes antisémites parmi les actes racistes oblige l'observateur à une lecture attentive. En effet, certaines années, nous observons que, alors que les actes racistes étaient en baisse, les actes antisémites, eux, augmentaient. Pire, certaines hausses des actes racistes, justement décriées, étaient presque exclusivement dues à une hausse des actes antisémites.

L'objectif de cette lecture vigilante n'est pas de définir la minorité qui serait le plus à plaindre, mais de comprendre ce qui définit les préjugés, libère la parole, et surtout les actes violents, vis-à-vis de cette forme de racisme.

Dans la mesure où la plupart des auteurs de violences antisémites sont décrits par leurs victimes comme étant de type nord-africain et africain, nous comprenons que ce sont de « potentielles » victimes de racisme qui commettent des actes antisémites.

Cette approche ne vise à stigmatiser personne, mais à affronter un problème de société en mobilisant un certain nombre d'acteurs des mouvements antiracistes, en leur faisant accepter cette nouvelle donne qui oblige à repenser la pédagogie antiraciste traditionnelle et déjà d'en admettre les limites.

Antisémitisme à la française : violence et hyperviolence

Si le regain de ce qui est communément appelé « le nouvel antisémitisme » en Europe est généralisé dans presque tous les pays du Vieux Continent, la dimension violente de cet antisémitisme reste une particularité française.

Alors que les juifs d'Europe font essentiellement face à un phénomène d'augmentation des menaces, des insultes et des actes d'intimidations, les juifs de France sont essentiellement victimes de violences physiques et d'hyperviolence, comme les meurtres et les attentats terroristes antisémites (meurtre d'Ilan Halimi, attentat contre l'école juive de Toulouse).

Les récentes attaques commises par des djihadistes français en France et en Belgique contre des cibles juives (Mehdi Nemmouche, l'auteur de l'attaque du Musée juif de Belgique à Bruxelles est un citoyen français) indiquent un antisémitisme débridé et violent chez la plupart d'entre eux. Un des journalistes captifs de Nemmouche a raconté après sa libération combien Nemmouche était « obsédé » par les juifs et la violence de ses discours, finalement prémonitoires, à leur endroit.

Considérant ces profils moins professionnels mais beaucoup plus nombreux et difficiles à identifier pour les services de renseignements français, il est à craindre que la communauté juive soit à nouveau la cible d'attaques dans le futur, tant de djihadistes de retour en France, que de candidats n'ayant pu partir mais en manifestant l'intérêt.

Nemmouche comme Merah avaient promis à leurs condisciples en Afghanistan et en Syrie de faire parler d'eux dans une action en Europe. Ils n'ont pas menti.

Les juifs de France face à quatorze ans de violences antisémites

Au-delà des reportages et des articles récemment publiés dans les médias français et étrangers sur l'inquiétude des juifs de France et leur désespoir de voir la situation changer, l'auteur de ces lignes invite les membres de la Commission à venir rendre visite sur le terrain à des juifs français inquiets de la situation, mais surtout inquiets de se sentir seuls dans cette lutte. S'ils considèrent pour la plupart comme rassurant de voir les pouvoirs publics et les différents gouvernements mobilisés sur la lutte contre l'antisémitisme, ils disent aussi leur incompréhension de ne pas trouver l'ensemble de la société mobilisée lors des grands drames, comme le meurtre d'Ilann Halimi et l'attentat contre l'école juive de Toulouse.

Les plus anciens se souviennent de l'élan populaire qui avait fait descendre le peuple de France dans les rues, avec en tête et de façon inédite le président de la République François Mitterrand après la profanation du cimetière de Carpentras. Des centaines de milliers de personnes étaient venues crier leur colère et leur consternation.

En 2006, après le meurtre antisémite d'Ilann Halimi, et, en 2012, après l'attentat contre l'école juive de Toulouse, les cortèges étaient quasi exclusivement composés de membres de la communauté juive.

L'observateur *lambda* constate facilement que, lorsque l'auteur des actes antisémites est un néonazi d'extrême droite, il paraît plus aisé et plus confortable pour la société de se mobiliser pour dénoncer ces crimes.

Dans ces conditions, il est vrai que de nombreux juifs en France se posent la question de leur avenir, à l'heure où les directeurs d'école juive et certains rabbins enjoignent à leurs élèves et à leurs fidèles de retirer leur kippa lorsqu'ils marchent dans la rue.

Tout en sachant que la majorité des Français ne sont pas antisémites, que les gouvernements français successifs sont mobilisés dans la lutte contre l'antisémitisme, et que les auteurs d'actes antisémites sont une infime minorité de la population, il n'en reste pas moins vrai que les juifs de France ont vu leur

quotidien profondément changer ces quatorze dernières années, et que nombre d'entre eux désespèrent de voir la situation s'améliorer, faute d'une mobilisation à la hauteur du phénomène qu'ils vivent. À la hauteur de ce que représente la violence antisémite dans la violence raciste.

Contribution d'Amnesty International France (AIF)

Existe-t-il une personne spécifiquement chargée de la coordination des actions contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie ?

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, les actions et les positions 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. 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

En outre, 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 les animations des militants en milieu scolaire et auprès des jeunes.

D'autres commissions peuvent à l'occasion fournir un appui à cette lutte, comme la commission « Droits de l'enfant » ou « Droits des femmes ».

Pour l'année 2014, 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 identité de genre, avec un focus sur les transgenres pour la France.

Actions concernant les discriminations envers les Roms en France et en Europe

Après deux rapports successifs, publiés en 2012 et 2013, sur les expulsions forcées de campements en France, en 2014 Amnesty International a rendu public, à l'occasion de la Journée internationale des Roms le 8 avril, un troisième rapport

intitulé *Nous réclamons justice. L'Europe doit protéger davantage les Roms contre les violences racistes*. Ce rapport 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, il a porté notamment sur un travail de recherche mené à et autour de Marseille. Il peut être téléchargé sur le site Internet www.amnesty.fr.

Les recommandations, qui ciblent entre autres le Gouvernement français, sont les suivantes :

- veiller à ce que les autorités mènent dans les plus brefs délais des enquêtes approfondies sur tous les crimes décrits dans ce rapport, y compris sur leur motivation discriminatoire présumée ;
- condamner les crimes inspirés par la haine chaque fois qu'ils se produisent et faire clairement savoir qu'aucun crime motivé par des mobiles discriminatoires ne saurait être toléré ;
- veiller à ce que la législation nationale interdise les crimes fondés sur la discrimination, notamment liée au statut de migrant ou à la situation socioéconomique, et à ce que tout crime de haine présumé fasse l'objet dans les plus brefs délais d'une enquête impartiale et approfondie ;
- donner pour consigne aux autorités de rechercher les éventuels mobiles discriminatoires dès lors que la victime en fait mention, ou de leur propre initiative s'il existe des raisons de croire que la discrimination peut avoir joué un rôle dans le crime commis ;
- veiller à ce que la police ne recoure pas à une force injustifiée ou disproportionnée lors de ses opérations dans les campements ;
- faire en sorte que les accusations de harcèlement ou d'usage illégal de la force par la police fassent l'objet d'enquêtes approfondies ;
- veiller à ce que la police protège les communautés et les groupes menacés de violence et à ce que les Roms puissent jouir de l'ensemble de leurs droits fondamentaux sans intimidation ni discrimination ;
- tenir des statistiques sur les crimes inspirés par la haine à tous les niveaux – actes signalés, enquêtes, poursuites, condamnations, etc. Ces données doivent être ventilées par motif de discrimination, mises à la disposition du public (tout en veillant au respect de la vie privée) et régulièrement étudiées pour faciliter l'élaboration de politiques de lutte contre les crimes motivés par la haine ;
- veiller à ce que les victimes de crimes inspirés par la haine soient traitées avec impartialité, respect et professionnalisme, reçoivent dans les plus brefs délais des informations exhaustives sur l'état d'avancement de l'affaire les concernant, puissent être entendues dans le cadre de la procédure judiciaire, y compris dans la phase d'enquête, et bénéficient du soutien juridique ou psychologique nécessaire, le cas échéant ;
- faire en sorte que tous les agents de l'État susceptibles d'être en contact avec les victimes reçoivent une formation adaptée visant à les sensibiliser aux besoins des victimes et à leur permettre de les traiter avec professionnalisme ;
- mettre un terme sans délai aux expulsions forcées, et, plus particulièrement pour la France, appliquer la circulaire du 26 août 2012 pour rendre effective une solution de logement ou d'hébergement avant toute expulsion.

La campagne d'action et de plaidoyer 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 2014. On peut en citer les éléments suivants :

Actions en direction des médias

Le secrétariat national d'AI a organisé, lors de la Journée internationale des Roms, une conférence de presse accompagnant la sortie du nouveau rapport. Il a également publié un certain nombre de déclarations publiques et de contributions (interviews, tribunes) dans des médias après des expulsions, notamment celle du campement des Coquetiers à Bobigny. Il a enfin contribué à la rédaction et au lancement de la Charte pour les droits et la dignité des occupants de terrains, réalisée en collaboration avec de nombreuses associations.

Actions de plaidoyer

Elles se sont déployées à la fois au niveau national et au niveau local :

- AIF a été auditionnée par le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe lors de sa visite en France en septembre 2014 ;
- participation à certains groupes de travail de la DIHAL, aux travaux de la CNCDH, et présentation des recommandations d'AI lors de réunions avec les ministères concernés ; interpellation des élus nationaux, notamment à propos de l'extension de la trêve hivernale aux campements ;
- au niveau local, AI s'est appuyé sur la centaine de groupes de militants participant à la campagne, et plus particulièrement sur cinq groupes pilotes très impliqués, souvent membres de collectifs d'associations, et dont le travail de plaidoyer visait les autorités locales (préfets, maires, principalement) dans le but d'éviter les expulsions forcées ou d'en compenser les effets (rupture de l'accès au logement, à la scolarité, à la santé...), et plus généralement de faire connaître les recommandations d'AI. Ce plaidoyer a été intensifié à l'occasion des élections municipales.

Actions militantes

Des membres d'AI ont participé activement à de nombreux événements externes (festivals, débats, projections de films) sur le thème des Roms, afin d'y faire connaître les positions d'AI et d'y diffuser les outils d'information réalisés au niveau national (rapports, brochures, questions-réponses...).

Pour tenter de prévenir l'expulsion du campement de la rue des Coquetiers à Bobigny, des actions urgentes (mobilisation de l'ensemble des militants) accompagnées de pétitions ont eu lieu en juin et en octobre 2014. Des membres d'AI ont effectué un déplacement sur le terrain des Coquetiers, à la préfecture et au gymnase du x^e arrondissement de Paris pour collecter les témoignages de familles expulsées du terrain.

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 2014, 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 (par exemple l'importance du traité sur le commerce des armes), une action (dix 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

Ce rapport 2014 souhaite mettre l'accent sur la lutte contre les discriminations envers les populations roms. Dans ce cadre, ATD Quart Monde a choisi de mettre en avant l'action culturelle comme moyen de lutte contre les préjugés et les discriminations.

Ce sont avant tout des préjugés tenaces qui créent des ghettos indestructibles. Les actions culturelles permettent de poser la question de l'exclusion humaine de façon plus radicale que ne le font des actions spécifiques menées vers le droit au logement, au travail, aux ressources ou à la santé.

« On est en France depuis 2007, on a été expulsés huit fois, et plusieurs fois, on n'a rien pu prendre du tout de nos affaires. Ici sur ce campement, on est là depuis un an et on va nous casser nos baraques encore, dans deux jours. Depuis qu'on est en France, jamais on nous a proposé quelque chose pour l'intégration. Une fois, un maire nous a donné un hébergement six mois, mais après rien.

On ne veut pas que nos enfants grandissent à faire la manche comme nous on fait. On veut s'intégrer parce que c'est bon pour nos enfants, pour faire grandir nos enfants exactement comme les autres enfants, pour avoir une vie normale. On peut payer un hébergement aussi.

On a cherché à scolariser nos enfants depuis trois ans. Le maire ne voulait pas. On s'est battu avec des personnes qui nous ont soutenus, et maintenant des enfants, pas beaucoup d'enfants, sont scolarisés. Maintenant, les enfants sont très contents et le directeur est content de nos enfants.

Pourquoi nous, on n'a pas le droit d'élever nos enfants ? On ne veut pas que nos enfants grandissent jusqu'à vingt ans dans la forêt.

S'il vous plaît, donnez-nous un peu de chance pour nous intégrer, on n'est pas des chiens. On ne nous demande rien, on veut pouvoir dire qu'on n'est pas ce qu'on croit de nous. »

Texte écrit par des familles roumaines roms d'un campement d'Île-de-France, à l'occasion de la Journée mondiale du refus de la misère, le 17 octobre 2013

Ce témoignage, comme ceux de nombreuses autres familles abandonnées et rejetées est un appel à nous mobiliser contre les discriminations, pour le respect et la reconnaissance de la dignité de tous.

Dans la continuité du rapport Wresinski, *Grande Pauvreté et Précarité économique et sociale* voté par le Conseil économique et social en 1987, ATD Quart Monde a rassemblé au sein de réseaux nationaux des professionnels dont les pratiques témoignent d'un engagement contre les exclusions et les discriminations.

À côté d'autres réseaux Wresinski¹⁴ (école, emploi-formation, habitat-ville, santé, famille, vacances familiales), le réseau « Culture » existe depuis l'an 2000.

Il réunit actuellement 400 personnes : personnel d'institutions culturelles, bibliothèques, musées, théâtres, salariés ou bénévoles d'associations ayant une vocation culturelle, artistes, enseignants formateurs et représentants des pouvoirs publics.

Tous partagent la conviction que la culture est un des moyens les plus efficaces pour sortir de l'exclusion et lutter contre les préjugés. Ils sont nombreux à expérimenter et à diffuser des pratiques novatrices permettant aux plus pauvres d'accéder à la culture et d'être acteurs culturels avec d'autres.

La culture n'est pas un privilège réservé dont on ne pourrait jouir que « quand tout ira bien », elle n'est pas secondaire par rapport aux autres droits, elle est la base de notre humanité, l'essence de la vie. Elle est un droit de l'homme.

Joseph Wresinski disait : « *Parce qu'elle est l'expression de ce que vit l'être humain, parce qu'elle est un exercice de création, parce qu'elle permet la communication avec les autres, la culture est l'affirmation de la dignité de l'homme.* »

Dans le cas des très pauvres, les obstacles qui se mettent en travers de ce droit sont nombreux : lorsque l'on vit dans la peur du lendemain et le stress quotidien, quand on est l'objet de l'indifférence, parfois du mépris et de la discrimination, comment être un citoyen qui participe à la vie de son pays, un voisin respecté ? Comment s'autoriser à aller vers les autres, à dire ce que l'on pense, à se dire que la culture est un bien aussi vital qu'un toit, un emploi ou la protection de sa famille ? Des études ont montré que les personnes en situation de chômage et d'exclusion estimaient avoir moins le droit d'accéder à la culture que les autres¹⁵.

Et pourtant la culture est ce qui nous permet d'être debout, de nous savoir appartenant à un pays, une famille, une histoire et d'avoir des projets communs. Partager cette appartenance est un facteur de lien précieux. « *Le meilleur de soi-même, enfin partagé, est bien la réponse à la question humaine de l'exclusion* », a dit J. Wresinski.

ATD Quart Monde foisonne d'exemples d'actions culturelles de grande qualité, ambitieuses, qui ont ce double objectif de redonner la dignité et de lutter contre les ignorances culturellement construites qui motivent les discriminations. La culture constitue une réponse majeure, mais pas suffisamment prise en compte dans la lutte contre l'intolérance.

Voici quelques exemples de ces actions.

Une chargée de l'action culturelle de Saint-Denis pour l'unité archéologique de la ville a travaillé avec les enfants roms du village d'insertion et l'équipe de

14. Du nom du fondateur d'ATD Quart Monde.

15. Voir par exemple D. Bourguignon, D. Desmette, V. Yzerbyt et G. Herman, « Activation du stéréotype, performance intellectuelle et intentions d'action : le cas des personnes sans emploi », *Revue internationale de psychologie sociale*, vol. 20, n° 4, 2007, pp. 123-153.

la bibliothèque de rue ATD Quart Monde¹⁶. Leur travail a porté sur deux axes : quelles traces ces enfants et leurs parents vont-ils laisser dans la ville de demain ? Quelle est la vision des archéologues sur le quartier où vivent les habitants ? Au moment où certains déniaient aux Roms le droit de vivre dans notre pays, la découverte dans les archives municipales de Saint-Denis de la présence des Roms sur notre territoire depuis le Moyen Âge invitait à mieux les connaître, à les rencontrer. Ce travail a contribué à nouer des liens entre des personnes qui ne se seraient sans doute jamais rencontrées, et à briser l'exclusion des familles roms.

Encore à Saint-Denis, les enfants roms d'une bibliothèque de rue ont réalisé en quelques mois un film intitulé *C'est quoi ma ville, c'est quoi mon quartier ?*, toujours dans l'objectif de créer du lien avec leur quartier et leur ville, en allant à la rencontre d'institutions, d'associations ou d'élus. Des étudiants d'une école de management parisienne ont partagé cette aventure avec les enfants, ce qui a également créé une belle mixité sociale, remettant en cause clichés et stéréotypes.

Au Blosne, quartier de 30 000 habitants situé au sud de Rennes, des habitants se sont retrouvés, pendant plus d'une année, pour créer des mosaïques afin de décorer leurs immeubles. Depuis plusieurs années, deux permanents d'ATD Quart Monde vivent dans le quartier. Ils ont tissé des liens avec et entre les habitants. Avec eux, ils sont allés visiter l'exposition *Odorrico*, exposition de mosaïques Arts Déco créées pour embellir des bâtiments publics et privés.

Une dame touchée par cette beauté a dit : « *S'il y avait des belles choses comme ça dans nos quartiers, peut-être que ça conduirait à moins de violence.* » L'idée a tout de suite été saisie au vol par les membres du mouvement ATD Quart Monde et par le musée de Bretagne des Champs libres de Rennes, qui ont mis à disposition des habitants une artiste mosaïste, garante de l'exigence et de l'excellence artistiques. Les habitants ont pu créer leur propre mosaïque, chacune étant réalisée à plusieurs pour permettre la création et le renforcement de liens entre les habitants et la réalisation d'une œuvre commune.

En accord avec les responsables d'Archipel Habitat, le bailleur social, et la ville de Rennes, après avoir été exposées à plusieurs reprises dans la ville, les mosaïques décorent aujourd'hui les halls de trois immeubles, ce qui fait la fierté des habitants et constitue un symbole de paix.

Sur tous les continents, bibliothèques de rue, festivals des savoirs, ateliers de musique et de création, expositions, découvertes de musées... ces actions initiées par des membres d'ATD Quart Monde en partenariat avec des artistes ont la même vocation : elles visent à sortir de l'enfermement de la misère, se révéler à soi-même et aux autres, se rencontrer sans hiérarchie, susciter la rencontre, porter un regard positif sur ceux dont on n'attendait rien, déconstruire les préjugés.

En ce sens, l'accès aux droits culturels pour tous est incontournable, et il est un moyen puissant de faire reculer les discriminations.

16. Les bibliothèques de rue consistent à introduire le livre, l'art et d'autres outils (notamment informatiques), d'accès au savoir auprès d'enfants de milieux défavorisés et de leurs familles. Leurs animateurs se rendent sur le lieu de vie des enfants, trottoir, cage d'escalier, bidonvilles, squats, etc.

Contribution de la Ligue des droits de l'homme (LDH)

La Ligue des droits de l'homme et du citoyen, créée en 1898 pour défendre le capitaine Dreyfus, est une association généraliste. Elle est de tous les combats pour la justice, les libertés, l'ensemble des droits, contre le racisme et l'antisémitisme.

Au niveau international, nous sommes membres de la Fédération internationale des droits de l'homme (FIDH), de l'Association européenne des droits de l'homme (AEDH) et du Réseau euroméditerranéen des droits de l'homme (REMDH). Nous sommes en lien et nous travaillons avec des organismes comme le Centre européen des droits des Roms (*European Roma Rights Centre, ERRC*).

L'action générale de la LDH contre toute forme de racisme

La LDH agit aussi bien au niveau national que sur le terrain local grâce à ses 300 sections regroupant environ 9 000 adhérents. Celles-ci organisent sur ces sujets des débats, sensibilisent les citoyens, interpellent les élus et interviennent dans des établissements scolaires. Elles ont parfois des groupes de travail locaux sur ces thèmes. Lorsqu'elles ont connaissance de propos ou d'actions racistes, antisémites ou xénophobes, elles peuvent selon les cas agir à leur niveau ou les faire remonter au niveau national qui est le seul habilité à porter plainte.

Afin d'approfondir nos réflexions et d'organiser nos actions, il existe un groupe de travail spécifique sur le sujet au niveau national. Ce groupe travaille en coordination avec certains de nos autres groupes de travail, « Extrêmes droites », « Étrangers et immigrés », « Laïcité », « Sports, droits et libertés » qui, sur certains dossiers, sont aussi concernés.

Nous participons aussi à de nombreux collectifs avec d'autres associations, comme Romeurope, et nous organisons des actions avec les autres associations antiracistes.

La situation actuelle fait que nous avons eu à beaucoup nous occuper des personnes catégorisées comme Roms. Après avoir réalisé divers outils d'aide pour nos militants sur le terrain, nous avons prolongé notre travail vers les décideurs institutionnels en faisant un guide en direction des collectivités territoriales. Ce guide a été très bien accueilli, et il permet de coordonner les diverses actions à destination des Roms des institutionnels et des personnes actives sur le terrain. Nous avons aussi produit cette année une exposition en direction du grand public pour déconstruire les préjugés liés à cette population.

Concernant les dossiers pénaux dans lesquels la LDH est engagée, ils 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 aussi de propos injurieux et incitant à la haine de la part d'élus de la République, sans compter l'antisémitisme récurrent de certains auteurs d'extrême droite. Tous montrent, s'il en était encore besoin, la banalisation de la parole raciste et la poursuite de la montée de l'intolérance, comme il était souligné dans le rapport de l'année dernière.

La LDH pointe, depuis ces dernières années, le développement de toutes les formes de racisme. Il est important de souligner que la montée de l'antisémitisme à laquelle nous assistons est d'autant plus dangereuse qu'elle accompagne la montée en puissance d'autres formes de racisme. Le constat posé par notre organisation se fonde notamment sur les affaires pénales portées à notre connaissance et pour lesquelles nous nous sommes constitués partie civile.

Deux exemples peuvent illustrer notre propos :

- Alain Soral, président d'Égalité et réconciliation, met en ligne au mois de décembre 2013 une vidéo qui contient une photo de lui faisant une « quenelle » au milieu des stèles du Mémorial de la Shoah de Berlin. La LDH s'est constituée partie civile dans ce dossier ;
- le 16 janvier 2014 paraît le numéro 3124 de l'hebdomadaire *Rivarol*. L'édito, écrit par Frédéric Bourbon, qui est également directeur de la publication de *Rivarol*, est consacré à « *L'insupportable police juive de la pensée* ». Plusieurs passages contenus dans cet éditto relèvent de la discrimination, la haine ou la violence raciale. En outre, dans ce même numéro, est publié un article intitulé « *France juive vs France BBB* ». Dans cet article, les termes employés relèvent également de la discrimination, la haine ou la violence raciale. On peut également lire : « *Ils en font vraiment beaucoup. Ce n'est plus une minorité visible, c'est une minorité ostentatoire. Et dans ce super-cinéma, ils tiennent bien sûr tous les rôles importants : Cukierman pour le CRIF et Jakubowicz pour la LICRA approuvent Valls, Tartakowsky pour la LDH le réprouve, et tous condamnent Dieudonné : ils vont toujours un peu plus loin dans le sûr de soi et dominateur.* » Le parquet du TGI de Paris poursuit le directeur de publication. La LDH est constituée partie civile.

Le travail de la LDH contre l'antisémitisme, le racisme et la xénophobie dans la sphère publique

La LDH a pris nettement position contre les paroles et les actes antisémites liés aux provocations de Dieudonné. Elle a n'a pas soutenu la position de l'interdiction *a priori* des spectacles, mais celle de condamnation de faits avérés, pour deux raisons, sur les principes, en particulier celui de défense de la liberté d'expression, et aussi parce que ce type de censure transforme en victime et développe des campagnes de soutien, en particulier sur les réseaux sociaux, ce qui est contre-productif vu les facilités de diffusion données par Internet.

Elle a aussi agi pour éviter, lors des événements de Gaza, des dérives antisémites lors des manifestations.

En outre, et plus spécifiquement au cours de ces vingt-quatre derniers mois, la LDH note une recrudescence du racisme et du rejet dans la sphère publique.

Nous avons déjà dénoncé, par le passé, la banalisation des discours racistes chez certains politiques. Ces discours se poursuivent et ethnicisent le débat public. Ils permettent la stigmatisation de certaines populations désignées comme responsables de tous les problèmes, et développent ainsi racisme et xénophobie. Cette parole touche aussi des responsables politiques. Ainsi, la ministre de l'Éducation nationale, Mme Vallaud-Belkacem, a subi des attaques comme, l'année dernière, la garde des Sceaux, Mme Taubira.

Force est de constater que, pour la LDH et nos autres partenaires associatifs, réagir aux actions racistes et xénophobes a été particulièrement difficile, en raison du climat ambiant. En 2014, comme l'année précédente, notre action au niveau national et local a en grande partie concerné les discriminations, les violences et toutes les formes de rejet subies par les populations roms ou les personnes supposées telles.

À titre d'exemple, citons les dossiers suivants.

- La revue locale *Artdeville*, dans son numéro de décembre 2013-janvier 2014, publie une interview de Jacques Domergue, alors conseiller municipal. L'interview se situe dans un contexte préélectoral, dans la perspective des municipales du mois de mars. L'article est intitulé : « *Jacques Domergue ne veut pas faire peur... sauf aux Roms.* » Tout au long de l'article, l'intéressé appelle clairement à une exclusion de la communauté rom du centre-ville de Montpellier et à son expulsion du territoire français. L'ensemble des propos vise à stigmatiser la communauté rom et à lui associer la perpétration d'infractions, ainsi que des comportements irrespectueux. La LDH a porté plainte auprès du procureur de la République du TGI de Montpellier, par courrier du 28 février 2014, pour incitation à la provocation, à la discrimination, à la haine ou à la violence raciale.
- Lors d'un conseil de quartier, le 28 novembre 2013, le maire de Roquebrune-sur-Argens, évoquant la lutte contre les incendies engagée par la commune, déclare : « *Je vous rappelle quand même que les gens du voyage, que dis-je, les Roms, ont mis neuf fois le feu. Neuf fois des départs de feux éteints par le SDIS dont le dernier, ils se le sont mis eux-mêmes, vous savez ce qu'ils font : ils piquent les câbles électriques et après ils les brûlent pour récupérer le cuivre et ils se sont mis à eux-mêmes le feu dans leurs propres caravanes ! Un gag ! Ce qui est presque dommage, c'est qu'on ait appelé trop tôt les secours !* » La LDH a saisi, le 5 décembre 2013, la procureure de la République d'une plainte pour provocation à la haine, à la violence et à la discrimination raciale. Le parquet renvoie le maire de la commune devant le tribunal correctionnel de Draguignan pour provocation à la haine ou à la violence à l'égard d'un groupe de personnes en raison, en l'espèce, de leur appartenance à la communauté rom. Par jugement du 17 novembre 2014, le maire a été condamné à un an d'inéligibilité et à 10 000 euros d'amende. Il a fait appel du jugement.

Contre les manifestations de racisme, d'antisémitisme et de xénophobie sur Internet

C'est un sujet constant de préoccupation pour l'ensemble des acteurs de la société, qu'il s'agisse des acteurs institutionnels ou des associations. Il est effectif que les 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.

De nombreux dossiers sont traités par le service juridique sur cette question, comme l'éclairent les dossiers ci-dessous.

– Au mois de février 2014, une section porte à notre connaissance les écrits diffusés sur une page Facebook dénommée « *Non à l'invasion des Roms, la France n'est pas une poubelle* ». La page ainsi identifiée contient différents

«posts» qui mettent en cause principalement, de façon générale et indifférenciée, la communauté musulmane et la communauté rom. Nombre de posts sont assortis de commentaires incitant à la haine raciale. Par courrier en date du 10 mars 2014, la LDH a saisi d'une plainte le procureur de la République du TGI de Paris. Par courrier du 5 juin 2014, le parquet a informé la LDH d'un classement sans suite, au motif que «*Facebook n'a pas répondu aux réquisitions qui lui ont été adressées et le nom de L. M. utilisé sur la page Facebook incriminée ne correspond à aucune identité réelle.*»

– L'association Honneur et Patrie, basée dans le Morbihan, dispose d'un site Internet. Une rubrique de ce site est consacrée au blog des membres. Le 28 juin 2014, le membre fondateur de l'association poste un article paru dans un quotidien régional des Pyrénées-Orientales portant sur des heurts qui se sont produits à Carcassonne, pendant la Coupe du monde de football, entre des supporters algériens et des paras du 3^e régiment. L'article, qui ne soulève aucune remarque, est suivi de différents commentaires de membres qui relèvent de la provocation à l'atteinte volontaire à la vie, ainsi que de la provocation à la discrimination, à la haine et à la violence raciale. La LDH a porté plainte auprès du procureur de la République du TGI de Vannes, en date du 30 juin 2014.

– Richard Trinquier est maire de Wissous (Essonne). Pour l'été 2014, il a aménagé, sur un terrain de la ville, un espace de loisirs avec sable, transats, jeux, etc. Un règlement intérieur, qui a été contesté par ailleurs, prévoit l'exclusion de Wissous Plage pour toute personne portant un signe religieux. Sur sa page Facebook, le maire revient sur cette affaire. Les commentaires qui y sont associés, «*T'es voilée, tu sors*» ou «*L'islam va nous avaler! On est foutus*», sont particulièrement violents. Le premier adjoint au maire commente également la situation, sur son compte Twitter : «*S'ils croient qu'on risque de leur piquer leurs laiderons parce qu'elles montreraient leurs cheveux... Il faudrait avoir vraiment faim!*» Par courrier en date du 31 juillet, la LDH a porté plainte pour injure raciale et incitation à la haine, à la violence raciale, auprès du procureur de la République du TGI d'Évry.

La lutte contre le racisme sur Internet s'inscrit, en France, dans le cadre général de la lutte contre la cybercriminalité. Les outils mis en place, plateforme PHAROS et OCLCTIC, permettent un travail minutieux dans l'identification et la condamnation de ce phénomène qui ne cesse de croître.

Néanmoins, sur ces dossiers, il est difficile d'avoir une réponse pénale car les enquêtes se heurtent régulièrement à l'hébergement des contenus illicites dans des pays étrangers qui garantissent une conception extensive de la liberté.

En guise de conclusion

Au terme de l'année 2014, la LDH ne peut que constater que les diverses formes de racisme se développent et se consolident. Comme l'indique le dernier rapport de la CNCDH, la montée de l'antisémitisme s'accompagne d'un développement inquiétant d'une autre forme de rejet : l'islamophobie. Même si les associations tentent de lutter contre, que ce soit par des actions en justice ou des actions d'éducation à tous les niveaux, la société civile et ses représentants ne pourront pas changer la situation si les politiques publiques ne sont pas plus fermes et plus cohérentes.

Contribution de la Ligue internationale contre le racisme et l'antisémitisme (LICRA)

Présentation de la 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 les partis politiques et de toutes les organisations philosophiques et confessionnelles, a pour objet de combattre le racisme, l'antisémitisme, la xénophobie et les discriminations, et de défendre leurs victimes individuelles ou collectives ; de promouvoir les droits de la personne et de 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 de 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 cent 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 précurseur contre les contenus racistes sur Internet. Sur le terrain législatif, la LICRA représente une véritable force de proposition pour les gouvernements.

Évaluation des phénomènes racistes et antisémites en 2014

Aide aux victimes

Le siège de la LICRA dispose d'une permanence juridique gratuite à l'attention des plaignants ou des 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 9 heures à 12 heures et de 14 heures à 18 heures, et jusqu'à 17 heures le vendredi) ;
- soit en remplissant le formulaire présent sur le site de la LICRA intitulé *Vous êtes victime de racisme*.

Le service juridique traite chaque signalement et conseille les victimes au cas par cas.

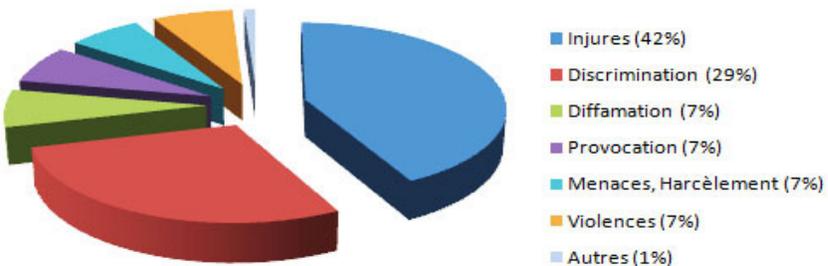
Entre le 1^{er} janvier et le 15 novembre 2014, 1 260 signalements (hors Internet) ont été traités par le service juridique de la LICRA, dont 526 par téléphone et 734 par courriel (ou voie postale).

De plus, 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 62 sections réparties sur l'ensemble du territoire national.

Signalements traités par le service juridique de la LICRA en 2014

		Appels	Emails	TOTAL
INFRACTIONS	Injures	259	210	469
	Discrimination	158	160	318
	Diffamation	36	42	78
	Provocation	41	38	79
	Menaces, Harcèlement	37	37	74
	Violences	45	35	80
LIEUX	Travail	133	122	255
	Internet	28	39	67
	Logement	37	27	64
	Voisinage	74	65	139
	Ecole	35	43	78
	Entourage, loisirs, sport	25	40	65
	Autres	198	146	344
TYPES DE RACISME	Antisémitisme	97	90	187
	Anti-musulmans	41	43	84
	Anti-blancs	3	4	7
	Anti-roms	2	2	4
	Origine	323	311	634
	Hors sujet	173	133	306
	TOTAL (signalements)	526	734	1260
	TOTAL (infractions)	612	752	1364

Répartition des signalements selon le type d'infractions



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.

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 » : c'est un racisme en raison de la couleur de peau le plus souvent.

Internet

La LICRA met à la disposition des internautes le formulaire *Signaler un contenu raciste*, par lequel ils peuvent informer la LICRA de tout contenu qui leur semble constitutif d'infraction à caractère racial.

Le service juridique a reçu et traité, entre le 1^{er} janvier et le 15 novembre 2014, 1 589 signalements de contenus haineux sur Internet.

Signalements entre le 1 ^{er} janvier et le 15 novembre 2014		Nombre de signalements	%	
TYPE DE CONTENUS	Réseau Social	Facebook	106	31
		Twitter	51	15
	Site		59	17
	Blog		46	13
	Forum		30	9
	Vidéo		41	12
	Jeux		5	2
	Autre		3	1
CRITERES	Racisme		138	36
	Antisémitisme		187	49
	Anti-musulman		41	11
	Anti Rom		9	2
	Autre		6	2
Total		341 Contenus (381 infractions)	21%	
Signalements sans suite		1248	79%	
TOTAL		1589	100	

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

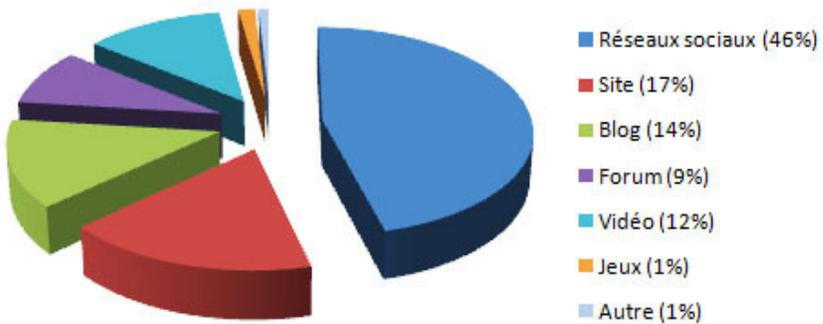
considérés comme les premiers responsables des contenus publiés sur les sites. Après envoi d'une notification en vertu de la loi pour la confiance dans l'économie numérique du 21 juin 2004, les contenus hébergés en France sont, la plupart du temps, supprimés sans procédure complémentaire ;

– engager des poursuites à l'encontre des responsables. Cette voie est choisie lorsque l'auteur est identifiable, et en cas de contenu particulièrement violent.

À titre d'exemple, la LICRA s'est constituée partie civile dans l'affaire Vikernes. Cet extrémiste norvégien a été condamné le 8 juillet 2014 à six mois de prison avec sursis et 8 000 euros d'amende pour des billets antisémites et antimusulmans publiés sur son blog. Il a ainsi été déclaré coupable de provocation à la discrimination, à la haine ou à la violence et apologie de crimes de guerre.

Force est de relever qu'une grande majorité de ces signalements restent sans suite (79%), soit parce qu'ils ne sont pas susceptibles de revêtir une qualification pénale, soit parce que les contenus sont hébergés à l'étranger (États-Unis principalement) et qu'il n'est pas possible de solliciter leur suppression, ou bien encore en raison de l'acquisition de la prescription.

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 1 600 signalements de contenus racistes sur Internet ont été effectués auprès du service juridique de la LICRA en 2014 (contre 1 400 en 2013).

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 racistes.

Actions en justice

La LICRA dispose d'un réseau de plus de cent avocats militants répartis sur l'ensemble du territoire.

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 1^{er} janvier et le 15 novembre 2014, plus de 70 procédures ont été ouvertes (hors interne) : 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. De plus, la LICRA ne peut intervenir sans un accord exprès de la victime.

Quatre affaires judiciaires emblématiques en 2014

Deux affaires contre le geste dit de la « quenelle » fait devant les synagogues de Bordeaux et de Colmar

La LICRA a décidé de poursuivre le geste dit de la « quenelle » uniquement lorsqu'il est réalisé dans un but clairement antisémite, c'est-à-dire devant un lieu de mémoire ou un lieu de culte.

Dans la première affaire, le prévenu avait diffusé plusieurs photographies sur Facebook en janvier 2014. Sur l'une, le prévenu effectuait le geste dit de la « quenelle » devant la synagogue de Bordeaux. Une autre le montrait effectuant une « double quenelle » devant un portrait d'Adolf Hitler avec la légende : « *J'ai été con de me suicider, aujourd'hui je serais prix Nobel de la paix.* » La LICRA a initié les poursuites.

Par un jugement du 2 avril 2014, le tribunal correctionnel de Bordeaux a déclaré le prévenu coupable de provocation publique à la discrimination, à la haine ou à la violence à caractère racial et l'a condamné au paiement de 3 000 euros d'amende, dont 1 500 euros avec sursis, et à la suppression de la photographie litigieuse.

Dans la seconde affaire, le prévenu avait diffusé une photographie sur Facebook en octobre 2013, sur laquelle il effectuait le geste dit de la « quenelle » devant la plaque commémorative de la rafle du Vél d'Hiv, apposée sur le mur de la synagogue de Colmar. Le procureur de la République a initié les poursuites et la LICRA s'est constituée partie civile.

Par un jugement du 12 septembre 2014, le tribunal correctionnel de Colmar a déclaré le prévenu coupable de provocation publique à la discrimination, à la haine ou à la violence à caractère racial et l'a condamné à trois mois d'emprisonnement avec sursis total, et à la publication de la décision dans divers journaux.

Condamnation des propos tenus par un député et maire à l'égard des gens du voyage

Le 21 juillet 2013, le député et maire de la ville de Cholet a proféré publiquement les propos « *Comme quoi, Hitler n'en a peut-être pas tué assez, hein!* », en exprimant son désaccord après l'installation sans autorisation de nombreuses caravanes sur un terrain loué par la commune à des agriculteurs. Le procureur de la République a initié les poursuites, la LICRA s'est constituée partie civile.

Par un jugement du 23 janvier 2014, le tribunal correctionnel d'Angers a déclaré le prévenu coupable d'apologie de crimes de guerre ou de crimes contre l'humanité, et l'a condamné à 3 000 euros d'amende avec sursis. Le prévenu a interjeté appel. Par un arrêt du 12 août 2014, la cour d'appel d'Angers l'a condamné à 3 000 euros d'amende, sans sursis.

Première reconnaissance d'un cas de racisme dit « anti-Blanc »

À titre liminaire, la LICRA tient à souligner qu'elle émet des réserves quant à l'emploi du concept de « *racisme anti-Blanc* » qui a le défaut d'être à la fois imprécis et suspect d'un point de vue historique.

Le 12 septembre 2010, à la station de métro Strasbourg-Saint-Denis, une personne a été victime d'une agression, à la fois physique et verbale, de la part de deux individus.

Il a été jeté au sol et a subi de nombreuses violences lui causant d'importantes blessures.

Lors de ces violences, il s'est fait insulter par les termes de « *sale Blanc* », et de « *Gawerer* » (qui peut se traduire par « *sale Français* »). Le parquet a lui-même considéré que les faits revêtaient un caractère raciste. La LICRA s'est constituée partie civile aux côtés de la victime, à la demande de celle-ci.

Par un jugement du 21 juin 2013, le tribunal correctionnel de Paris n'a pas retenu la circonstance aggravante selon laquelle l'infraction aurait été commise à raison de l'appartenance ou de la non-appartenance de la victime à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée. Un appel a été interjeté. Par un arrêt du 21 janvier 2014, la cour d'appel de Paris a retenu la circonstance aggravante de racisme, les violences ayant été précédées, accompagnées et suivies de propos à caractère racial.

Tierce intervention de la LICRA dans l'affaire Perinçek c. Suisse devant la Cour européenne des droits de l'homme

Par un arrêt Perinçek c. Suisse du 17 décembre 2013, la deuxième section de la Cour européenne des droits de l'homme a estimé que la Suisse, en condamnant M. Perinçek pour avoir contesté publiquement l'existence du génocide arménien, avait violé l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme. L'affaire a été renvoyée devant la Grande Chambre de la Cour.

La LICRA a été admise à présenter des observations de tierce intervention dans cette affaire, qui sera à nouveau examinée par la Grande Chambre de la Cour lors d'une audience qui se tiendra le 28 janvier 2015. Par des écritures

déposées le 15 octobre 2014, la LICRA a fait valoir que, en niant ouvertement le génocide arménien, M. Perinçek avait dépassé les limites de son droit à la liberté d'expression.

Les actions menées par la LICRA en 2014

La LICRA s'attache à maintenir les partenariats et la confiance tissés avec différents ministères. La LICRA 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 2014 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, les directeurs départementaux de la sécurité publique et les commandants de région de gendarmerie concernés pour mieux développer des actions communes contre le racisme et l'antisémitisme.

En outre, la LICRA s'est engagée dans un partenariat constructif avec le Délégué Interministériel à la lutte contre le racisme et l'antisémitisme, M. le préfet Régis Guyot, 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.

L'amélioration de l'accès au droit et de l'accueil des victimes

La LICRA intervient régulièrement à l'École nationale de la magistrature (ENM) ou dans divers colloques réunissant magistrats, avocats, policiers et gendarmes relatifs à la lutte contre le racisme.

Grâce au soutien du ministère de l'Intérieur et du Fonds interministériel de prévention de la délinquance, la LICRA a, cette année encore, distribué des exemplaires de son dépliant d'information sur le racisme et l'antisémitisme dans les commissariats, les gendarmeries et auprès d'autres instances d'accès au droit dans toute la France.

Parmi ses fonctionnalités, l'App-LICRA permet de géolocaliser les tags racistes en un clic pour en accélérer les procédures d'effacement. Elle renforce également l'accessibilité du service juridique de la LICRA qui vient en aide aux victimes. En 2014, de nombreux signalements sont parvenus au service juridique de la LICRA grâce à cette application.

L'App-LICRA bénéficie du soutien du ministère de l'Innovation et de l'Économie numérique et s'appuie sur un partenariat avec l'Association des maires de France. Plusieurs villes sont partenaires, parmi lesquelles Paris, Strasbourg, Nîmes, Reims et Angers.

Le sport comme outil de lutte contre le racisme

Depuis plus d'une dizaine d'années, la LICRA s'investit dans le sport, vecteur de mixité sociale et d'égalité des chances, pour y développer des actions en partenariat avec les différents acteurs du monde sportif.

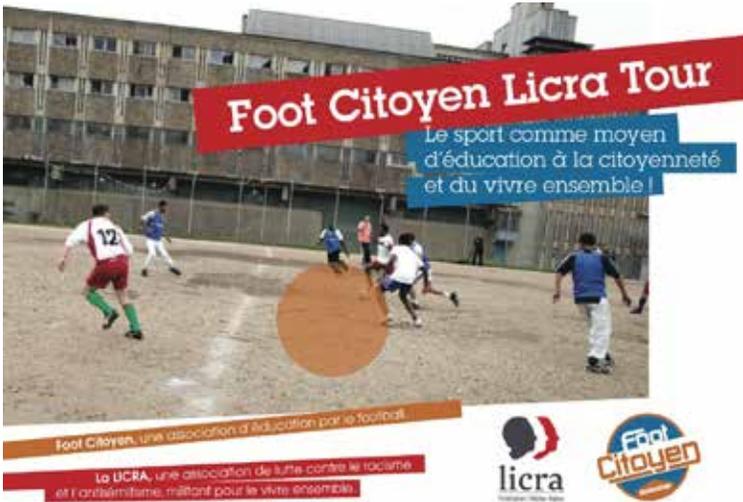
Depuis 2005, la LICRA s'est engagée dans un travail de veille et de recensement des dérives racistes et discriminatoires dans tous les sports. Chaque année, elle produit une enquête d'envergure nationale recensant ces dérives. L'enquête menée en 2014 a été adressée à près de 600 communes et s'intéresse aux dérives discriminatoires, à la pratique féminine sportive et à la question des territoires. L'enquête s'efforce de recenser les différents types d'actes et de dérives racistes dans tous les sports. Les résultats de cette enquête seront publiés début 2015.

En 2014, la LICRA a également produit de nouveaux outils pédagogiques pour lutter contre les discriminations. Ces outils s'adressent à différents publics : jeunes sportifs, personnes issues du milieu carcéral, etc.

Ainsi le programme « Football citoyen LICRA Tour » propose des opérations clés en main dans le football professionnel ou amateur. Il se décline en fonction des besoins des territoires et en partenariat avec les instances et les clubs sportifs locaux. Ce programme comprend plusieurs étapes : une partie réservée au sport avec l'organisation de tournois ; une partie comprenant des ateliers de sensibilisation avec diffusion de films, organisation d'expositions et mise en place de conférences-débats sur la thématique des discriminations et du sport.

Afin de sensibiliser à long terme et au quotidien, des équipes LICRA de football et de futsal évoluent en Championnat de France toute l'année. C'est le cas à Strasbourg, à Villeurbanne ou encore à Beauvais.

L'un des nouveaux axes de travail de la commission « Sports » a été de sensibiliser le sport professionnel et scolaire par des interventions auprès de structures clés. Des intervenants de la commission « Sports » se sont déplacés pour des formations à l'INSEP, mais aussi dans des CREPS. Le but pour la LICRA est de renforcer le nombre de ces interventions pour développer la formation des formateurs. Des projets de convention de partenariat sont en cours d'élaboration suite à la participation à différents groupes de travail. Ainsi, la LICRA a pris part en avril dernier à des groupes de travail et des tables rondes sur le racisme dans le sport, organisées par l'UNSS.



La LICRA continue enfin de développer et de consolider ses partenariats avec les instances sportives. Dans le football professionnel, elle travaille avec la LFP, l'UCPF et de nombreux clubs de Ligue 1 et de Ligue 2. Ces partenariats permettent la réalisation d'actions de sensibilisation auprès du grand public, de jeunes footballeurs et de supporters. Des partenariats sont mis en place avec les clubs de football à Lyon, Nice, Reims, Dijon, Saint-Étienne, etc.

La commission « Sports » souhaite également ouvrir son réseau à d'autres fédérations sportives.

Lutte contre le racisme dans le sport : la LICRA s'associe aux semaines FARE (Football Against Racism in Europe)

Du 9 au 23 octobre 2014 ont eu lieu partout en France et en Europe 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 grands clubs de la Ligue 1 et de la Ligue 2 en passant par des groupes de supporters, des clubs amateurs de football et de futsal, des associations ou encore des sections LICRA, nombreux sont les acteurs du monde du football à s'être mobilisés et à avoir organisé des actions pour faire du football un exemple de la lutte contre le racisme et un outil pour la promotion de la diversité.

Quelques chiffres-clés sur les actions FARE menées en France :

- près de 50 actions menées durant deux semaines,
- plus de 20 clubs professionnels de Ligue 1 et de Ligue 2 impliqués,
- une dizaine de sections de la LICRA mobilisées dans toute la France,
- des projets de conventions annuelles et des partenariats renouvelés.

L'éducation comme vecteur efficace de responsabilité citoyenne

L'école est le lieu où la prévention et la lutte contre le racisme prennent tout leur sens. Grâce à une convention avec le ministère de l'Éducation nationale, les bénévoles de la LICRA présents sur l'ensemble du territoire interviennent dans les établissements scolaires afin de sensibiliser les élèves et les acteurs du monde éducatif. Cette formation citoyenne repose sur l'enseignement de la tolérance et sur la prise de conscience par les élèves des dangers du racisme et de sa banalisation. Elle les sensibilise à l'importance des valeurs républicaines et contribue au développement de leur esprit critique.

En 2014, ce sont plus de 350 établissements sensibilisés soit environ 22 000 élèves, principalement issus de classes de 6^e, de 5^e, de 3^e et de 1^e, qui ont bénéficié de cette formation citoyenne. Des formations citoyennes ont également été proposées à de nouveaux publics scolaires : dans des classes spécialisées telles les SEGPA ou les classes d'accueil ; dans des formations professionnelles (école de la deuxième chance, centre d'apprentissage). Des interventions ont été réalisées dans l'enseignement supérieur et auprès des écoles formant les futurs enseignants (ESPE).

La LICRA continue d'expérimenter, en partenariat avec le ministère de l'Éducation, de nouvelles formes de procédures disciplinaires : les mesures de responsabilisation. L'enjeu est de proposer une alternative citoyenne à la mesure d'exclusion. Plusieurs sections de la LICRA ont mis en place ces nouvelles mesures disciplinaires en partenariat avec les établissements scolaires. Ces mesures ont été adaptées au cas par cas, tant en fonction de la personnalité de l'élève que du contexte scolaire et familial.

Mise en place d'un module de sensibilisation pour les interventions en collège

Un groupe de travail, travaillant sous l'égide de l'Institut national des hautes études de sécurité et justice (INHESJ), se réunit régulièrement depuis 2013 afin d'élaborer un « *module d'intervention scolaire* » au service des policiers et des gendarmes.

La LICRA a activement participé à la mise en place de ce module de prévention scolaire à destination des policiers et des gendarmes qui réaliseront des interventions dans des classes de collège.

Ce module, composé notamment de quatre courtes vidéos, a été conçu afin de s'intégrer au programme d'action pour l'éducation à la citoyenneté par la sensibilisation des élèves sur leurs droits et leurs devoirs en matière de lutte contre le racisme et l'antisémitisme.

Il fait actuellement l'objet de phases de test dans divers établissements scolaires. En 2015, il fera l'objet d'une sortie nationale afin que policiers, gendarmes et militants de la LICRA puissent intervenir d'une seule voix dans les collèges français.

Grande campagne de contre-discours : «Pousse ton cri»

En septembre 2014, la LICRA a lancé «Pousse ton cri», la première campagne web de lutte contre les discours de haine, aux côtés de SOS Racisme, de l'UEJF et du MRAP, et avec le soutien de Google.

Le dispositif de cette campagne a permis aux internautes :

- d'enregistrer et de partager leur «*cri contre le racisme*» via une plateforme web dédiée ;
- de disposer de conseils pratiques pour signaler des contenus racistes sur les réseaux sociaux (YouTube, Facebook, Twitter) ;
- de participer à des discussions en ligne (Google + Hangouts) avec la boxeuse Aya Cissoko sur la lutte contre le racisme dans le sport, et avec le YouTuber Jigmé sur la lutte contre les préjugés sur Internet.

Perspective 2015 : afin de poursuivre la dynamique de contre-discours enclenchée avec la campagne «Pousse ton cri», la LICRA prévoit de créer et d'animer une task-force militante 100% digitale dédiée à la réponse aux contenus haineux sur les réseaux sociaux.





Sondage exclusif : Les Français et le communautarisme

À l'occasion de ses Universités 2014, la LICRA a commandé un sondage à l'institut OpinionWay, intitulé *Les Français et le communautarisme*.

Rendu public le 15 octobre 2014, le sondage révèle que :

- l'immense majorité des Français n'affiche aucune appartenance communautaire ;
- les Français plébiscitent à plus de 90% les valeurs républicaines ;
- 77% des Français considèrent que le repli communautariste est un danger.

Dictionnaire 100 Mots pour se comprendre, contre le racisme et l'antisémitisme

La LICRA a publié en septembre 2014 le livre *100 Mots pour se comprendre, contre le racisme et l'antisémitisme*¹⁷, pensé pour aider à clarifier les échanges entre les militants antiracistes et leurs publics, à une heure où les concepts souffrent d'approximations, de déformations, voire de manipulations.

D'« Amour » et « Antiracisme » à « Vérité » et « Vie », les 100 mots de ce petit dictionnaire visent par de brefs articles à aider les jeunes et moins jeunes à ajuster leur vocabulaire au monde contemporain.



17. *100 Mots pour se comprendre, contre le racisme et l'antisémitisme*, sous la direction d'Antoine Spire et de Mano Siri, éditions Le Bord de l'eau.

Mouvement contre le racisme et pour l'amitié entre les peuples (MRAP)

Introduction

L'année 2014 a justifié les craintes qu'exprimait le MRAP fin 2013 au sujet d'une aggravation des manifestations de racisme, d'antisémitisme et de xénophobie, chaque « *dérapage* » semblant encourager de nouvelles dérives.

La prolifération sur les réseaux sociaux de messages de haine contre les étrangers, les juifs, les musulmans rend impossible une vigilance efficace des associations antiracistes et des citoyens. Des mesures gouvernementales à la hauteur de l'enjeu doivent être mises en place.

Mais les propos proférés dans les médias traditionnels (presse écrite, radios et télévisions) sont presque plus inquiétants, car ils atteignent un public plus large et banalisent propos et actes racistes. Ils ont atteint en 2014 un niveau inconcevable il y a seulement deux ou trois ans : stigmatisation, diffamation, appel explicite au rejet de l'Autre sont assésés chaque jour dans les médias, sans véritables garde-fous. Le MRAP a interpellé le CSA pour qu'il exerce son pouvoir de contrôle et prenne les mesures nécessaires pour que cessent ces propos. Les plaintes et les condamnations en justice contre leurs auteurs sont si peu dissuasives que ceux-ci se glorifient désormais de cette publicité honteuse. Les choses semblent s'inverser : c'est l'antiracisme qui est cloué au pilori au nom d'une conception dévoyée de la liberté d'expression.

Un bien mauvais exemple est donné par les politiques, puisqu'aucun des dossiers concernant les droits des minorités, portés par nos associations, n'a abouti depuis 2012. Des projets de loi déposés sont renvoyés *sine die*; même quand la loi a été votée, la mise en œuvre se fait attendre, comme pour le CV anonyme; les discriminations sont exclues des actions de groupe en justice; les gens du voyage connaissent toujours un statut de sous-citoyen, et le port du numéro matricule n'a pas changé la nature des contrôles policiers.

Et, de plus, ont déjà été dépassés en 2014 de tristes records : nombre de reconduites d'étrangers vers des pays marqués par la guerre, les exactions, la misère ou peu respectueux des droits de l'homme; nombre d'expulsions des Roms des bidonvilles, des migrants des squats, à Calais ou ailleurs.

Civilisation et culture sont prétexte à rejet, et l'Europe construit de nouveaux murs, législatifs, policiers ou matériels. La Méditerranée est devenue un cimetière marin, bien différent de celui chanté par le poète.

La montée de l'antisémitisme et de l'islamophobie ainsi que des intolérances est à la hauteur de ces violences symboliques. Les manifestations de rejet s'étendent aux personnes étrangères – ou perçues comme telles – et aux homosexuels : ces exclusions minent la cohésion sociale.

Le résultat ne s'est pas fait attendre : à la propagation des idées réactionnaires a répondu un vote d'extrême droite, qui inquiète d'autant plus que la frontière des droits humains recule dans toute l'Europe.

Organisation du MRAP

L'action nationale du MRAP est inséparable de celle de ses comités locaux également engagés au quotidien dans la prévention et la lutte contre le racisme et l'antisémitisme, les discriminations et pour l'accès de tous au droit, dans le respect des conventions internationales, tout particulièrement la Convention internationale des droits de l'enfant.

Le collège de la présidence est la voix du MRAP. Composé de Bernadette Hétier, Renée Le Mignot, Dominique Deltour et Pierre Mairat, il coordonne avec le bureau exécutif et le conseil national les réflexions et les actions à l'initiative des commissions thématiques :

- racisme, xénophobie, discriminations,
- Tsiganes, gens du voyage et Roms,
- défense des droits des migrants,
- atteintes aux droits de l'homme dans différents pays,
- veille contre le racisme sur Internet,
- éducation et sensibilisation contre le racisme, l'antisémitisme, l'islamophobie.

Maître Gérard Taïeb, membre du conseil national et du bureau exécutif, est le référent du Service juridique.

Le juriste du MRAP assure le suivi de l'ensemble des dossiers de racisme, d'antisémitisme et de discriminations. Il apporte aussi son concours aux comités locaux, associations de plein droit possédant la capacité juridique.

Le MRAP bénéficie depuis 1977 du statut consultatif (*Roster*) auprès du Conseil économique et social des Nations unies. Un membre du conseil national du MRAP assiste aux réunions du Conseil des droits de l'homme en tant que représentant permanent à Genève, où il participe aux travaux du CERD sur l'application par la France de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (ICERD).

Le MRAP participe aux instances de réflexion et de concertation mises en place au niveau national et local :

- il a continué à participer au groupe de travail de la DIHAL ;
- il répond aux sollicitations tant des ministères que du Défenseur des droits ;
- à travers ses comités locaux, le MRAP s'implique dans les structures de concertation, comités régionaux ou départementaux de l'égalité des droits, COPEC, comités de suivi du schéma départemental des gens du voyage, commissions municipales de lutte contre les discriminations, là où ils existent...

Il est membre des différents collectifs qui se sont constitués pour la défense de droits fondamentaux et la lutte contre les discriminations, et qui regroupent différentes associations mobilisées – tout particulièrement pour la défense des droits des migrants et des Roms :

- Collectif national droits de l'homme Romeurope : <http://www.romeurope.org/Composition,142.html>>

- Migrants outre-mer (MOM) : <http://www.migrantsoutremer.org/>
- Observatoire du droit à la santé des étrangers (ODSE) : <http://www.odse.eu.org/>
- ANAFE, intervenant en zones d'attente : <http://www.anafe.org/index.php>
- Coordination française pour le droit d'asile (CFDA) : <http://cfda.rezo.net/>
- Observatoire de l'enfermement des étrangers (OEE) : [http://observatoireenfermement.blogspot.fr/>](http://observatoireenfermement.blogspot.fr/)

Au quotidien et localement, bien des actions concernent en effet l'accueil des populations migrantes.

Il reste vigilant pour la défense des droits fondamentaux dans les domaines de la déontologie de la sécurité et de la justice pénale.

Au plan juridique, le MRAP est fréquemment associé à d'autres associations (Ligue des droits de l'homme [LDH], SOS Racisme, Ligue internationale contre le racisme et l'antisémitisme [LICRA] ...) pour dénoncer les dérives racistes ou pour se constituer partie civile dans des procès contre des propos et/ou des comportements racistes ainsi que des discriminations.

Le MRAP est particulièrement actif au sein du collectif Sortir du colonialisme, présidé par son représentant, et dans l'organisation, chaque année, de la Semaine anticoloniale. En outre, après la déclaration du président de la République concernant la responsabilité de l'État, il continue à perpétuer la mémoire du 17 octobre 1961¹⁸.

L'engagement du MRAP est également très fort dans les différents collectifs pour la défense des peuples victimes de conflits ou de violation de leurs droits (notamment Palestiniens, Syriens, Kurdes, Sahraouis...). Le Colloque sur l'esclavage, organisé en février 2014 l'a rapproché des associations qui luttent pour les droits des Ultramarins.

Les actions contre le racisme et l'antisémitisme

Le MRAP a poursuivi son combat contre le racisme et l'antisémitisme et pour les droits humains

Il a dénoncé dans nombre de communiqués de presse le racisme et l'antisémitisme qui ont marqué l'année 2014 : de nombreuses violences visant des personnes, des lieux de culte – synagogues et mosquées –, des manifestations contre la présence de migrants, notamment Kurdes et Roms.

Il a également dénoncé la situation en Méditerranée où, malgré les efforts consentis par l'Italie en 2014, malgré cette prise de conscience tardive, aucune aide, aucune mesure d'accueil n'a été décidée par l'Union européenne. Rien... sinon un renforcement des moyens de répression des migrations attribués à Frontex. Des actions en justice ont ponctué l'année 2014 : plaintes pour incitation à la haine raciale, plainte pour apologie de crimes contre l'humanité, constitution de partie civile dans des plaintes pour injures publiques à caractère raciste... Le parquet hésite parfois à poursuivre et les condamnations restent trop souvent peu dissuasives.

18. Répression meurtrière, par la police française, d'une manifestation d'Algériens organisée à Paris par la Fédération de France du FLN.

Le service juridique a continué d'accueillir les personnes victimes ou témoins d'actes racistes

Le juriste du MRAP assure un accueil tous les jours au siège :

- les signalements se sont accrus en 2014, notamment par courrier et courriel, témoignant de la montée d'un racisme décomplexé, des témoins sollicitent l'action ou les conseils du MRAP pour connaître les suites à donner;
- 250 victimes ont sollicité le service juridique entre janvier et septembre 2014, soit directement, soit sur conseil d'un comité local, d'une association partenaire ou d'un service public (Pôle emploi, collectivités territoriales...).

Le premier contact, par courrier ou téléphone, donne le plus souvent lieu à un rendez-vous au siège du MRAP ou auprès d'un militant géographiquement proche : l'écoute est en effet au cœur même de l'action du MRAP.

En 2014, 195 personnes ont été reçues : c'est au cours de cet entretien que sont envisagées les actions pouvant être mises en œuvre, en tenant compte des faits et des preuves ou des témoignages pouvant étayer une plainte.

Beaucoup de dossiers concernent des injures racistes, et les plaintes sont rarement suivies d'effet, les poursuites sont rares.

Les dossiers pour discrimination concernent surtout des discriminations dans l'emploi – tant public que privé – ou un harcèlement discriminatoire : ils sont en constante augmentation, mais les poursuites sont entravées par la difficulté à réunir des documents attestant d'une discrimination dans le déroulement de carrière ou des témoignages des collègues de travail : malgré les protections légales, le risque de représailles est considéré comme trop grave.

Environ 15 % des dossiers ont été réorientés vers une organisation syndicale présente dans le secteur d'activité ou dans l'entreprise (délégués syndicaux ou délégués du personnel); 50 % ont été renvoyés vers un avocat spécialisé. Mais le service juridique se tient informé des suites auprès de l'avocat à qui il donne mandat.

Le MRAP s'engage auprès de la victime autant que de besoin, notamment par le recours aux médias.

Le rôle du service juridique est de conseiller l'action la plus adaptée à la situation : la victime choisit de poursuivre ou non. Dans certains cas, une médiation est proposée, et un courrier adressé au nom du MRAP pour rappeler ses obligations à l'entreprise ou au service.

Le MRAP est convaincu que l'action de groupe – dont les modalités doivent être discutées – serait un facteur important d'évolution de la situation en matière de discrimination.

Les comités locaux assurent également des permanences à l'intention des victimes de racisme et de discrimination, en Île-de-France et en région (notamment Lille, Marseille, Villeurbanne, Lyon, Mont-de-Marsan, Lunel, Strasbourg, Nantes...).

Les activités pour l'accès aux droits des étrangers

Les activités du MRAP en ce domaine sont quotidiennes. Les migrants souffrent d'une cruelle insuffisance des structures d'accueil (centre d'accueil pour demandeurs d'asile [CADA], Office français de l'immigration et de l'intégration [OFII]). Les préfectures passent peu à peu à un accueil uniquement sur rendez-vous

pris par Internet, système qui permet de donner l'illusion d'un accueil amélioré, mais dont la généralisation est peu adaptée à un public qui ne maîtrise pas toujours la langue française ni l'accès à l'outil informatique. Retards, pertes de droits sociaux, sentiment d'injustice, frustrations, voire violences, en résultent.

Face à une législation complexe, les préfetures exigent, dès le dépôt du dossier et malgré les textes législatifs et réglementaires, toujours plus de documents dont la légalisation, voire l'obtention posent problème ; la mise en œuvre des régularisations est toujours aussi inégale selon les préfetures ; les droits de l'enfant sont bafoués par des expulsions du père, l'interruption brutale d'une scolarisation, les cas de placement avec leur famille en centre de rétention (CRA) n'ont pas disparu.

L'accueil des demandeurs d'asile en CADA reste très insuffisant : des enfants, des femmes enceintes ne peuvent être hébergés dignement.

Le pourcentage excessif de refus entraîne des situations de souffrance, une angoisse et une précarité constantes, des reconduites dont l'issue peut être dangereuse... et qui sont très mal vécues.

Calais et ses milliers de migrants s'efforçant de gagner le Royaume-Uni, les violences qui s'y développent, les manifestations de rejet, les manipulations politiciennes de ce drame humain sont aussi la conséquence de cette politique de restriction de l'accueil sur le territoire français comme européen.

La situation ne s'est pas non plus améliorée pour les mineurs isolés étrangers : combien errent dans les rues de Paris et d'ailleurs ?

La pratique des tests osseux n'a pas régressé, malgré leur caractère unanimement contesté, le rôle de « tri » dévolu aux travailleurs sociaux est dénoncé, la prise en charge par l'ASE n'est pas réellement plus efficace puisqu'il n'y a pas un suivi effectif des transferts décidés par le juge, que certains conseils généraux refusent et que beaucoup de départements n'accordent plus de contrats « jeunes majeurs » qui permettent une transition vers l'autonomie, la poursuite de la formation ou une insertion progressive...

Le dossier des Roms en France reste un sujet d'autant plus brûlant qu'il est exploité lui aussi de façon honteuse par les élus de la République : citoyens de l'Union européenne, le Gouvernement et les collectivités les traitent en indésirables et n'hésitent pas parfois à employer des moyens injustifiables, comme expulsions répétées, destruction de leurs maigres biens, refus de scolarisation des enfants, encouragements aux manifestations d'hostilité... Que pouvait l'action de la DIHAL face à ce déferlement de violences physiques et psychologiques ?

Les actions de sensibilisation et d'éducation

Le MRAP a poursuivi ses actions de sensibilisation et d'éducation auprès des jeunes : l'agrément de l'Éducation nationale atteste de ses activités variées dans les établissements scolaires de la majorité des régions et lui permettra de les développer encore.

L'année 2014 a été marquée par trois colloques importants à l'initiative du MRAP. Si celui sur « L'esclavage hier et maintenant » a permis de mieux comprendre ses

processus et ses conséquences dans l’imaginaire collectif et de construire de nouveaux partenariats, les deux colloques sur « Les discriminations au travail » et « Les discriminations dans le système de formation initiale » avaient un double objectif : faire le point sur la situation, mieux répondre aux demandes d’aide des victimes, mais aussi envisager des actions pour faire évoluer lois et pratiques.

C’est particulièrement le cas pour ce dernier : la recherche sur les discriminations liées à l’origine dans le système de formation initiale a beaucoup progressé mais, sur le terrain, on constate un quasi-déni : les mêmes dysfonctionnements et les mêmes frustrations se perpétuent pour les jeunes.

Il est nettement apparu qu’il ne suffisait pas de mettre en cause l’accueil en stage des élèves de lycée professionnel : le problème est plus profond, il interroge les moyens accordés aux écoles dans les quartiers populaires, telle l’organisation des enseignements, mais aussi la formation des enseignants et des conseillers d’orientation, formation qui néglige la question des stéréotypes trop souvent encore à l’œuvre dans les processus d’orientation.

La présence à ce colloque de syndicalistes enseignants laisse présager de la possibilité d’un travail commun sur cette question.

La lutte contre le cyber-racisme est, pour le MRAP, transversale à toutes ses luttes

L’actualité récente a montré les ravages que pouvaient provoquer dans l’esprit des jeunes, voire des très jeunes, les sites qui véhiculent haine et appel à la violence. Cette nouvelle approche de la lutte contre le racisme et l’antisémitisme sous toutes ses formes s’avère un nouveau défi pour la société tout entière.

Il serait irresponsable de penser que l’action des seuls citoyens et de leurs associations suffira à combattre ce phénomène. Il importe que s’engage une réflexion pour que, au plus haut niveau de l’État français et de l’Union européenne, voire de l’ONU, des principes et des moyens soient mis en œuvre en concertation avec tous les acteurs.

C’est pourquoi le MRAP a adhéré à *No Hate Speech Movement*, projet du Conseil de l’Europe qui vise à sensibiliser les jeunes aux enjeux de la lutte contre le racisme dans l’espace public numérique et à la propagation des discours de haine, dans le cadre de la Campagne internationale de promotion des droits humains du Conseil de l’Europe (2012-2014).

Il participe également au groupe de travail de la CNCDH sur le racisme sur Internet.

Un groupe de travail au sein du MRAP associe vigilance et réflexion sur cette question.

Conclusion

Mieux comprendre pour agir, c'est depuis toujours la pratique du MRAP pour associer prévention, sensibilisation, vigilance contre les discours de haine et action avec les victimes.

Le MRAP a accompagné sa lutte contre le racisme et l'antisémitisme et en faveur des droits humains en France par un engagement partout dans le monde, là où ils sont bafoués : dans une période où les conflits armés se développent sans toujours être reconnus comme des guerres, il est plus que jamais indispensable d'exprimer notre soutien aux victimes, mais aussi aux personnes qui s'engagent pour la défense des valeurs de la démocratie : les droits de l'homme ne se divisent pas.

La violence au Moyen-Orient a atteint un niveau dramatique et s'étend : Syrie, Irak, Palestine... le MRAP a participé aux actions et aux manifestations appelées en soutien en France.

Les Syriens, les Irakiens, les Kurdes les subissent et sont obligés de fuir par centaines de milliers : que fait la France, que fait l'Europe pour accueillir ces victimes ?

Plus de 1500 civils tués à Gaza par les frappes israéliennes n'ont pas suffi à la communauté internationale pour imposer à Israël de consentir à la paix et de renoncer à la poursuite de l'annexion de nouveaux territoires palestiniens, politique qui ne peut que susciter de nouvelles violences déplorables, comme celles qui viennent de se produire à Jérusalem. L'inaction coupable des États explique l'impuissance de l'ONU : le MRAP réclame du Gouvernement français la reconnaissance pleine et entière de l'État palestinien. Des pays européens l'ont fait, pourquoi la France tarde-t-elle ?

Les violences en Afrique se sont multipliées, contre les femmes notamment, contre des otages aussi : quelles conséquences auront à terme les interventions de la France ?

Le MRAP a continué à agir pour l'abolition de la peine de mort partout dans le monde : c'est le sens de son engagement avec le Collectif unitaire national de soutien à Mumia Abu-Jamal, toujours emprisonné et menacé d'être réduit au silence, pour obtenir sa libération.

La lutte contre le racisme et l'antisémitisme en France s'impose encore plus dans ce contexte de montée des haines, comme l'attestent divers rapports européens et des violences mondiales qui dépassent les États et tentent de mobiliser des individus sans pères dont les frustrations nourrissent fantasmes et racisme.

Confédération française démocratique du travail (CFDT)

La CFDT a poursuivi en 2014 son activité dans le domaine de la lutte contre le racisme et la xénophobie. Nous nous limiterons ici à souligner quelques points saillants de notre réflexion et de notre action en insistant sur un certain nombre de questions d'actualité. Pour cela, nous distinguerons ce que nous faisons sur ces thématiques d'une part dans la société et d'autre part sur les lieux de travail.

La CFDT entretient une mobilisation de tous les instants contre le racisme dans la société

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 titre d'illustration de notre mobilisation sur le sujet : la CFDT s'est associée à l'initiative d'associations antillaises pour lancer une alerte et organiser des marches contre le racisme en novembre 2013. Ce que nous disions à l'époque mérite d'être rappelé dans son intégralité : *« Pour notre organisation, rien ne peut justifier les propos et les déclarations racistes et discriminatoires qui, en tentant de se banaliser, constituent une agression contre les valeurs républicaines et le vivre ensemble. Dans un climat social difficile, certains cherchent à instrumentaliser tous les mécontentements et entretiennent une confusion propice aux discours et aux actes violents. La CFDT lance une alerte. Elle en appelle à la responsabilité individuelle et collective pour combattre les extrémismes et agir au quotidien pour expliquer, éclairer les situations et apporter des solutions concrètes aux questions qui se posent. La CFDT, comme elle l'a toujours fait, condamne fermement les propos et les actes qui mettent en péril les fondements de la République : Liberté, Égalité, Fraternité. La parole raciste se désinhibe. La CFDT appelle à manifester contre le racisme le 30 novembre 2013. »*

La CFDT face aux populismes et au racisme

Du populisme et de 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.

« 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 dernier. Pour elles, « *le racisme, sous quelque forme qu'il s'exprime, est intolérable* ».

De son côté, Laurent Berger, secrétaire général de la CFDT, a insisté sur la crise des responsabilités : « *Trop d'acteurs disent : "Ça ne va pas", mais rejettent la responsabilité sur le voisin et ont du mal à agir.* »

Le racisme menace la démocratie. Les actes récents, notamment contre la ministre de la Justice, l'illustrent. Mais il faut aussi relativiser cette tendance. « *En trente 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.

Débattre et démonter les idées reçues

Face à ces menaces à l'œuvre dans toute l'Europe, comment faire preuve de pédagogie contre tous les clichés et revivifier notre démocratie ? Le travail des organisations syndicales est de débattre et de démonter les idées reçues. Pour sa part, la CFDT, s'appuyant sur ses valeurs, s'est employée à valoriser les avancées obtenues et à éclairer les objectifs sociaux poursuivis.

Pour lutter contre les clichés concernant les hommes politiques, il peut être utile d'expliquer le travail des élus, ce qu'ils font réellement sur le plan local et national. C'est s'extraire des stéréotypes qui limitent le rôle des élus politiques aux seuls débats de l'Hémicycle. Il en est de même pour le syndicalisme toujours représenté à travers la manifestation ou la grève, alors que l'activité quotidienne est tout autre. Il s'agit aussi de préciser comment notre démocratie politique et sociale fonctionne, l'utilité de l'impôt progressif, le financement de l'action publique et de la protection sociale.

C'est également prendre au sérieux le désarroi des individus, provoqué par la crise, les inégalités, le chômage, la peur de l'avenir, la complexité des problèmes ou, parfois, une agression personnelle, et qui entraîne tous les amalgames possibles.

Sans être d'accord avec les citoyens qui font preuve d'exclusion ou de racisme, on doit les entendre. L'important est de mener la discussion, de progresser dans l'échange, de démonter les idées reçues à partir de la réalité. C'est ainsi que la CFDT produit des argumentaires pour faciliter l'expression de ses positions sur ce sujet comme sur d'autres. La culture et le courage du débat sont à retrouver.

La CFDT mobilisée contre le racisme

Plusieurs milliers de personnes ont manifesté partout en France le 30 novembre 2013 pour dire : « *Stop au racisme !* » Laurent Berger, secrétaire général de la CFDT, était en tête du cortège parisien. Les responsables des six organisations syndicales qui avaient appelé conjointement à manifester aux côtés des associations contre la montée du racisme ont défilé ensemble derrière la banderole unitaire : « *Ensemble contre le racisme* ». Comme l'a rappelé Laurent Berger, « *face à une montée du racisme très inquiétante, dangereuse, il a été décidé qu'il était tout à fait légitime que les syndicats soient là. Je m'étonne que la présence des syndicats étonne : ça n'empêche pas de travailler sur l'emploi, le*

pouvoir d'achat, la protection sociale». Avant de rejoindre le cortège de la CFDT, Laurent Berger a pris soin de préciser une nouvelle fois que « *quand les gens se lâchent en disant des choses horribles, eh bien il faut dire stop. Aujourd'hui il y a besoin que des républicains disent : "Le racisme ne passera pas!"* »

Plus récemment, certaines publications ont affiché des unes nauséabondes sur Najat Vallaud-Belkacem, que nous avons également dénoncées et condamnées. Ce combat contre le racisme rejoint notre engagement à dénoncer et à expliquer ce qui nous sépare radicalement du Front national et de ses thèses. La CFDT prend sa part du combat contre la montée du FN. Notre mobilisation contre le FN vient de ce que, pour nous, ce n'est pas un parti comme les autres. Nous avons le devoir de combattre les idées racistes et xénophobes du FN, incompatibles avec nos valeurs. En particulier à la veille de chaque échéance électorale, nous rappelons notre positionnement et l'incompatibilité de notre orientation avec celle du FN.

Nous estimons que, de ce point de vue, la situation s'est dégradée ces dernières années. Pas forcément en quantité, mais les débats de société fournissent d'autres alibis ou « préjugés » sur lesquels peuvent se construire, et parfois se renforcer, des discriminations. Compte tenu de l'évolution des lois, des institutions et des divers engagements des acteurs économiques, en données relatives, on peut considérer que cela s'est aggravé. En outre, la CFDT condamne toutes les tentatives d'instrumentalisation de faits de société ou d'événements internationaux pour alimenter le racisme ou l'antisémitisme. À l'occasion des élections politiques de 2014, elle a affirmé son rejet de tous les discours xénophobes. Elle a demandé solennellement à tous les candidats de refuser toute forme de stigmatisation et de favoriser la concorde et la promotion du vivre ensemble. La CFDT n'est pas davantage sollicitée sur ce sujet en période de fort chômage, mais elle enregistre des évolutions. Sur le racisme, nous ne sommes pas forcément plus sollicités, et c'est notre Confédération qui prend souvent l'initiative sur les inégalités au travail, en mobilisant nos équipes sur le racisme et l'antisémitisme, en participant activement à la mobilisation de la société. Nous sommes bien sûr présents aux côtés des associations dans toutes les mobilisations morales et citoyennes de la société : marches, rassemblements, manifestations, colloques...

Au-delà de notre mobilisation citoyenne, notre combat contre le racisme sur les lieux de travail s'est poursuivi

La CFDT mène des actions particulières à ce sujet

Nous menons des actions dans les entreprises par le dialogue social à travers les institutions représentatives du personnel. Nous sensibilisons nos équipes syndicales à ces problématiques. Nous sommes attentifs à réagir contre toute manifestation de racisme ou d'antisémitisme sur les lieux de travail. Nous appelons à condamner et à sanctionner les propos et les comportements racistes, d'où qu'ils viennent. Nous menons un travail de proximité avec nos équipes, notamment à travers un groupe spécifique sur le Front national. Tenir des propos racistes est un délit réprimé par le code pénal. D'une façon plus générale, nous combattons les thèses xénophobes qui peuvent être présentes dans les entreprises ou les administrations. Selon nos règles, il y a incompatibilité entre

l'appartenance à la CFDT et le fait de se revendiquer publiquement du Front national ou de ses idées. Même si nous défendons la liberté d'expression et restons fidèles à notre ligne de neutralité politique, nous sommes vigilants à tout développement d'idées s'inspirant de thèses racistes et xénophobes parmi les salariés ou les agents. C'est ainsi que, encore tout récemment, des actions particulières ont été menées sur la montée des populismes. C'est ainsi que la CFDT a appelé à voter « *contre le populisme* » avant les élections européennes de 2014, ou encore à se mobiliser contre toute forme de corporatisme ou de poujadisme à l'occasion du mouvement des « Bonnets rouges » ou des campagnes anti-impôts de certains, ou à dénoncer un certain populisme patronal qui s'exprime dans la période.

La CFDT a également comme objectif permanent de lutter contre les discriminations liées aux origines

La période a été marquée par la poursuite de la mise en œuvre des axes revendicatifs de la CFDT, définis par le congrès de Tours en 2010 et confirmés en 2014 par le congrès de Marseille. Il y était affirmé dans notre résolution que « *la lutte contre les discriminations et pour la diversité doit être intégrée dans le dialogue social* », l'objectif étant notamment de « *faire barrage aux inégalités et aux discriminations au travail* » et de « *faire de la diversité du salariat un enjeu de justice sociale* ». C'est ce que nous avons amorcé avec notre campagne « 1 000 Accords pour l'égalité » lancée en 2007 après l'Accord national interprofessionnel relatif à la diversité dans l'entreprise du 12 octobre 2006. La CFDT a continué à se saisir des discriminations dans l'entreprise en favorisant le recours au dialogue social sur le sujet. Sur ce plan, des résultats ont été obtenus, même s'ils restent insuffisants. Dans ce même esprit, nous avons participé à la commission du label Diversité après avoir obtenu que l'existence d'un réel dialogue social soit un critère déterminant d'attribution.

La CFDT aborde concrètement les problèmes de discrimination raciale et antisémite dans le monde du travail

Nous faisons en sorte de travailler avec les autres acteurs. De plus, nous nous situons sur le terrain de l'égalité au travail, où nous ne sommes face à des actes pas forcément racistes ou antisémites, mais néanmoins discriminants. Nous portons principalement notre attention sur les inégalités de traitement et cherchons à créer des espaces de dialogue en nous inspirant largement de l'Accord national relatif à la diversité dans l'entreprise du 12 octobre 2006. Nous tentons d'intégrer cette question dans une approche globale en matière d'égalité et d'emploi en élargissant les thématiques à d'autres questions longtemps restées orphelines, comme l'orientation sexuelle, le diabète ou la pauvreté.

La CFDT appelle de ses vœux que le patronat prenne ses responsabilités, se montre à l'origine d'initiatives significatives, et coopère dans ce domaine avec les organisations syndicales

Le patronat se doit aussi de combattre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie dans le monde du travail et il aurait à se montrer coopératif en ce domaine. Dans les faits, la situation n'est pas uniforme. Deux réalités différentes

coexistent : celle d'entreprises pionnières qui mettent en place de vrais outils et celle du patronat institutionnel qui, malgré nos demandes réitérées, a déserté les espaces de dialogue et d'évolution de cette thématique. Globalement, les instances patronales ont pris conscience du problème, mais certains chefs d'entreprise ont encore des progrès à faire.

En tant que syndicalistes, nous avons le sentiment que les entreprises sont plus sensibilisées aujourd'hui à cette question majeure de société

Certaines entreprises, surtout parmi les plus grandes, communiquent et agissent de plus en plus sur ces questions. C'est une bonne chose. Elles y trouvent souvent des intérêts : baisse du risque de contentieux juridique, valorisation de l'image, et aussi besoin de recruter largement pour atteindre certaines compétences. Pour les plus petites entreprises, c'est moins évident par manque de lieu pour intervenir sur ces questions et par peur, pour elles, de se sentir culpabilisées... Certains employeurs sont dans le déni et considèrent qu'aborder ces questions constituerait une forme d'aveu. Ils méconnaissent ainsi les mécanismes de discriminations.

On reparle à nouveau du CV anonyme qui, il y a quelques années, avait fait couler beaucoup d'encre. Cela pose une vraie question et donne des pistes à explorer

Pendant longtemps, notamment au début des années 2000, le CV anonyme apparaissait comme la solution gadget qu'il suffisait de généraliser pour faire reculer les discriminations. Aujourd'hui, on s'oriente davantage vers une anonymisation du CV qui s'inscrit dans le cadre d'une procédure de recrutement mieux réfléchie et plus efficace. L'idée du CV anonyme n'est pas la solution miracle, mais son approfondissement permet une forme d'objectivisation utile des compétences et des profils.

L'idéal serait qu'il y ait un discours unitaire et une démarche commune entre les différents partenaires sociaux pour faire avancer le débat dans le pays

Malgré le contexte syndical divisé, nous portons sur ces questions une vision assez identique, car défendre les salariés suppose de reconnaître l'égalité entre eux, quelles que soient leurs différences. Par contre, avec les organisations patronales, il n'y a pas de désaccord formel, mais c'est malheureusement un sujet qu'ils ne veulent pas aborder avec nous. La question est jugée trop politique, de nature à susciter des clivages et sur laquelle il n'est pas habituel qu'elles s'expriment.

Le rapprochement avec des instances comme l'Institut Montaigne qui travaille sur l'égalité des chances ou d'observatoires comme celui des discriminations a permis de mieux apprécier certaines de leurs initiatives

Nous avons à plusieurs reprises travaillé avec l'Institut Montaigne à partir du début des années 2000. Ces initiatives ont largement contribué à créer des

espaces d'échanges, de confrontation et de construction d'expériences partagées. Quoi qu'on pense de leurs aspects unilatéraux, le concept de diversité, la Charte de la diversité et les divers outils produits ont fait avancer le sujet. Nous apprécions tous les lieux qui permettent les échanges et l'action sur des thèmes qui favorisent la cohésion sociale et contribuent à une société apaisée et ouverte dont nous avons tant besoin.

L'ensemble de ces éléments nous a conduits à nous interroger sur les actions les plus efficaces à mener pour éradiquer ce phénomène de rejet

Ces sentiments de rejet de l'autre sont la résultante d'une vision étroite de notre société. L'action publique pour combattre le racisme, l'antisémitisme et les discriminations est une nécessité dans le domaine éducatif comme dans les domaines politiques, urbains, sociaux et citoyens. Pour ce qui concerne le monde du travail, au-delà de l'action que mènent la CFDT et d'autres organisations dans les entreprises et vers les salariés, il serait nécessaire de replacer cette question dans le dialogue social en poursuivant les pistes tracées par l'accord sur la diversité du 12 octobre 2006. Il faut également envoyer des messages sans ambiguïté sur la richesse de notre société, et plus particulièrement en matière de politique de la ville ou de politique d'immigration.

Pour finir, sur deux points qui ont particulièrement retenu l'attention de la CNCDH en 2014, la CFDT a souhaité également s'exprimer et prendre position.

La CFDT et la lutte contre les contenus racistes, antisémites et xénophobes sur Internet

La CFDT est très attentive et même préoccupée par la banalisation de la parole raciste sur Internet et les appels à la haine raciale qui peuvent être véhiculés par ce moyen. Elle partage les préoccupations des autorités étatiques et des organisations de la société civile qui attirent l'attention sur la nécessité de renforcer l'action contre ce phénomène, de prévenir et de sanctionner les auteurs de ces actes. La liberté d'expression ne doit pas être le bouclier que certains revendiquent pour exprimer des opinions qui sont en fait des délits ou propager des propos de haine à l'égard de tel ou tel. Une mobilisation citoyenne n'est ici pas suffisante, pas plus que limitée à un pays, puisque la toile est mondiale. Il importe donc selon nous de renforcer l'action et les moyens juridiques visant à endiguer l'invasion de propos et de sites de cette nature sur Internet. Cet objectif ne doit cependant pas être un moyen ou un prétexte pour limiter la liberté d'expression dans une mesure qui serait excessive et disproportionnée, le tout étant de trouver un équilibre entre contrôle et liberté.

La CFDT et les populations vivant dans des bidonvilles

La CFDT a exprimé à diverses reprises sa préoccupation des dérives sécuritaires et racistes autour de ces citoyens pour la plupart roumains et bulgares présentés très abusivement comme étant une menace pour l'ordre public. Les

quelque 15 000 ressortissants présents en France entrant dans cette catégorie sont des citoyens européens bénéficiant de la liberté de circulation en France, pourtant ils ont été soumis jusqu'au 1^{er} janvier 2014 aux mesures transitoires qui les excluaient en pratique du marché de l'emploi et des prestations sociales. Certains sont contraints de vivre dans de véritables bidonvilles ou des abris précaires. Plutôt que d'en faire les boucs émissaires d'une politique sécuritaire toujours inefficace, la CFDT avait depuis longtemps demandé l'abrogation de ces mesures transitoires pour leur permettre un libre accès à l'emploi, mobiliser les dispositifs existants de droit commun pour les accompagner dans leurs projets de vie, et mettre en œuvre le droit à un habitat digne pour tous par la construction massive de logements socialement accessibles.

L'application de la circulaire du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites s'est traduite par la continuation des évacuations de camps et de squats sans que les mesures d'accompagnement prévues par ladite circulaire aient été mises en œuvre, sauf dans de rares cas. La conception sécuritaire l'a emporté malgré les promesses faites. Le seul point positif a été la suppression des mesures transitoires qui empêchaient des ressortissants roumains ou bulgares de bénéficier des droits attachés à la libre circulation des travailleurs. Pour le reste, les droits fondamentaux des populations concernées – à la santé, au logement, à l'éducation, à l'emploi... – ont été largement bafoués. La CFDT a été particulièrement sensible aux défauts de mesures d'accompagnement pourtant prévues par la circulaire en question et a pu déplorer la primauté des actions répressives matérialisées par des expulsions de campements illicites sans aucune solution de remplacement. Elle a pu constater et déplorer que la fin des mesures transitoires dans le cadre de la libre circulation des salariés des États ressortissants de l'Union européenne, que la CFDT appelait de ses vœux depuis longtemps, n'a pas levé toutes les barrières, et que les populations concernées continuent d'être victimes d'actes et de comportements discriminatoires. La CFDT rappelle que celles-ci doivent avoir les mêmes droits, notamment en matière d'accès à l'emploi et aux droits sociaux, ce qui est encore loin d'être le cas en pratique.

Confédération générale du travail (CGT)

Parce que nous combattons pour l'unité des salariés, nous exigeons l'égalité d'accès aux droits et le rejet de toute discrimination. Alors que la CGT fêtera en 2015 ses cent vingt ans, rappelons que le préambule de ses statuts indique qu'elle lutte « *contre les discriminations de toutes sortes, le racisme, la xénophobie et toutes les exclusions* ». Nous affirmons que ce combat est consubstantiel du mouvement ouvrier : c'est l'internationalisme !

Dès 1919, la CGT, dans son « *programme minimum* », affirme le droit au travail pour les immigrés et se prononce clairement pour l'égalité des droits entre les travailleurs. La CGTU, en 1925, affirme que « *les travailleurs n'ont pas de patrie* » et que « *la question de nationalité ne joue aucun rôle dans les rapports de classe* ».

Aujourd'hui ce combat se traduit d'une part dans notre action pour la régularisation des sans-papiers et l'égalité des droits pour tous, et d'autre part dans un rejet résolu des idées de l'extrême droite.

Hier comme aujourd'hui, les travailleurs migrants sont surtout victimes de l'exploitation patronale. Ils apparaissent comme les cibles principales des menées racistes et xénophobes et de la démagogie politicienne de certains.

L'actualité nous rappelle sans cesse que l'histoire est devenue un enjeu dans les polémiques actuelles qui s'expriment sur l'immigration. On oppose ainsi, par exemple, les ghettos d'aujourd'hui à une France mythifiée dont on oublie trop souvent qu'il a fallu attendre le milieu des années 1970 pour que disparaissent les derniers bidonvilles du paysage des métropoles.

Dans un autre registre, on exalte, en faisant référence à une migration plus ancienne, les générations d'autrefois hantées par l'assimilation et la volonté de se fondre dans le creuset national pour mieux stigmatiser celles qui, de nos jours, ne sembleraient vivre que pour mieux cultiver leur différence dans un repli communautaire.

En réalité, l'histoire de l'immigration ne peut se comprendre que dans son rapport avec les évolutions cycliques de l'économie. La frontière n'est pas entre « nationaux » et « mondialistes ». Elle est encore et toujours entre employeurs et salariés, quelles que soient l'origine ou la couleur de peau.

Nos orientations visent à ce qu'il n'y ait pas durablement de travailleurs employés en France à des conditions inférieures aux normes sociales de notre pays. En conséquence, nous défendons deux principes fondamentaux :

- tous les migrants, quel que soit leur type d'entrée en France, doivent, à partir du moment où ils travaillent, bénéficier d'un contrat de travail aux normes françaises ;
- nous avons l'ambition qu'il y ait en France de moins en moins de travail sans droit, de surexploitation des migrants, de travail informel quelle que soit la nationalité des employés.

Avec les sans-papiers

Nous n'allons pas ici retracer notre action depuis la « grande grève » des travailleurs sans papiers engagée le 12 octobre 2009, ni revenir sur les combats qui aboutirent à la circulaire de régularisation du 28 novembre 2012 et à celle de milliers de travailleurs, parce que le combat continue.

La circulaire de régularisation, arrachée par la lutte, reste loin de s'appliquer correctement partout. Certaines préfectures empêchent la poursuite du contrat de travail pendant l'étude du dossier, refusent les travailleurs intérimaires, ou trouvent toujours que le(la) salarié(e) ne parle pas suffisamment le français.

Il faut dépasser la circulaire car il n'y a toujours pas de processus serein de régularisation pour les travailleurs contraints au travail au noir par leurs employeurs. Le nouveau projet de loi sur l'immigration du 23 juillet 2014, même s'il doit permettre d'avancer sur des cartes de séjour pluriannuelles, « oublie » les travailleurs intérimaires et ne parle pas des salariés régularisables.

Au-delà de la régularisation, notre objectif reste de « *travailler ici aux conditions sociales d'ici* ».

Pour cela :

- nous continuerons à exiger l'application de la circulaire du 28 novembre 2012 partout et complètement ;
- nous voulons conquérir de nouveaux critères de régularisation pour les salariés qui n'ont pas de bulletin de paie ;
- nous demandons que les intérimaires soient considérés comme des salariés à part entière et donc qu'il n'y ait pas de frein à leur régularisation ;
- nous saisissons les conseils de prud'hommes, si nécessaire, pour mettre les contrats de travail aux normes sociales françaises concernant les salaires et les conditions de travail ;
- nous commençons à reconstruire des carrières professionnelles pour récupérer les droits, notamment ceux à la retraite acquis par des années de cotisations.

Les travailleurs détachés

Ce sont des salariés venus au sein d'une entreprise avec un contrat de travail le plus souvent signé à l'étranger. On parle de 300 000 à 400 000 travailleurs présents dans l'intérim, le BTP, l'agriculture ou la restauration dans ce cadre.

Si la directive européenne 96-71 prévoit l'application du noyau dur des garanties collectives du pays d'accueil, au moins le salaire minimum interprofessionnel de branche ou d'entreprise, une durée de travail hebdomadaire maximale de 48 heures, les mêmes conditions de travail que les travailleurs du pays d'accueil et des conditions d'hébergement décentes, ces conditions ne sont pas toujours respectées.

En ce qui concerne les cotisations sociales, pendant les vingt-quatre premiers mois du détachement, ce sont les cotisations du pays d'origine qui sont à régler pour le salarié et le patron. Des accords bilatéraux avec environ 150 pays prévoient des dérogations allant jusqu'à cinq ans.

Le différentiel de cotisations sociales amène une différence de « coût » pour l'employeur d'environ 30 %. C'est donc une aubaine pour l'employeur de France, à qui ce travail détaché revient moins cher : il s'agit de *dumping social*.

Nous avons connu par le passé l'optimisation fiscale avec les paradis fiscaux, maintenant nous avons affaire à l'évasion sociale.

S'il y a lieu de faire appel à des travailleurs détachés, ils doivent être payés aux conditions d'ici. Les patrons doivent payer l'équivalent des cotisations d'ici : ce doit être vrai pour tous les travailleurs migrants quel que soit leur statut.

En octobre 2014, la CGT a mis en place pour la première fois une journée d'étude sur cette question. Elle a précédé un stage de formation confédéral sur le droit des migrants qui s'est tenu du 1^{er} au 5 décembre.

Il s'agissait de développer notre capacité d'accueil des travailleurs migrants dans nos organisations, de connaître les textes français, européens et internationaux sur le sujet et de développer notre capacité à agir avec les migrants pour que leurs conditions de vie et de travail s'améliorent.

Nous avons enfin rassemblé plusieurs centaines de travailleurs sans-papiers le 17 décembre, à la veille de la Journée mondiale des travailleurs migrants, pour fêter les milliers de régularisations obtenues depuis le début des grèves.

Au plan international, la CGT s'est inscrite dans le projet *Union Migrant Net* de la Confédération européenne des syndicats, qui vise la création de points d'accueil pour travailleurs migrants dans l'objectif de « *gagner l'égalité dans la mobilité* ».

Un travail au quotidien

Dans le monde des travailleurs sans-papiers, nous ne demandons pas aux salariés qu'ils renoncent aux signes extérieurs de leurs croyances et traditions, s'ils en ont. Nous prenons ces salariés comme ils sont et nous essayons d'apprendre à lutter ensemble pour un même but.

Petit à petit, chacun voit que les travailleurs qui sont différents ont, en réalité, les mêmes intérêts et il n'est pas question pour nous de faire l'apologie du communautarisme.

L'incitation au communautarisme est venue du patronat quand il a été confronté aux grandes grèves des OS immigrés comme à Citroën Aulnay en 1982 ou à Talbot Poissy. Cela n'a rien à voir avec le respect des identités des uns et des autres, qui est à la base de la laïcité.

Le syndicalisme doit, enfin, réinvestir les lieux où vivent les salariés de nombreuses origines, et il faut que l'on travaille ensemble pour améliorer leurs conditions de vie et de travail : c'est cela qui fait progresser la conscience des salariés, et nous avons souvent constaté que lorsque la CGT est là, les intégristes restent dehors.

Notre combat contre l'extrême droite

La banalisation du racisme et de formes plus ou moins subtiles de xénophobie à des fins électorales n'est ni l'apanage de l'extrême droite ni cantonnée à la France, mais ce phénomène européen a connu, en France, un développement inquiétant ces dernières années.

Il n'est pas excessif de comparer ce phénomène à la montée du fascisme dans les années 30 en Europe : la crise économique et les dégâts sociaux qu'elle provoque sont, et ont toujours été, le terreau de mouvements xénophobes qui auront d'autant plus de succès que l'on ne s'attaquera pas aux véritables causes de la crise du système capitaliste.

Dès 2011, nous avons affirmé, à l'unisson avec d'autres organisations syndicales, que le thème de la préférence nationale était antinomique avec les valeurs de solidarité qui sont le fondement même du syndicalisme. La préférence nationale, c'est l'organisation de la discrimination dans le travail, dans le logement, dans la vie sociale ! C'est la création de salariés de seconde et de troisième zone.

La préférence nationale est contraire aux textes internationaux, contraire aux fondements de notre République, et contraire aux valeurs fondatrices du syndicalisme et de la CGT : nous la combattons de toutes nos forces.

Le racisme, c'est un combat sur des valeurs : nous affirmons que les syndicats dans les entreprises sont des points d'appui essentiels pour faire reculer les discriminations, notamment celles dont sont victimes les salariés, français pour la plupart, qui appartiennent à ce que l'on nomme bizarrement les « minorités visibles ». Faut-il être « blanc » pour être invisible ?

L'extrême droite s'est donnée pour objectif de capter durablement la confiance d'une partie importante des salariés les plus modestes qui sont aussi les plus exposés au durcissement de l'exploitation du travail et les plus assujettis à la précarité de l'emploi.

Pour y parvenir, elle n'hésite pas à maquiller ou à transfigurer certains registres idéologiques traditionnels de cette mouvance. Le passage d'une forme brute et brutale de racisme à une forme plus policée de protection ethnicisée de l'identité nationale en est un des aspects. Le trait le plus saisissant étant sa récupération intégriste de la laïcité en vue de diaboliser les immigrés de culture musulmane.

Nous n'avons nulle intention de stigmatiser des salariés séduits par le discours de l'extrême droite. Nous avons la ferme volonté de discuter avec eux de la vraie nature de ce parti et de ses objectifs et de les convaincre de la nocivité de ces projets.

Cela passera par le redéploiement du syndicalisme vers les salariés précaires et les victimes de discrimination pour combattre plus efficacement des politiques qui plombent le mouvement revendicatif et bafouent les droits sociaux.

Nous réussissons d'autant mieux si nous progressons dans notre capacité à organiser des luttes collectives et solidaires entre travailleurs à une échelle interprofessionnelle : c'est une réponse à l'opposé d'un syndicalisme corporatiste dans la version d'extrême droite.

Notre activité 2014

En 2014, outre un travail spécifique, nous nous sommes inscrits dans un collectif intersyndical composé de la CGT, de la FSU, de Solidaires, de l'UNEF, de la FIDL et de l'UNL pour faire vivre ce combat relayé par la presse de la CGT.

Une journée de débat et de formation a eu lieu le 29 janvier 2014

Elle a réuni, à la Bourse du travail de Paris, plus de 600 militant-es de nos organisations. Il s'agissait :

1/D'faire débattre entre eux des militant-es de nos organisations et, surtout, de trouver ensemble des argumentaires et des outils pour s'opposer à l'extrême droite, ses idées et ses pratiques.

2/D'étudier et dénoncer les impostures sociales du FN et de l'extrême droite autour de quatre thèmes principaux :

- l'extrême droite dans les villes laboratoires,
- le droit des femmes et des homosexuel-les, préférences familiales,
- les luttes des peuples en Europe contre le chômage, la précarité, l'austérité et l'extrême droite,
- immigration, racisme, préférence nationale.

Cette journée s'est conclue par un meeting unitaire dans les locaux de la CGT à Montreuil, où sont notamment intervenus les premiers responsables de nos organisations : plus de 500 personnes ont participé à ce meeting, plusieurs milliers d'autres l'ont suivi en direct sur Internet, parfois de façon unitaire dans les locaux syndicaux.

Un appel national pour faire face à l'extrême droite

Un appel national a été lancé à l'issue de cette journée, il se concluait par : *« Nos organisations, CGT, FSU, Solidaires, UNEF, UNL et FIDL, appellent toutes les organisations syndicales à rassembler leurs forces contre l'extrême droite, ses idées, ses pratiques, à nous retrouver pour poursuivre cet engagement. »*

Un DVD reprenant les différents moments forts de la journée ainsi qu'un résumé des ateliers est en cours de finalisation.

Des dizaines de réunions et de formations unitaires

Dans la foulée de la journée du 29 janvier, des formations et des réunions militantes ou publiques ont eu lieu tout au long du premier semestre 2014, souvent avec l'aide de VISA. Dans quelques endroits, ces initiatives ont été rejointes par d'autres organisations (CFDT, UNSA, CNT).

Les élections municipales de mars 2014

Les élections municipales ont été marquées par un vote important en faveur des listes d'extrême droite, qui obtient plus d'un millier de sièges de conseillers municipaux et dirigera quinze villes.

Nous avons donc décidé de mener un travail de vigilance unitaire concernant l'administration de ces villes, de soutien aux personnels et aux usagers de leurs services

publics. Nous serons, de plus, très vigilants sur l'arrivée d'élus FN au sein des conseils d'administration des différents établissements scolaires des communes concernées, et tout aussi vigilants sur les conditions et le respect de l'activité syndicale des structures interprofessionnelles et de jeunes présentes dans ces localités.

Nous relevons aussi que la présence de militants syndicaux sur des listes d'extrême droite s'est finalement restreinte à une vingtaine de cas, qui ont tous fait l'objet de mesures d'exclusion pour ceux qui relèvent de nos organisations.

Le livre En finir avec les idées fausses propagées par l'extrême droite

En avril 2014 est édité un ouvrage publié par les Éditions de l'Atelier, la Ligue des droits de l'homme et VO Éditions, en partenariat avec l'ensemble de nos organisations. Écrit par Pierre-Yves Bulteau, il analyse plus de 70 de ces idées reçues diffusées par l'extrême droite, et les réfute une à une en s'appuyant sur des données solides.

Les élections européennes de mai 2014

La poussée de l'extrême droite et des partis xénophobes est très forte à l'échelle européenne dans différents pays (Danemark, Grèce, Autriche, Italie, Grande-Bretagne, Hongrie...).

Devant l'ampleur de cette crise politique et démocratique et les risques qui pèsent sur les populations les plus fragiles, nous avons appelé toutes les forces qui agissent pour la transformation sociale à se fédérer dans l'unité la plus large et à organiser les ripostes et défense intersyndicales. Nous continuerons ainsi à lutter pour que le vivre ensemble et l'égalité restent les valeurs qui animent et conduisent notre société.

S'adresser aux salarié-es

Au-delà des initiatives militantes en direction des adhérent(e)s et des militant(e)s de nos organisations, nous avons évidemment pensé essentiel de nous adresser à l'ensemble des salarié-es. En avril 2014, nos organisations ont produit un tract unitaire diffusé dans les entreprises, les administrations, les lycées, les universités, les lieux de vie, qui indique notamment : *« Depuis quelques années et l'arrivée de Marine Le Pen à sa tête, le Front national essaie de banaliser son image. Mais derrière cette façade, détournant à ses fins électoralistes certaines revendications du mouvement social, le FN reste un parti nationaliste, xénophobe, sexiste et raciste. Il agit de concert avec la nébuleuse de l'extrême droite française actuellement à l'offensive (des manifestations réactionnaires et homophobes, en passant par les violences racistes de groupuscules, jusqu'au duo antisémite Dieudonné-Soral). C'est un piège dans lequel les salarié-es ne peuvent tomber d'autant qu'il existe d'autres solutions pour sortir de la crise, comme répartir autrement les richesses, revitaliser les solidarités... »*

L'appel aux manifestations des 5 et 7 juin 2014

Le 5 juin 2013, Clément Méric, jeune militant syndicaliste, résolument engagé dans la lutte antiraciste et antifasciste, était assassiné sous les coups de militant-es

d'extrême droite en pleine rue, à Paris. La CGT, FSU, Solidaires, la FIDL, l'UNL et l'UNEF ont appelé à participer aux initiatives, aux rassemblements et aux manifestations qui ont eu lieu à l'occasion des un an de la mort de Clément.

Le lancement d'un Observatoire national intersyndical des politiques et des pratiques municipales de l'extrême droite

En juillet 2014, les organisations syndicales ont décidé de se doter d'un outil permanent.

Ce sont plus de 450 000 administré-es, sur lesquels pèsent les conséquences pratiques des politiques d'extrême droite. L'analyse de terrain de leur pratique est un enjeu important.

Pour ce faire, il nous faut être en capacité de mesurer sur le terrain, dans l'ensemble des champs dans lesquels nous sommes présents (entreprises, services, écoles, universités, services publics, collectivités territoriales, associations...), les effets concrets des pratiques de l'extrême droite.

D'ores et déjà, nous avons pu enregistrer un certain nombre de faits révélateurs touchant notamment la culture, la démocratie locale, les politiques sociales...

Nous appelons à créer ou renforcer des structures locales enracinées dans les villes et dans les pratiques de terrain, en lien avec l'Observatoire national intersyndical des politiques et des pratiques municipales de l'extrême droite. Nous nous fixons comme objectif de faire un état des lieux, sur le long terme, des effets des politiques d'extrême droite, d'analyser les résultats de ces observations, de communiquer, d'organiser et d'appuyer les ripostes et les défenses unitaires nécessaires.

Et puis, il y eut le 7 janvier 2015...

La CGT a été touchée dans sa chair, parce que nos liens avec les journalistes et les dessinateurs de *Charlie Hebdo* étaient anciens et réguliers... Certains étaient membres de notre organisation...

Une nouvelle fois, les journalistes ont payé un lourd tribut à la liberté d'expression. Au-delà, le meurtre d'innocents, la barbarie antisémite nous ont amenés à soutenir les manifestations du 11 janvier et à y participer avec l'ensemble du mouvement syndical, malgré la présence de chefs d'État peu connus pour leur engagement démocratique.

L'épisode qui s'est ouvert ensuite, nous ne le cautionnons pas. Pour contrer tout soupçon de laxisme ou d'angélisme en provenance de la droite extrême, les annonces de mesures liberticides se succèdent dans le plus grand désordre. S'il n'y a pas de *Patriot Act*, il y aura un ensemble de mesures qui, réunies, y ressemblent fort...

La CGT a toujours été de ceux qui pensaient que légiférer sous le coup de l'émotion publique était une mauvaise politique : il faut savoir raison garder...

L'absence totale de recul et d'analyse, la peur instrumentalisée conduisent à la mise en place de dispositifs totalement disproportionnés par rapport à la réalité de la situation.

Voir des enfants, des collégiens, des lycéens poursuivis pour des paroles montre que certains ont perdu toute mesure, et surtout que nous ne sommes plus capables de pédagogie.

Nous avons appris, nous syndicalistes, à nos dépens, combien un fichage non contrôlé et abusif peut mettre au ban de la société : c'est le cas des empreintes génétiques réservées au départ aux délinquants sexuels et qui sont désormais étendues à bien des auteurs de troubles, même s'ils agissent dans le cadre de combats syndicaux. C'est aussi le cas de l'interdiction professionnelle pour des faits mineurs commis à l'adolescence et qui vous rattrapent vingt ans après... C'est enfin le cas de ceux qui aident les sans-papiers à survivre...

Les questions que pose la personnalité des auteurs des actes qui nous ont endeuillés sont réelles. Mais la réponse ne peut ni être uniquement sécuritaire, ni consister à stigmatiser des milliers de personnes sur l'apparence, la couleur de la peau, la longueur des barbes ou le port de tel ou tel signe vestimentaire. Nous refuserons toute forme de racisme d'État.

Enfin, les premiers documents administratifs publiés à la suite des attentats manquent totalement de recul et stigmatisent uniquement une religion avec tous les raccourcis qui peuvent en découler. L'atmosphère malsaine qui prévaut incrimine directement la communauté musulmane.

Ce que nous payons aujourd'hui, c'est :

- une politique de la ville incohérente au fil du temps, la raréfaction des financements associatifs ;
- le recul des services publics auprès des populations les plus en difficulté (abandon de la police de proximité, fermetures des postes ou des antennes de proximité de Pôle emploi ou des services sociaux) ;
- une vraie politique de la jeunesse, qui permette à tous et à toutes de s'insérer dans notre société et rompre avec un discours fondé sur la peur pour nos enfants.

Il y a quelques mois, la CNCDH avait invité toutes les organisations professionnelles. Toutes avaient dit qu'il n'y avait pas de vrai problème de laïcité dans l'entreprise et qu'il n'y avait aucune raison de légiférer sur ce sujet. Aujourd'hui, des patrons prétendent interdire l'expression religieuse ou politique dans leurs entreprises par le biais de chartes de laïcité.

Pour la CGT, il y a le contrat de travail, le règlement intérieur, cela suffit, ce n'est pas le moment d'inventer des mesures attentatoires à la liberté d'expression.

La solution passe donc par un renforcement de la démocratie, par oser poser les débats de fond notamment sur les conséquences sociales d'un libéralisme non contrôlé.

C'est en garantissant les mêmes droits pour toutes et tous que nous lutterons contre la haine et le rejet. C'est en redonnant de l'espoir et des perspectives à la jeunesse et aux plus discriminés que nous pourrons affirmer notre volonté de vivre ensemble. C'est en donnant vie aux valeurs de liberté, d'égalité et de fraternité que nous transmettrons la tolérance et le respect. C'est par l'éducation que nous formerons les citoyens de demain. C'est en luttant contre toutes les discriminations que nous ferons grandir le vivre ensemble.

Confédération générale du travail – Force ouvrière (CGT-FO)

En 2014, la Confédération générale du travail – Force ouvrière (CGT-FO) a poursuivi son action dans le domaine des droits de l’homme et de la lutte contre le racisme.

Notre organisation rappelle constamment, dans son action syndicale, son attachement fondamental au respect des valeurs républicaines que sont la liberté, l’égalité, la fraternité et la laïcité, et les raisons d’humanisme et de solidarité qui l’amènent à lutter en permanence contre toutes les idées et les conceptions racistes, xénophobes et antisémites.

Nous considérons que la lutte à mener contre l’austérité et ses conséquences destructrices socialement, économiquement et démocratiquement et pour le maintien pour tous des acquis sociaux constitue une action essentielle dans la lutte contre le racisme et la xénophobie.

La crise économique et les difficultés que rencontrent les travailleurs aujourd’hui sont le terreau de l’idéologie raciste, l’histoire montre que ces idées germent et se développent sur le terrain des crises économiques et sociales.

Pour FO, la lutte contre le racisme, l’antisémitisme, la xénophobie et les discriminations est inhérente à l’engagement syndical et à l’action syndicale libre et indépendante. Les congrès et les résolutions adoptées par nos diverses instances ne manquent jamais de réaffirmer nos positions et nos engagements en matière de lutte contre le racisme, la xénophobie et l’antisémitisme.

Tout au long de son histoire, FO a été partie prenante des organisations syndicales internationales et européennes.

Les syndicats FO se doivent d’être porteurs de la lutte contre toute forme de discrimination dans l’entreprise, à l’embauche comme dans l’emploi. Cette question est associée à notre conception de la société républicaine dans son ensemble.

Cela concerne bien évidemment les travailleurs issus de l’immigration, qu’ils soient français ou étrangers.

L’égalité de traitement de tous les travailleurs est l’alpha et l’oméga de notre action.

Lutter contre le germe du racisme

En période de crise économique et sociale, l’étranger est utilisé comme bouc émissaire, ce qui permet d’éviter de poser et de proposer de véritables alternatives aux politiques économiques défailtantes.

Aussi FO milite particulièrement contre les discours simplistes ou la résignation aux politiques de rigueur ou d’austérité comme seule perspective.

En 2014, nous avons notamment mis en place, dans nos sessions de formation envers les militants, des modules visant à déconstruire les idées reçues en matière d'immigration, car la perception de la question migratoire et de ses conséquences économiques, sociologiques et juridiques a des implications directes sur le racisme, la xénophobie ou l'antisémitisme.

Le racisme se nourrit de fantasmes, d'ignorance et de méconnaissance.

Il faut combattre les perceptions négatives et simplistes que peuvent avoir certaines personnes de l'immigration, des étrangers qui les amènent au rejet de l'autre le plus souvent par ignorance.

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.

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.

De façon plus générale, notre organisation interpelle régulièrement les pouvoirs publics pour leur rappeler leurs obligations en la matière et le respect des normes internationales du travail.

La convention 97 de l'OIT, ratifiée par la France, demande aux États de « *prendre toutes les mesures appropriées contre la propagande trompeuse concernant l'émigration et l'immigration* ».

FO appelle systématiquement l'attention du Gouvernement sur cette obligation, notamment en périodes de campagnes électorales.

L'action de la Confédération FO

Les secteurs « Droits de l'homme », « Europe et international », « Immigration », « Égalité professionnelle » et « Diversité » sont plus particulièrement impliqués dans la définition et la mise en œuvre des positionnements et des actions de la Confédération contre le racisme.

Au niveau national : sensibiliser, former, assister

Notre organisation développe, depuis plusieurs années, des modules de formation pour 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 Instituts du travail de Strasbourg ou de Sceaux.

Il s'agit de formations destinées à nos militants dont les mandats de représentation (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 aux niveaux national et international.

Ces semaines de formation ont lieu tout au long de l'année et sont pour certaines déclinées en modules de plusieurs niveaux afin de donner une formation complète à nos militants.

Fournir aux militants syndicaux des connaissances plus précises, pour leur donner les moyens, dans leur entreprise, d'agir sur ces thématiques.

Nous avons notamment développé depuis plusieurs années un nouveau module de formation qui englobe non seulement 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'enseignements et de pistes d'actions nous a permis de mettre en place un groupe de travail au niveau confédéral, qui regroupe des représentants de nos unions départementales et de nos 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 ouvrière organise des stages de formation pour les militants dédiés aux questions de diversité et de lutte contre toutes les formes de discrimination.

Parallèlement, nous participons aux bureaux et aux 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 la thématique des discriminations liées au handicap et mène une action de sensibilisation sur ces questions.

Nos actions aux niveaux 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.

En 2014, notre Confédération a activement participé au programme européen *Action For Integration*, 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 2014, 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 2014, 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 Fédération des travailleurs africains en France et en Europe.

Enfin par nos actions et nos positions prises dans le cadre des discussions sur les directives européennes, détachement, détachement intragroupe, libre circulation, saisonniers ou regroupement familial, nous contribuons aussi indirectement, à lutter contre le racisme en France et en Europe.

Union nationale des syndicats autonomes (UNSA)

Pour l'UNSA, lutter contre les discriminations est un combat pour l'égalité qui fait partie des valeurs fondamentales à promouvoir et des objectifs prioritaires à concrétiser. Nous considérons qu'une discrimination au travail, quelle qu'elle soit, lèse en premier lieu la personne qui en est victime ; elle lèse aussi, à terme, l'ensemble des salariés, en permettant que des critères autres que le travail servent à déterminer les conditions d'emploi, d'embauche, de travail et de rémunération de quelqu'un. Lutter contre toutes les formes de discrimination est un marqueur identitaire inscrit dans notre action et nos revendications. C'est aussi une question de droit fondamental, de morale et de justice, et le meilleur moyen de défendre la dignité et les droits de tous les salariés.

Pour autant, malgré un cadre législatif international, européen et national très étoffé, le bilan de la lutte contre les discriminations démontre que celle-ci n'est encore pas acquise. Plusieurs études et enquêtes ont démontré que l'accès à l'emploi, par exemple, ne se fait pas de façon égalitaire. Ce sont autant de facteurs extérieurs indépendants de la seule compétence qui influent lors de la recherche d'emploi. Chaque année, c'est le même constat, la lutte contre les discriminations au travail ne progresse pas. Et c'est sans surprise que l'enquête « Trajectoires et Origines », menée en 2008 et 2009 sur près de 21 000 personnes, que la Direction des études du ministère du Travail (DARES) a publié le 23 septembre 2013, pointe : « *Les jeunes âgés de 18 à 29 ans immigrés ou descendants d'immigrés rencontrent à la fin de leurs études plus de difficultés d'insertion professionnelle que les autres jeunes.* »

Le plus inquiétant est la passivité des victimes, d'après une enquête réalisée par le Défenseur des droits et l'Organisation internationale du travail (OIT), publiée le 3 février 2014. Malgré le nombre important de ces victimes, le rapport souligne leur « *relative absence de réaction* ».

Près de quatre sur dix disent ainsi n'avoir pas réagi, dont 37 % dans le public et 40 % dans le privé.

Pour une très grande majorité des cas, dont 75 % dans le public et 65 % dans le privé, les victimes ne réagissent pas, soit par résignation, soit par peur des représailles pour 29 % des salariés du privé.

Nous sommes convaincus, en tant qu'organisation syndicale, que le combat contre les discriminations est un combat contre la loi du silence et nous demande une action dans la durée. Notre engagement est permanent et notre action est inscrite dans la revendication d'une politique publique dynamique de cohésion sociale et d'égalité des chances qui combat toutes les formes de discrimination et qui favorise le vivre ensemble, a toujours été de mise.

L'approche « systémique » de la lutte contre les discriminations nous a conduits à travailler sur les pratiques professionnelles en 2013 avec ASTREE lors de son projet européen *Challenging Racism at Work* (« Affronter le racisme au travail », CRAW) et en interne avec nos structures en innovant des outils pédagogiques et de communication.

Le projet européen CRAW avait pour objectif de rendre visible les enjeux, les actions engagées, les réussites et les limites rencontrées vis-à-vis d'un combat, qui est toujours pertinent, contre les discriminations et le racisme au travail. Le projet a été concentré « *autour des stratégies et des réactions syndicales et managériales développées face aux situations de racisme en entreprises, qui ont été analysées au prisme de trois grandes entreprises* ». Les entreprises concernées relevaient des secteurs d'activité hospitalière, de la grande distribution et des transports publics. Ce travail partenarial alimente notre réflexion syndicale et permet d'établir un diagnostic des pratiques collectives de prévention et de lutte contre les discriminations.

Pour l'UNSA, agir contre les discriminations, c'est mettre le curseur entre deux grands pôles d'action : combattre les situations de discrimination qui portent atteinte à l'égalité des chances et de traitement à travers l'accueil, la défense et l'accompagnement des personnes victimes ; et développer une politique de promotion de la diversité en étant une force de proposition et un acteur lors des négociations d'accords dans le collectif de travail. C'est au prisme de ces deux axes que, en interne, l'UNSA a créé des référentiels et a mis en place des formations pour amener ses responsables et ses militants à devenir acteurs de la prévention et de la lutte contre les discriminations dans le monde de travail.

Ces formations permettent à des militants d'être capables d'identifier, puis d'accompagner les victimes de discrimination dans l'emploi, ainsi que de préparer nos responsables et nos militants à négocier, dans les entreprises ou les administrations, des accords en matière de prévention ou de lutte contre les discriminations en s'appuyant sur leurs expériences et sur les outils disponibles, pour ensuite faire vivre ces accords et qu'il ne reste pas lettre morte, comme c'est aujourd'hui souvent le cas aujourd'hui.

Il reste que, malgré la sensibilisation de nos militants, nous sommes confrontés à l'impossibilité de pouvoir tous les former, du fait de leur grand nombre. Il était donc impératif, pour nous, de mettre en place et de former un réseau de militants référents au sein des structures relais qui sont les unions régionales, départementales et locales, les syndicats de branche et d'entreprise ou encore les fédérations de syndicats. Pour que ce réseau de militants référents puisse être en mesure de diffuser et de s'approprier les outils mis en place par l'UNSA et afin d'être en mesure d'accompagner les victimes de discrimination en lien avec les employeurs. Et de pouvoir, d'abord, dans une démarche préventive, accompagner les négociateurs des accords d'entreprise ou de branche relatifs à la prévention et à la lutte contre les discriminations.

Nous renforçons également nos pratiques syndicales par l'information et la communication à travers la publication de guides d'appui et à travers notre site Internet afin de répondre aux besoins des militants de l'UNSA et à tous ceux qui cherchent à s'informer et à se mobiliser sur la lutte contre les discriminations.

À travers notre engagement, l'UNSA innove pour permettre à chacun(e) d'acquérir des connaissances mais aussi des savoir-faire et savoir-être, via l'ingénierie de formation fondée sur des modules basés sur des pédagogies adaptées aux besoins de nos militants.

En effet, outre des pédagogies traditionnelles dites « interrogatives » et « expositives », nous avons mis en œuvre une pédagogie active qui favorise un processus d'apprentissage accéléré par le renforcement de la mobilisation des participants. Il provoque des échanges entre tous à travers des jeux de rôle et des mises en situation qui éveillent des émotions. Il favorise ainsi l'émergence de l'« intelligence collective ».

L'innovation est réelle dans le monde syndical, parce qu'il s'agit de donner les moyens aux militants syndicaux de s'appuyer sur les législations en vigueur pour accompagner des victimes en étant au plus près du terrain. Et aussi, pour négocier des accords efficaces, en utilisant les nombreux outils disponibles pour travailler avec les employeurs et les intermédiaires de l'emploi afin de prévenir et combattre les discriminations dans l'emploi.

Ainsi, l'innovation principale du contenu et de la pédagogie est d'adresser la « position syndicale » dans son activité quotidienne de veille, d'accueil, d'écoute, de conseil et de défense des salariés d'une part, et d'autre part ses fonctions prévues en tant qu'IRP (institution représentative du personnel) face à l'employeur.

CONTRIBUTIONS THÉMATIQUES

Audition de Myriam Quéméner

Myriam Quemener¹,
avocat général près la cour d'appel de Versailles

Le racisme et la xénophobie sur Internet ont pris une ampleur très importante ces dernières années et, sans diaboliser les modes de communication numériques, on remarque que ces réseaux peuvent faciliter le passage à l'acte. Ce constat est d'une actualité criante au moment où la France vient d'être frappée par les attentats de janvier 2015, et où l'on a constaté que les fondements de notre démocratie pouvaient être ébranlés par une liaison dangereuse entre terrorisme, racisme et antisémitisme.

Ces phénomènes inquiétants correspondent à des actes de cybercriminalité, délinquance regroupant l'ensemble des infractions de droit commun commises au moyen de ces nouvelles technologies de l'information et de la communication ; même si cette catégorie est plus ou moins large selon les systèmes juridiques notamment en fonction de l'étendue de la liberté d'expression², elle recouvre, en Europe l'utilisation de telles technologies pour véhiculer des contenus illicites, en particulier la provocation à la haine raciale, à la xénophobie, au négationnisme, au révisionnisme.

Un arsenal pénal dont la mise en œuvre est souvent complexe

Le protocole additionnel à la convention de Budapest, adopté le 7 novembre 2002, ouvert à la signature en janvier 2013 et immédiatement signé par la France, demande aux États de lutter contre la diffusion de matériel raciste et xénophobe par le biais de systèmes informatiques.

La décision-cadre 2008/913/JAI du 28 novembre 2008 sur la lutte contre certaines formes et manifestations de racisme et de xénophobie demande aux États membres d'incriminer tout fait, propos ou comportement constitutif de racisme, d'incitation à la haine, de négation ou de banalisation des crimes de génocide, et de les réprimer de peines comprises entre un à trois ans de prison. Plus précisément sont visées « *l'incitation publique à la violence ou à la haine visant un groupe de personnes ou de membres d'un tel groupe, défini par référence à la race, la couleur, la religion, l'ascendance, l'origine nationale ou ethnique* », en particulier lorsqu'une telle incitation se fait « *par diffusion ou distribution publique d'écrits, d'images ou d'autres supports* » (par référence à

1. Ce texte a été actualisé après les attentats de janvier 2015 et les mesures annoncées par le Gouvernement en janvier 2015

2. Cf. les infractions dites « de presse » en droit français, comparées au droit américain résultant du premier amendement),

Internet), ainsi que « *l'apologie, la négation ou la banalisation grossière publique des crimes de génocide, crimes contre l'humanité et crimes de guerre tels que définis par la Cour pénale internationale* ». Toutefois, l'ensemble des États de l'Union n'ont pas encore transposé cette décision-cadre dans leurs législations respectives.

En 2013, PHAROS a reçu 123 987 signalements (contre 119 788 signalements en 2012). La moyenne est de 2 384 signalements par semaine. 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. Les signalements concernant le racisme et la xénophobie représentent 10 % du total (contre 8 % en 2012).

En valeur absolue, les trois catégories sont en augmentation, notamment celle de la xénophobie et des discriminations, très importante : de 9 431 signalements en 2012 à 12 916 signalements en 2013, soit une augmentation de 37 %. Plus de 9 500 signalements correspondant à des diffamations et des injures raciales, à des provocations publiques à la haine, etc., ont été reçus entre janvier et septembre 2013 par les gendarmes et les policiers travaillant au sein de la plateforme PHAROS. Le ministère de l'Intérieur précise que, au total, ce sont 1 300 de ces notifications qui ont finalement été transmises aux services compétents, afin que des enquêtes soient menées. Au niveau des condamnations, on note, pour les infractions à la loi sur la presse, 800 condamnations, mais leur nombre, en augmentation, par rapport à 2011, régresse par rapport aux années antérieures et prédominent les injures racistes, les diffamations et les autres types d'injures.

Sur la base des signalements reçus en 2013, la plateforme PHAROS a effectué 7 698 transmissions, pour information ou pour action, parmi lesquelles 1 488 transmissions pour action à des services d'enquête français. Pour les besoins d'une partie de ces 1 488 transmissions, 371 enquêtes préliminaires ou de flagrance ont été ouvertes par la plateforme PHAROS en 2013, afin de déterminer des critères de compétence territoriale au travers de l'identification des auteurs des faits (en référence : 321 procédures pour l'année 2012). En 2013, PHAROS a effectué 346 transmissions dans le domaine de la xénophobie (contre 342 en 2012). Pour les besoins d'une partie de ces transmissions, elle a diligenté 30 enquêtes préliminaires (contre 35 en 2012). L'augmentation la plus significative en 2013 concerne la provocation publique à la haine et la discrimination à raison d'orientations sexuelles, dans le contexte social lié à la loi sur le mariage pour tous.

Depuis les attentats du 7 janvier 2015, 30 000 signalements ont été reçus sur cette plateforme, qui concernent aussi bien des faits d'apologie du terrorisme que du racisme.

Les enquêtes en matière de xénophobie 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 premier amendement de la Constitution américaine, qui garantit une conception extensive de la liberté d'expression. En conséquence, il n'est pas possible d'obtenir les traces informatiques nécessaires à l'identification des auteurs des faits. Cet obstacle pourrait être contourné par des contacts directs avec ces auteurs qui, le plus souvent, acceptent d'être contactés de

manière anonyme, à des fins de prosélytisme. Mais le dispositif français qui encadre l'enquête sous pseudonyme (cyber-infiltration) limite cette technique à un périmètre limitatif d'infractions (pédopornographie, corruption de mineur, traite des êtres humains, jeux d'argent en ligne et apologie du terrorisme). Après la circulaire NOR INT/C/1318958 C du 19 juillet 2013 présentant le dispositif de la plateforme PHAROS, il serait aussi pertinent de rendre effective la traçabilité des signalements afin de connaître les suites judiciaires qui leur sont données. La création d'un Observatoire de l'antisémitisme et du racisme sur Internet, réunissant professionnels, agents de l'État et organisations non gouvernementales serait aussi pertinente.

Les infractions et leur traitement

	Nombre de contenus recoupés/ nombre de signalements		
	2012	2013	
Provocation publique à la haine et la discrimination raciale, ethnique ou religieuse	2 364/6 488	3 116/7 396	+ 14 %
Provocation publique à la haine et la discrimination à raison d'orientations sexuelles	244/1271	864/3 352	+ 163 %
Injures et diffamations xénophobes ou discriminatoires	611/1121	964/1 643	+ 47 %
Apologie de crime de guerre et contre l'humanité	105/420	164/358	- 15 %
Provocation publique à la haine et la discrimination à raison d'un handicap	12/22	45/96	+ 336 %
Contestation de crime contre l'humanité	47/67	30/50	- 25 %
« Happy slapping » xénophobe (vidéos de violences réelles)	18/42	16/22	- 48 %

Source : Office central de lutte contre les crimes liés aux technologies de l'information et de la communication (OCLCTIC)

Des conférences et des formations sont régulièrement dispensées par l'OCLCTIC pour présenter l'activité de la plateforme PHAROS en matière de lutte contre la xénophobie. Par exemple, PHAROS est présentée chaque année dans le cadre de la formation continue des magistrats en matière de lutte contre le racisme.

Enfin, il est 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 ce type d'infractions pourrait être une piste à explorer. Des conventions de partenariat à négocier et à signer avec certains réseaux sociaux comme Facebook ou Twitter sont nécessaires.

Réponses juridiques

Il convient de rappeler que les juridictions françaises sont compétentes pour poursuivre et sanctionner ces actes, dès lors que les contenus illicites diffusés sur Internet sont accessibles depuis la France.

Le ministère de la Justice est un acteur clé des progrès du dispositif de lutte contre le racisme. Les lois du 3 février 2003, dite « loi Lellouche », et du 9 mars 2004, dite « loi Perben II », 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. Des magistrats spécialement formés sur ces thématiques ont été désignés dans plusieurs tribunaux avec un statut de référents en matière de racisme et d'antisémitisme, et dans bon nombre de parquets, des pôles antidiscriminations ont été mis en place.

La question de la prescription

Le Conseil constitutionnel a, par décision du 12 avril 2013, considéré que le texte prévoyant le rallongement du délai de prescription était conforme à la Constitution, notamment en ce que « le législateur a précisément défini les infractions auxquelles cet allongement de prescription est applicable » et que « la différence de traitement qui en résulte, sur la nature des infractions poursuivies, ne revêt pas un caractère disproportionné au regard de l'objectif poursuivi » (Cons. const., déc. 12 avr. 2013, n° 2013-302, QPC : *JurisData* n° 2013-006720).

S'agissant des infractions de presse commises sur le réseau Internet, alors que la Cour de cassation avait jugé que la mise à jour d'un site n'est pas en soi interruptive de prescription pour tous les messages y figurant (Cass. crim., 19 sept. 2006, n° 05-87.230 : *JurisData* n° 2006-035552) et que « la simple adjonction d'une seconde adresse pour accéder à un site existant ne saurait caractériser un nouvel acte de publication de textes figurant déjà à l'identique sur le site » (Cass. crim., 6 janv. 2009, n° 05-83.491 : *JurisData* n° 2009-046733), le tribunal de grande instance de Paris a récemment rendu une décision définitive intéressante, aux termes de laquelle « la création d'un lien dit "hypertexte" permettant d'accéder directement à un article plus ancien » constitue « un acte positif de publication caractérisant une nouvelle mise en ligne » (TGI Paris, 18 mars 2013, n° 11/17915 : *JurisData* n° 2013-007097). On note ainsi une évolution jurisprudentielle favorable qui devrait être consacrée sur le plan législatif par le transfert de ces infractions dans le code pénal.

Définir une politique pénale d'envergure

Il est constaté que la pratique de l'enregistrement des actes racistes à travers les mains courantes n'a donc pas encore totalement disparu³. Une politique commune en la matière s'impose (Justice/Intérieur) Des pistes d'amélioration des dépôts de plainte ont été également imaginées et doivent se concrétiser.

Une circulaire du garde des Sceaux, en date du 12 janvier 2015⁴, impulse une politique pénale empreinte de fermeté pour les faits d'apologie du terrorisme, mais aussi pour tous les actes à connotation raciste et antisémite.

3. Extrait du rapport 2013 de la CNCDH, *La Lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie*.

4. Circulaire n° 2015/0213/A13 du 12 janvier 2015 relative aux infractions commises après les attentats des 7, 8 et 9 janvier 2015.

Des moyens institutionnels de lutte contre le racisme à renforcer

Les propos discriminatoires et haineux qui se multiplient sur Internet ont été à l'origine de la création de la Délégation interministérielle à la lutte contre le racisme et l'antisémitisme, le 25 mars 2012. Là encore est souhaitée une plus grande implication des services de l'État, de l'Éducation nationale⁵, de l'Intérieur et de la Justice. Au titre des propositions émises, l'on peut citer des actions de sensibilisation, de prévention et d'éducation.

Le constat du faible nombre de dépôts de plainte en matière d'infractions à caractère raciste était rapporté par la société civile. Bien que non exhaustif, le travail d'enregistrement des signalements, effectué par la LICRA, vient illustrer ce constat : pour l'année 2013, seulement 3,6 % des signalements traités par son service juridique ont été suivis d'un dépôt de plainte. Si des motifs inhérents à la victime sont invoqués (crainte de voir sa réputation atteinte en cas de plainte, manque de confiance en la justice, etc.), certaines déficiences sont également opposées aux institutions policière et judiciaire, notamment un accueil des victimes inadapté, un taux de classement sans suite ou de non-lieu considéré comme trop élevé, ou encore des condamnations jugées peu dissuasives du point de vue des victimes. Si, en 2012, certaines actions ont indéniablement été menées, et notamment l'adoption en Conseil des ministres du Plan national d'action contre le racisme et l'antisémitisme (PNACRA) 2012-2014, peu d'initiatives d'ensemble semblent avoir vu le jour en 2013. De même, le dernier rapport du CRIF⁶ souligne la hausse du phénomène, les actes antisémites ayant doublé.

Après les attentats de janvier 2015, un nouveau plan est annoncé, avec un renforcement des moyens législatifs et humains pour lutter encore plus efficacement contre le phénomène⁷.

Encore peu de jurisprudence, mais des décisions pertinentes

Par exemple : TGI Paris, ord. réf., 24 janv. 2013, n° 13/50262, UEJF et autres c. Twitter Inc. et Sté Twitter France⁸ : Twitter est un « *réseau social qualifié d'« hébergeur »* » ou de « *fournisseur d'hébergement* », son exploitant permet à ses utilisateurs l'échange de courts messages ou *tweets*, au moyen d'un *hashtag* ou mot dièse. S'y applique le principe de liberté d'expression, dans la limite d'abus (propos racistes ou autres). La sanction se heurte cependant à divers obstacles. Ceux-ci tiennent notamment au caractère international du réseau et à certaines modalités de diffusion. L'ordonnance de référé du TGI de Paris, du 24 janvier 2013, en constitue une illustration.

En l'espèce, les messages litigieux (regroupés sous le hashtag *#unbonjuif*, puis *#unjuifmort*) ont été rédigés en langue française, probablement par des personnes ayant cette nationalité et résidant sur le territoire français, où ils ont été reçus. L'infraction y a donc été commise et le préjudice subi. Cela rend la loi

5. Par exemple : <http://eduscol.education.fr/cid85800/eduquer-contre-le-racisme-et-l-antisemitisme.html>

6. <http://www.crif.org/>

7. <http://www.lesechos.fr/politique-societe/politique/0204111929658-hollande-annonce-un-plan-de-lutte-contre-le-racisme-et-lantisemitisme-1087351.php>

8. *JurisData* n° 2013-000596.

française applicable et justifie la compétence des juridictions françaises, mais pas forcément de manière exclusive ni assurant effectivement l'exécution des décisions rendues alors que l'hébergeur est installé aux États-Unis.

En application tant du droit européen (directive du 8 juin 2000, dite « commerce électronique ») que de la loi française du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique, les « prestataires techniques » ne sont pas responsables des messages échangés tant qu'ils n'en ont pas connaissance. La responsabilité est celle de leurs auteurs. Mais ceux-ci ont fréquemment recours à un pseudonyme, faisant ainsi obstacle à leur identification et donc à leur poursuite.

Pour parer à ces difficultés, le droit français impose à l'hébergeur de mettre à la disposition des internautes des moyens leur permettant de lui notifier les messages contestables, de manière à ce qu'il puisse les retirer rapidement, au risque sinon d'engager sa responsabilité. Il doit aussi participer à l'identification des auteurs des contenus litigieux dont, sans cela, la responsabilité ne pourrait pas être engagée.

Paraissant donner satisfaction aux associations de lutte contre le racisme, le juge des référés a ordonné « à la société *Twitter Inc.* de mettre en place [...] un dispositif facilement accessible et visible permettant à toute personne de porter à sa connaissance des contenus illicites, tombant notamment sous le coup de l'apologie des crimes contre l'humanité et de l'incitation à la haine raciale », infractions définies par la loi du 29 juillet 1881, et de communiquer les données « de nature à permettre l'identification de quiconque a contribué à la création des tweets manifestement illicites ». Même sous astreinte, une telle décision aura-t-elle, sans le concours des autorités judiciaires américaines, quelque chance d'être exécutée par la société *Twitter Inc.*, que rien ne rattache au droit français ?

L'indispensable renforcement de l'arsenal pénal et des réponses institutionnelles

Trois propositions pour renforcer les sanctions contre le racisme et l'antisémitisme ont été faites par le président de la République en janvier 2015, à savoir la généralisation dans le code pénal de la circonstance aggravante de racisme ; la sortie des injures et des diffamations à caractère raciste ou antisémite du droit de la presse pour les introduire dans le code pénal, ce qui va permettre de poursuivre ces délits selon la procédure de droit commun, en rendant ainsi la réponse pénale plus efficace. Il est enfin prévu de confier à l'autorité administrative la possibilité de bloquer les sites Internet de haine raciste ou antisémite.

Il est aussi essentiel de responsabiliser davantage les grands acteurs du web (Facebook, Google, Twitter...) car ils ont une responsabilité en permettant à ces thèses de se diffuser. Il apparaît important de doter les services d'enquête de moyens d'investigations renforcés avec, par exemple, le développement des enquêtes sous pseudonyme.

On assiste aujourd'hui à la mise en œuvre d'une politique publique renforcée afin de lutter de façon intraitable contre ce phénomène.

Lutte contre les discours de haine sur Internet

Emmanuel Derieux,
professeur à l'Université Panthéon-Assas (Paris II)
27 novembre 2014

En droit, la lutte contre les messages racistes sur l'Internet ne pose pas, pour ce qui est de la qualification des faits, des difficultés autres que celles qui sont soulevées par le même type de contenus diffusés par tout autre moyen de publication. S'agissant de ce mode particulier de communication, les complications sont identiques à celles rencontrées dans la mise en jeu de la responsabilité pour quelque autre abus de la liberté d'expression. Leur addition est évidemment source de problèmes accrus ou ressentis comme tels. Cela n'appelle cependant pas de solutions spécifiques. En prenant ainsi conscience, c'est le droit de la responsabilité des médias et certaines de ses particularités qu'il pourrait paraître nécessaire de reconsidérer.

S'agissant de l'Internet, le réseau numérique ou *World Wide Web* doit, pour une part essentielle des usages de la toile excluant la correspondance privée et sa forme générale ou commune de responsabilité⁹, être exactement qualifié, dans le langage juridique, de « communication au public en ligne¹⁰ ». À ce titre, il est alors voulu ou revendiqué, par certains, comme un espace de liberté. Selon eux, cela signifierait domaine de non-droit, et liberté, contradictoirement souhaitée ou redoutée par d'autres, de faire, de s'exprimer et de publier sans conditions, ni restrictions ni contrôles. C'est effectivement parfois ce que l'on peut être amené à craindre ou à constater dans la réalité. Pourtant, il ne peut ni ne doit évidemment pas en être ainsi¹¹. Dès lors qu'il y a, par ce moyen de communication comme par tout autre, expression publique, il est indispensable, dans un souci de respect des droits des personnes et de l'ordre social, d'apporter des limites aux abus susceptibles d'être ainsi commis et d'en assurer la sanction (répression et/ou réparation).

Les contenus racistes, antisémites et xénophobes sur Internet¹² comme à travers n'importe quel autre média ou moyen de communication publique, doivent

9. Les diffamations et les injures « *non publiques présentant un caractère raciste* » sont réprimées par les articles R. 624-3 et R. 624-4 du code pénal. Les provocations non publiques à la discrimination à raison des mêmes éléments sont réprimées par les articles R. 625-7 du même code.

10. Aux termes de l'article 1^{er} de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004, « *on entend par communication au public en ligne toute transmission, sur demande individuelle, de données numériques n'ayant pas un caractère de correspondance privée, par un procédé de communication électronique permettant un échange réciproque d'informations entre l'émetteur et le récepteur* ».

11. « *Initialement réputé constituer une zone de non-droit, Internet s'est développé à la marge de toute législation avant que les pouvoirs publics ne se saisissent du phénomène* », Choné-Grimaldi, A.-S., « *Publicité en ligne et pratiques anticoncurrentielles* », in Teyssié B., dir., *La Communication numérique, un droit, des droits*, Éditions Panthéon-Assas, 2012, p. 233.

12. Dans un entretien, le président du Conseil national du numérique note que « *c'est vrai que sur les médias sociaux, il y a une agressivité, parfois de la haine, raciale, homophobe, sexiste, qui s'exprime. Il ne s'agit pas de nier ces problèmes mais, en revanche, dire qu'Internet est un repère de négationnistes, c'est une erreur et un contresens* », Thieulin B., « *J'en ai un peu marre du net bashing* », *Le Monde*, 25 novembre 2014.

être considérés et traités comme tels. Rien ne peut les justifier. Ils doivent être sanctionnés. On se heurte cependant, à cet égard, à quelques difficultés particulières qui tiennent notamment à la dimension territoriale et notamment internationale du réseau, à la diversité des intervenants et à certaines spécificités techniques. Cela n'appelle pourtant ni indulgence ni tolérance particulières, ni rigueur ni sévérité accrues¹³.

Autant que cela est possible, aux contenus et aux messages de caractère public circulant sur l'Internet, il devrait être fait application du droit commun de la responsabilité, et notamment des moyens de la lutte contre le racisme dans les médias (I) quels qu'ils soient. Certaines des particularités de la communication au public en ligne conduisent cependant à envisager et à évoquer quelques éléments d'un droit spécifique de la lutte contre le racisme sur Internet (II), comme contre quelques autres abus de la liberté d'expression susceptibles d'y être commis.

Plus l'Internet sera considéré comme un mode de communication publique comme un autre, soumis au même régime de responsabilité que les autres, mieux cela sera ! Dès lors que, pour des raisons de particularités techniques notamment, un régime spécifique n'est pas absolument indispensable, ne convient-il pas, pour plus de cohérence et une meilleure compréhension et juste application des règles, de soumettre l'ensemble des médias au même droit ? À légiférer par des dispositions particulières, prétendant notamment tenir compte ainsi d'un état des techniques à un moment donné, on court le risque de se trouver face à un droit d'une grande complexité et instabilité, très vite dépassé et inadapté, parfois même avant d'avoir été adopté. Plutôt que de mettre l'accent sur ce qui distingue, ne conviendrait-il pas, en la matière, d'insister sur les fondamentaux et sur ce qu'il y a de commun et de durable ?

I. Droit commun de la lutte contre le racisme dans les médias

La lutte contre le racisme dans les médias, au nombre desquels, parmi d'autres, doit être mis l'Internet, implique la détermination des éléments constitutifs (A) et des moyens de lutte contre de tels abus de la liberté d'expression (B).

13. Est-il nécessaire et justifié de soumettre, comme le prévoit l'alinéa 2 de l'article 421-2-5 du code pénal, tel qu'introduit par la loi du 13 novembre 2014, les infractions de provocation et d'apologie du terrorisme (que l'on peut considérer comme des formes extrêmes de racisme) à une peine plus élevée « lorsque les faits ont été commis en utilisant un service de communication au public en ligne ». N'y a-t-il pas là une rupture d'égalité devant la loi qui pourrait être contestée ? Dans la Décision n° 2004-496 DC du 10 juin 2004, relative au texte qui est devenu la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004, le Conseil constitutionnel a considéré que « le principe d'égalité ne fait pas obstacle à ce qu'à des situations différentes soient appliquées des règles différentes, dès lors que cette différence de traitement est en rapport direct avec la finalité de la loi qui l'établit » et que, « par elle-même, la prise en compte de différences dans les conditions d'accessibilité d'un message dans le temps, selon qu'il est publié sur un support papier ou qu'il est disponible sur un support informatique, n'est pas contraire au principe d'égalité », mais que, « toutefois, la différence de régime instaurée, en matière de droit de réponse et de prescription, par les dispositions critiquées dépasse manifestement ce qui serait nécessaire pour prendre en compte la situation particulière des messages exclusivement disponibles sur un support informatique ».

A. Éléments constitutifs de tels abus de la liberté d'expression

En dépit de son titre, non modifié ni mis à jour, la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse a désormais globalement vocation à s'appliquer à tout moyen de publication quel qu'il soit, y compris donc à l'Internet. Elle pourrait être plus exactement qualifiée de « loi sur la liberté d'expression » (publique), même si tous les éléments constitutifs du régime de responsabilité pour abus de cette liberté ne relèvent pas d'elle mais aussi, en l'absence de code de la communication¹⁴ ou des médias, du code civil, du code pénal et de dispositions non codifiées. Cette loi spéciale considère diverses formes d'expression ou manifestations du racisme. Elle envisage ainsi un élément commun de racisme (1), cause aggravante qui ne se retrouve pas dans d'autres abus de la liberté d'expression, et des éléments constitutifs de formes distinctes ou particulières de racisme (2) qui sont, en réalité, empruntés à d'autres types d'abus de cette même liberté.

1. Éléments communs de racisme

Aux termes des articles 24, 32 et 33 de la loi de 1881, ce qui est constitutif de racisme, c'est la mise en cause « d'une personne ou d'un groupe de personnes à raison de leur origine ou de leur appartenance ou de leur non-appartenance à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée ».

La référence au « racisme » est-elle justifiée pour tous ces éléments de mise en cause (sans même y rattacher ou en rapprocher, comme le font les dispositions législatives, le sexe, l'orientation ou identité sexuelle et, dans une rédaction bien maladroite, le handicap) ? L'usage même du terme de « race » dans ces textes peut apparaître bien contestable, sinon lui-même constitutif de racisme, dès lors qu'il n'y a évidemment qu'une seule race humaine. Mais il est vrai qu'il est pareillement utilisé dans l'article 1^{er} de la Constitution¹⁵ et dans différents textes de droit international¹⁶ et européen¹⁷.

14. Albertini J.-P., « Vers un code de la communication », *Legipresse*, juin 1993, n° 102. II.45-56 ; Conseil d'État, *Inventaire méthodique et codification du droit de la communication*, La Documentation française, 2006, 240 p. ; Derieux E., « Le projet de loi portant Code de la communication et du cinéma », *JCP*, 1997. I.4007 ; « Le code de la communication et du cinéma », *Legipresse*, janvier 1997, n° 138. II.15-16 ; « Diversité des sources et codification du droit de la communication », Forum Legipresse, « Le droit de la presse de l'an 2000 », Victoires Éditions, 2000, pp. 85-90 ; « Perspectives d'une codification du droit de la communication », *RLDI/15*, avril 2006, n° 457, pp. 67-75.

15. « 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. Elle respecte toutes les croyances. »

16. En son article 1^{er}, la Charte des Nations unies du 26 juin 1945, évoque, parmi ses buts, l'encouragement au « respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race (...) ou de religion ».

Reconnaissant implicitement l'existence de « races », l'article 20 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, du 16 décembre 1966, interdit « tout appel à la haine nationale, raciale ou religieuse qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence ».

17. L'article 14 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, du 4 novembre 1950 pose que « la jouissance des droits et libertés [...] doit être assurée sans distinction aucune fondée notamment sur [...] la race, la couleur [...], la religion [...], l'origine nationale [...], l'appartenance à une minorité nationale ». L'article 20 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, du 7 décembre 2000, dispose qu'« est interdite toute discrimination fondée sur [...] la race, la couleur, les origines ethniques [...], la religion [...], l'appartenance à une minorité nationale ». L'article 3 de la directive 2000/31/CE du 8 juin 2000, dite « commerce électronique », mentionne, parmi les motifs pour lesquels des restrictions peuvent être apportées à la libre circulation des services de la société de l'information, « la lutte contre l'incitation à la haine pour des raisons de race [...], de religion ou de nationalité ».

Compte tenu de la confusion ainsi établie entre « *une ethnie, une nation, une race ou une religion* », bien délicate et incertaine peut apparaître parfois la distinction qu'il conviendrait pourtant de faire entre des écrits ou des propos racistes, que, en tant que tels, il est nécessaire de dénoncer et de sanctionner, et la légitime contestation ou critique du comportement d'un individu ou d'un groupe relevant de l'une ou de l'autre de ces catégories, de la politique menée par un État ou prônée par les plus extrémistes de ses soutiens¹⁸ ou, s'agissant d'intégrisme, de fondamentalisme, de fanatisme ou de terrorisme, de l'action entreprise par ou contre un groupe prétendant se réclamer de son appartenance ou de sa non-appartenance à l'une ou l'autre d'entre elles. De plus, la sensibilité ou la susceptibilité des uns ou des autres et la protection que leur accorde l'institution judiciaire peuvent être perçues comme bien variables¹⁹. Encadrant ou influençant les décisions des juges nationaux, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH)²⁰ ne contribue pas à l'apaisement ni à la clarification.

Après la diffusion, sur le site Internet d'une commune, de la « *décision du maire de boycotter les produits israéliens, accompagnée d'un commentaire militant* », a été validée une condamnation pour provocation à la discrimination ou à la haine raciale (Cass. crim., 28 septembre 2004, J.-C. Willem, n° 03-87.450). Quelle que soit la légitime volonté d'avoir une expression raisonnée et calme, s'agissait-il de cela en l'espèce ?

À cet élément commun de racisme s'ajoutent des éléments constitutifs particuliers de diverses formes de racisme.

2. Formes particulières de racisme

Les éléments constitutifs de formes particulières de racisme sont empruntés à divers types d'abus de la liberté d'expression plus généraux, ne comportant pas nécessairement cette cause aggravante que sont les provocations à la discrimination ou la négation de tels actes, les diffamations et les injures.

Provocations à la discrimination raciale

L'article 24 de la loi du 29 juillet 1881 vise notamment les provocations « *à la discrimination, à la haine ou à la violence à l'égard d'une personne ou d'un groupe de personnes à raison de leur origine ou de leur appartenance ou de leur non-appartenance à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée* ».

18. De manière critique, il est relevé que « *dénoncer les ultrasionistes français, c'est antisémite, point final, pas de détail* », Schneidermann D., « *Mathieu Gallet, sourire de bois* », *Libération*, 24 novembre 2014.

19. Derieux E., « Respect des croyances et liberté d'expression en droit français et européen. Actualité jurisprudentielle 2007-2008 », *Droit et Religions*, Annuaire, vol. 3, PUAM, 2008 ; « Respect des croyances et liberté d'expression », *Droit et Religions*, Annuaire, vol. 4, PUAM, 2009, pp. 619-632 ; « Respect des croyances et liberté d'expression. En droit français et européen. Actualité jurisprudentielle, janvier 2009-juin 2010 », *Droit et Religions*, Annuaire, vol. 5, Année 2010-2011, PUAM, 2010, pp. 439-453 ; « Respect des croyances et liberté d'expression. Droit français et européen. Actualité jurisprudentielle, juin 2010-novembre 2011 », *Droit et Religions*, Annuaire, vol. 6, année 2012-2013, pp. 793-803 ; « Liberté de communication et respect des croyances, janvier 2012-juin 2013 », *Droit et Religions*, Annuaire, vol. 7, année 2013-2014, pp. 657-664.

20. CEDH, 23 septembre 1994, Jersild c. Danemark ; CEDH, 24 juin 2003, Garaudy c. France ; CEDH, 31 janvier 2006, Giniewski c. France, *Legipresse*, avril 2006, n° 230. III.43-49, note E. Derieux, « Contestation de la doctrine catholique et bonne foi ».

À été retenue l'infraction de « *provocation à la discrimination, la haine et la violence à l'égard d'un groupe, en l'espèce la communauté juive* », après la publication, sur Internet, de messages « *présentant sans nuance ni réserve les membres de la communauté juive comme responsables de la situation en Palestine* » et appelant « *à la haine et à la violence à leur égard, de façon particulièrement grave* », par des termes tels que : « *Si vous voyez des juifs dans la rue, quel que soit le continent, tabassez-les, tuez-les!* » (TGI Paris, 17^e ch., 26 mars 2002, MRAP et autres).

En raison de la mise en ligne d'une vidéo, M. Dieudonné M'bala M'bala a été condamné pour « *provocation à la discrimination, à la haine ou à la violence raciale pour avoir désigné les juifs comme "les gros escrocs de la planète", les principaux responsables et bénéficiaires de la censure, de l'asservissement et de la peur qu'ils feraient régner sur les autres peuples, de manière à provoquer un sentiment de haine et de rejet contre eux, et en ce que l'auteur appelle à la résistance jusqu'à la mort et exhorte explicitement à la violence contre les juifs* » (cour d'appel de Paris, pôle 2, ch. 7, 28 novembre 2013, n° 13/00065).

Conséquence de la mise en ligne de photographies comparant une ministre à un singe, le tribunal retient « *la volonté d'avilir la personne visée, et au-delà toutes les personnes mélanodermiques, en incitant à la haine ou à la discrimination contre elles* » (TGI Cayenne, 15 juillet 2014, Procureur de la République c. A.-S. Leclere, n° 988/2014).

L'article 24 bis de la même loi de juillet 1881 réprime le révisionnisme ou négationnisme que constitue la contestation de l'extermination des juifs par le régime nazi, pendant la Seconde Guerre mondiale, mais établit ainsi une certaine forme de discrimination à l'encontre d'autres catégories de populations, de ce seul génocide²¹.

Diffamations raciales

L'alinéa 1^{er} de l'article 29 de ladite loi de 1881 définit, de manière générale, la « *diffamation* » comme « *toute allégation ou imputation d'un fait qui porte atteinte à l'honneur ou à la considération de la personne ou du corps auquel le fait est imputé* ». Son article 32 envisage spécifiquement la diffamation « *envers une personne ou un groupe de personnes à raison de leur origine ou de leur appartenance ou de leur non-appartenance à une ethnie, une nation, une race ou une religion* ».

L'infraction de « *diffamation publique envers un groupe de personnes, en l'espèce la communauté juive* », a été retenue à l'encontre de messages mis en ligne sur l'Internet et considérés comme renfermant « *l'imputation de faits contraires à l'honneur et à la considération de la communauté juive, en présentant ses membres, notamment comme manipulant des masses, volant des terres, vivant* ».

21. Saisi du texte de loi voté « *visant à réprimer la contestation de l'existence des génocides reconnus par la loi* », et plus spécifiquement du génocide arménien, le Conseil constitutionnel, par sa décision n° 2012-647, du 28 février 2012, le déclare contraire à la Constitution parce que, estime-t-il, portant une « *atteinte inconstitutionnelle à l'exercice de la liberté d'expression* ». Derieux E., « Sanction de la contestation de génocides et garanties de la liberté d'expression. Une décision "nègre blanc" », *RLDI*/80, mars 2012, n° 2661, pp. 6-9.

de l'argent du "porno", de la drogue ou de l'escroquerie» (TGI Paris, 17^e ch., 26 mars 2002, MRAP et autres).

La qualification de diffamation a été retenue, à l'encontre de M. Dieudonné M'bala M'bala, pour avoir déclaré, dans la vidéo précédemment évoquée, que « *les gros escrocs de la planète ce sont tous des juifs, les Madoff, le Sentier, tout ça* », en ce que ces propos imputent aux juifs une responsabilité collective dans les faits délictueux d'escroquerie par référence à deux affaires judiciaires censées illustrer leur délinquance financière "planétaire" (cour d'appel de Paris, pôle 2, ch. 7, 28 novembre 2013, n° 13/00065).

Injures raciales

Dans des conditions bien difficiles d'interprétation et d'application tant la distinction entre diffamation et injure, par référence ou absence de référence à un fait, peut paraître incertaine²², l'alinéa 2 du même article 29 de la loi de juillet 1881 identifie l'« injure » comme « *toute expression outrageante, termes de mépris ou invective qui ne renferment l'imputation d'aucun fait* ». L'article 33 considère particulièrement l'injure « *envers une personne ou un groupe de personnes à raison de leur origine ou de leur appartenance ou de leur non-appartenance à une ethnie, une nation, une race ou une religion* ».

Le qualificatif de « chiens » utilisé à l'encontre des juifs, dans la vidéo mise en ligne par M. Dieudonné M'bala M'bala « *ne renfermant l'imputation d'aucun fait* », l'infraction d'injure a été retenue pour ce passage des propos contestés (cour d'appel de Paris, pôle 2, ch. 7, 28 novembre 2013, n° 13/00065).

Après la mise en ligne, à travers un réseau social, d'images comparant un ministre à un singe, considérant que le fait « *d'assimiler une personne humaine, quelle qu'elle soit, à un animal constitue une injure faite à l'humanité entière* » et que le fait que « *cette injure concerne une personne de race noire, supposée arboricole, constitue de toute évidence une injure à caractère racial* », le tribunal saisi prononce une condamnation (TGI Cayenne, 15 juillet 2014, Procureur de la République c. A.-S. Leclere, n° 988/2014).

B. Moyens de lutte contre de tels abus de la liberté d'expression

La lutte contre de tels abus de la liberté d'expression, par quelque moyen de publication que ce soit, constitutifs de racisme, est l'objet de dispositions particulières de la loi du 29 juillet 1881 qui concernent des règles de procédure (1) et les sanctions encourues (2).

22. Pour une répression plus juste et efficace de tels abus de la liberté d'expression, ne se heurtant pas à l'incertitude de la qualification, « à peine de nullité », ne suffirait-il pas de considérer, de manière commune, les atteintes à l'honneur et à la considération, sans devoir, par référence ou absence de référence à un fait, distinguer entre diffamations et injures ?

1. Règles de procédure

Aux règles de procédure particulières²³ qui, aux termes des articles 50 et 53 de la loi de 1881, concernent notamment, tant à l'égard du réquisitoire du ministère public que de la citation, l'obligation d'articuler et de qualifier très exactement les faits et de mentionner précisément les dispositions applicables, « à peine de nullité de la poursuite », s'ajoutent, en matière de lutte contre le racisme, des dispositions spécifiques, cependant moins restrictives ou contraignantes, relatives au délai de prescription et à l'initiative de l'action.

Délai de prescription

Alors que l'article 65 de la loi de 1881 fixe à « *trois mois révolus, à compter du jour où ils auront été commis ou du jour du dernier acte d'instruction ou de poursuite* », le délai de prescription tant de l'action publique que de l'action civile à l'encontre de la plupart des abus de la liberté d'expression que cette loi détermine, son article 65-3 pose, de manière particulière que, en cas de racisme notamment, « *le délai de prescription prévu par l'article 65 est porté à un an* ». Cela laisse donc un peu plus de temps pour prendre connaissance d'une telle infraction et décider, ou non, d'engager une action en justice, en surmontant les obstacles ou les difficultés des particularités de procédure de la même loi.

Transférant les infractions de provocation et d'apologie du terrorisme²⁴, qui peuvent être considérées comme des formes extrêmes de racisme, de la loi de 1881 au nouvel article 421-2-5 du code pénal, la loi du 13 novembre 2014 en soumet la prescription non plus au délai de « *un an* », mais au délai de droit commun de prescription des délits, de « *trois années* », de l'article 8 du code de procédure pénale.

Initiative de l'action

En matière de lutte contre le racisme, la particularité de la répression, s'agissant de l'engagement de l'action, tient au fait que, outre l'initiative des personnes visées par les écrits et les propos litigieux, l'article 48.6° de la loi de juillet 1881 dispose que « *la poursuite pourra être exercée d'office par le ministère public lorsque la diffamation ou l'injure aura été commise envers une personne ou un groupe de personnes à raison de leur origine ou de leur appartenance ou de leur non-appartenance à une ethnie, une nation, une race ou une religion* ».

Par l'article 48-1 de la même loi, il est posé que, en cas de « *provocation à la discrimination, à la haine ou à la violence* », comme en cas de diffamation ou d'injure raciale de caractère collectif, « *toute association régulièrement déclarée*

23. Bigot C., « Les règles de poursuite relatives aux infractions prévues par la loi du 29 juillet 1881 », *Pratique du droit de la presse*, Victoires Éditions, 2013, pp. 211-293; Bonnal N., « Les "chasse-trappes" procédurales de la loi de 1881 : mythe ou réalité ? Essai d'étude statistique », *Legipresse*, décembre 2011, n° 289, pp. 665-675; Derieux E., « Faut-il abroger la loi de 1881 ? », *Legipresse*, septembre 1998, n° 154. II.93-100; « Règles de procédure applicables à la poursuite des abus de la liberté d'expression. Garantie de la liberté d'expression ou privilège des médias ? », *RLDI/89*, janvier 2013, n° 2983, pp. 60-77; Véron M., « Le parcours procédural en matière d'injures et de diffamations envers les particuliers », in *Ass. fr. dr. pénal, Liberté de la presse et droit pénal*, PUAM, 1994, pp. 67-86.

24. Derieux, E., « Lutte contre le terrorisme et droit de la communication », *Legipresse*, décembre 2014, n° 322, pp. 686-691.

depuis au moins cinq ans à la date des faits, se proposant, par ses statuts [...] de combattre le racisme ou d'assister les victimes de discrimination fondée sur leur origine nationale, ethnique, raciale ou religieuse, peut exercer les droits reconnus à la partie civile». Il est cependant précisé que, «*quand l'infraction aura été commise envers des personnes considérées individuellement, l'association ne sera recevable dans son action que si elle justifie avoir reçu l'accord de ces personnes*».

Après la mise en ligne d'une vidéo comportant des appels au boycott de produits israéliens, la Cour de cassation rejette le pourvoi contre un arrêt de cour d'appel (Paris, 24 mai 2012, ch. 2-7) qui a «*déclaré irrecevable la constitution de partie civile de la chambre de commerce France Israël en énonçant que celle-ci a pour seul objet social d'entreprendre toutes les actions, notamment en justice, pour lutter contre toute forme de discrimination commerciale ou boycott et non de combattre le racisme ou d'assister les victimes de discriminations fondées sur leur origine nationale, ethnique, raciale, religieuse comme l'exige l'article 48-1 de la loi du 29 juillet 1881*» (Cass. crim., 19 novembre 2013, chambre de commerce France Israël, n° 12-84.083).

Dans l'affaire de la publication, notamment sur Internet, d'une photographie de Mme Taubira comparée à un singe, y voyant, au-delà de la seule injure raciste envers un particulier, des éléments constitutifs de «*provocation à la haine ou à la violence en raison de l'origine, l'ethnie, la nation, la race ou la religion*», la recevabilité de la citation à l'initiative du procureur de la République était conforme aux dispositions de l'article 48.6. Ne semble pas avoir été discutée la recevabilité de la constitution de partie civile d'une association, bien qu'aucune mention n'ait été faite qu'elle aurait, selon ses statuts, pour mission de «*combattre le racisme ou d'assister les victimes de discrimination fondée sur leur origine nationale, ethnique, raciale ou religieuse*», ni qu'elle aurait «*reçu l'accord*» de la personne «*individuellement*» visée, conformément à ce que pose l'article 48-1 de la loi de 1881 (TGI Cayenne, 15 juillet 2014, Procureur de la République et Mouvement Walwari c. A.-S. Leclere et le Font national, n° 988/2014).

Lorsqu'elles sont applicables, ces deux facilités de procédure conduiront-elles cependant à la sanction des écrits et propos racistes ?

2. Sanctions encourues

Considérées comme étant d'une gravité particulière, les infractions à caractère raciste font partie de celles pour lesquelles les articles 24, 32 et 33 de la loi de 1881 maintiennent la possibilité que soient prononcées des peines de prison.

Pour ces mêmes infractions racistes, l'article 63 de la même loi envisage «*l'aggravation des peines résultant de la récidive*».

Considérant que le prévenu a, de façon continue, «*diffusé des messages particulièrement inquiétants et dangereux à l'égard des membres de la communauté juive*» et que «*ce type de comportement ne saurait évidemment trouver aucune justification dans la situation connue du fait des événements israélo-palestiniens*», et posant que «*la peine devant être prononcée doit avoir pour effet de sanctionner les faits commis mais également d'en prévenir le renouvellement, sous le contrôle de l'autorité judiciaire*», le tribunal prononce «*une peine de*

un an et six mois d'emprisonnement, assortie du bénéfice du sursis avec mise à l'épreuve durant deux ans». Il y ajoute une condamnation à verser au MRAP la somme de 1 500 euros à titre de dommages-intérêts (TGI Paris, 17^e ch., 26 mars 2002, MRAP et autres).

En raison de la mise en ligne d'une de ses vidéos, M. Dieudonné M'bala M'bala a été condamné, par la cour d'appel de Paris, pour diffamation raciale, injure raciale et provocation à la discrimination ou à la haine raciale, à 20 000 euros d'amende (cour d'appel de Paris, pôle 2, ch. 7, 28 novembre 2013).

Dans l'affaire précédemment citée, après la mise en ligne de photographies comparant un ministre à un singe, le tribunal pose que, « en répression, il y a lieu de considérer la gravité de l'infraction au regard de la peine maximale encourue »; que, « en l'espèce, l'outrage à l'égard des personnes de race noire, mais au-delà à toutes les races et donc à toute l'humanité, est particulièrement violent »; et que, « en particulier dans un territoire comme la Guyane, ayant été marqué par l'esclavage, caractérisé par l'assimilation par le code noir des "nègres" à des biens meubles ou à du bétail, il est évident que ce type d'insinuation "justifiée" par une homochromie de la peau, ne peut que raviver la souffrance des descendants d'esclaves, et donc générer un préjudice important, bien plus que certaines atteintes aux biens, facilement réprimées par des peines d'emprisonnement ». Le jugement considère encore que « cette atteinte frontale à la dignité de l'homme justifie une sanction qui ne se limite pas à une punition financière, souvent appliquée en matière de délits de presse, mais qui s'attache aussi à la personne du délinquant, c'est pourquoi il sera appliqué une peine de prison sans sursis, et insusceptible de conversion, en l'occurrence de neuf mois ». Est, en outre, prononcée une peine d'inéligibilité, « les faits ayant été commis durant une campagne électorale et contre-indiquant l'avènement » de l'intéressée « comme élue de la République » (TGI Cayenne, 15 juillet 2014, Procureur de la République c. A.-S. Leclere, n° 988/2014).

À ces règles applicables à la détermination, à la poursuite et à la sanction de toutes les formes de racisme de caractère public, quels que soient le média ou le moyen de publication utilisé, s'ajoutent des dispositions ou des difficultés particulières lorsque cet abus de la liberté d'expression découle de contenus accessibles sur l'Internet.

II. Droit spécifique de la lutte contre le racisme sur Internet

Certaines des difficultés supplémentaires auxquelles se heurte la lutte contre le racisme sur Internet ne sont pourtant pas propres à ce type d'abus de la liberté d'expression, elles apparaissent pour bien d'autres. Elles sont notamment liées à la dimension territoriale (A) et aux spécificités techniques de l'Internet (B). Elles ne sont que partiellement résolues et pas toujours de façon satisfaisante.

A. Difficultés liées à la dimension territoriale de l'Internet

Le réseau de communication servant de support technique à l'Internet est, par nature, de dimension territoriale élargie et même internationale ou sans

frontières. Face à cette réalité dont certains savent profiter²⁵, le droit demeure essentiellement national. Les difficultés auxquelles, à cet égard, se heurte la lutte contre le racisme ne lui sont pas spécifiques mais elles n'en sont pas moins importantes et difficilement surmontables. C'est en cela que, du point de vue du droit, l'Internet soulève les principales difficultés. Se posent ainsi les très délicates questions²⁶ de la détermination de la loi applicable (1) et de la juridiction compétente (2).

Faute d'accord international ou, à tout le moins, d'éléments de droit européen, chaque État, soucieux de préserver sa souveraineté, prétend résoudre ces questions comme il l'entend. Cela a pour seul résultat que les États n'assument pas leur mission, que les actions judiciaires manquent d'efficacité et que certains individus ou groupes ainsi mis en cause sont privés de la protection que devrait leur apporter le droit, au seul profit des auteurs des messages litigieux.

1. Loi applicable

Dépendant de l'existence ou non d'éléments de droit international ou européen, la détermination de la loi applicable à des faits de racisme comme aux autres abus de la liberté d'expression sur l'Internet diffère selon qu'il s'agit de responsabilité pénale ou civile.

Responsabilité pénale

En matière de responsabilité pénale, susceptible d'être engagée du fait d'écrits ou de propos à caractère raciste, l'article 113-2 du code pénal pose que « *la loi pénale française est applicable aux infractions commises sur le territoire de la République* » et que l'infraction y est « *réputée commise [...] dès lors qu'un de ses faits constitutifs a eu lieu sur ce territoire* », et cela vaut donc pour la publication sur l'Internet, où les messages litigieux y ont ainsi au moins été rendus accessibles.

L'article 113-5 du même code dispose que « *la loi pénale française est applicable à quiconque s'est rendu coupable sur le territoire de la République, comme*

25. « *Le monde déterritorialisé de l'Internet est largement compris par ceux qui font le lit du racisme comme un formidable moyen d'échapper à la répression. Ils utilisent, à la fois, les différences de législation et la puissance de communication de l'Internet* », Falque-Pierrotin C., *Lutter contre le racisme sur Internet*, Rapport au Premier ministre, 2010, p. 27.

26. Albrieux S., « Internet et la compétence extraterritoriale des tribunaux français », *Legipresse*, janvier 2007, n° 238. II.1-7; Bergé J.-S., « L'internationalisation croissante des litiges : les réponses apportées en matière de presse et de droit d'auteur par la proposition de règlement communautaire Rome II », *Legicom*, n° 30, 2004/1, pp. 117-125; « Questions pratiques autour de la diffusion de presse par Internet. Quel juge compétent ? Quelle loi applicable ? Quelle efficacité internationale des décisions rendues ? », *Legicom*, n° 43, 2009/2, pp. 37-41; Castets-Renard C., « L'Internet et l'international », *Droit de l'Internet : droit français et européen*, Montchrestien, 2012, pp. 371-426; Derieux E. et Granchet A., « Lois applicables et juridictions compétentes », *Droit des médias. Droit français, européen et international*, Lextensoéditions-LGDJ, 6^e éd., 2010, pp. 982-1010; Hugot J.-P., « La compétence universelle des juridictions françaises en matière délictuelle : vers des enfers numériques », *Legipresse*, octobre 2001, n° 185. II.119-123; Marchadier F., « Le for du délit virtuel », *Legipresse*, janvier 2006, n° 228. II.7-14; Martin-Hocquenghem E., « Le principe de la territorialité de la loi pénale et les infractions commises sur Internet », in Teyssié B., dir., *La Communication numérique, un droit, des droits*, Éditions Panthéon-Assas, 2012, pp. 495-519; Pech L., « Conflit de lois et compétences internationales des juridictions françaises », *J. Cl. Comm.*, fasc. 3000; Vivant M., « Cybermonde : droit et droits des réseaux », *JCP*, 1996. I.3969.

complice», au sens de l'article 121-7 de ce code²⁷, « *d'un crime ou d'un délit commis à l'étranger si le crime ou le délit est puni à la fois par la loi française et par la loi étrangère* ». Tel peut être le cas d'un des messages à caractère raciste mis en ligne depuis l'étranger mais, de toute façon, susceptible d'être consulté, par ce moyen qui ignore les frontières, sur le territoire national, ce qui renvoie ainsi au cas précédent.

Aux termes de l'article 113-6 dudit code, « *la loi pénale française [...] est applicable aux délits commis par des Français hors du territoire de la République si les faits sont punis par la législation du pays où ils ont été commis* ». Pour que l'application de ce texte puisse être envisagée ou paraître nécessaire, il faudrait qu'il soit considéré que seules l'élaboration et/ou la mise en ligne du message litigieux sont constitutives de l'infraction, et non, comme c'est le cas, le fait essentiel de la publication, par la voie de l'accessibilité sur le territoire national, même si l'origine du message se trouve à l'étranger.

Si, dans un tel contexte, il en était encore besoin, il pourrait aussi être retenu que l'article 113-7 du code pénal dispose que « *la loi pénale française est applicable [...] à tout délit puni d'emprisonnement* », ce qui, aux termes de la loi de 1881, est le cas des écrits et des propos racistes, « *commis par un Français ou par un étranger hors du territoire de la République lorsque la victime est de nationalité française* ». Mais n'assurer ainsi la protection que de la victime « *de nationalité française* », n'est-ce pas, du fait de l'État ou de la loi, un acte de discrimination ?

En droit pénal français, et sous réserve que, faute de textes internationaux ou européens intervenant en la matière, les droits étrangers comportent le même type de dispositions quant à la détermination de la loi nationale applicable, les raisons d'application de la loi française ne manquent donc pas.

Responsabilité civile

À l'absence de véritable et claire détermination, par les textes, de la loi nationale applicable en matière de responsabilité civile du fait de messages racistes mis en ligne sur l'Internet, s'ajoutent les illustrations jurisprudentielles de la difficulté de la question.

En matière de responsabilité civile, existe, dans le cadre de l'Union européenne, le règlement (CE) n° 864/2007 du 11 juillet 2007 sur la loi applicable aux obligations non contractuelles, dit « Rome II ». En son article 4, il pose que, « *sauf dispositions contraires [...], la loi applicable à une obligation non contractuelle résultant d'un fait dommageable est celle du pays où le dommage survient, quel que soit le pays où le fait générateur du dommage se produit et quels que soient le ou les pays dans lesquels des conséquences indirectes de ce fait surviennent* ». Mais, notamment sous la pression du monde des médias craignant de se voir appliquer une loi étrangère plus restrictive de leur liberté ou qu'ils peuvent ne pas connaître, il a été posé, en son article 1^{er}, que sont

27. « *Est complice d'un crime ou d'un délit la personne qui sciemment, par aide ou assistance, en a facilité la préparation ou la consommation. Est également complice la personne qui par don, promesse, menace, ordre, abus d'autorité ou de pouvoir aura provoqué à une infraction ou donné des instructions pour la commettre* ».

au moins provisoirement²⁸ « *exclues du champ d'application* » dudit règlement « *les obligations non contractuelles découlant d'atteintes [...] aux droits de la personnalité, y compris la diffamation* ». En conséquence, comme d'autres, les écrits ou les propos racistes accessibles sur l'Internet paraissent donc, pour le moment, échapper à ce mode de détermination uniformisé ou harmonisé de la loi applicable en matière de responsabilité civile.

Les dispositions de la directive 2000/31/CE du 8 juin 2000, dite « commerce électronique », seront-elles, à cet égard, plus éclairantes et utiles, dans la mesure où il est indiqué, en son article 1^{er}, qu'elle « *n'établit pas de règles additionnelles de droit international privé* » et, en son article 3, que « *chaque État membre veille à ce que les services de la société de l'information fournis par un prestataire établi sur son territoire respectent les dispositions nationales applicables dans cet État membre* », pays d'émission ou d'origine du message ?

Considérant que le contenu d'un site de communication au public en ligne hébergé aux États-Unis « *est diffusé sur le territoire français, le constat ayant été dressé à Paris, et que la traduction de celui-ci en langue française, comme la référence pour l'essentiel à des ouvrages ayant des auteurs français caractérise particulièrement le dommage allégué par les associations* » de lutte contre le racisme, le juge des référés saisi, faisant application de la théorie dite de la « focalisation », conclut à leur droit « *au bénéfice de la protection de la loi [française] n° 2004-575 du 21 juin 2004* » (TGI Paris, référé, 20 avril 2005, UEJF et autres c. Sté France Télécom et autres, n° 05/52674).

À l'article 1^{er} de la même directive du 8 juin 2000, il est encore posé qu'elle « *ne traite pas de la compétence des juridictions* ». Cela constitue une autre des difficultés majeures dans les litiges de dimension internationale, ce qui est notamment le cas des contenus racistes sur Internet.

2. Juridiction compétente

En matière pénale, face à un litige de dimension internationale tel que ceux qui peuvent découler d'écrits ou de propos racistes mis en ligne sur l'Internet, la détermination de la loi nationale applicable va de pair avec celle de la juridiction compétente. Il n'en va pas de même s'agissant de responsabilité civile. À la détermination, par les textes, de la juridiction civile territorialement compétente, il convient d'ajouter des illustrations jurisprudentielles.

Détermination par les textes

La désignation de la juridiction nationale compétente est, dans le cadre de l'Union européenne, l'objet d'un texte commun qui, en réalité, laisse une grande marge de détermination aux droits nationaux.

En droit européen, le règlement (CE) n° 44/2001 du 22 décembre 2000 concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions

28. L'article 30 du même règlement prévoit que, « *au plus tard le 31 décembre 2008, la Commission présente (...) une étude relative à la loi applicable aux obligations non contractuelles découlant des atteintes à la vie privée et aux droits de la personnalité, en prenant en compte les règles applicables à la liberté de la presse ainsi qu'à la liberté d'expression dans les médias* ». Cela est toujours attendu...

en matière civile pose, en son article 2, que, « sous réserve des dispositions du présent règlement » (susceptibles de déroger au principe qui n'a pas encore été énoncé!), « les personnes domiciliées sur le territoire d'un État membre sont attirées, quelle que soit leur nationalité, devant les juridictions de cet État membre ».

À titre dérogatoire cependant, l'article 5 du même règlement dispose qu'« une personne domiciliée sur le territoire d'un État membre peut être attirée dans un autre État membre [...] 3. en matière délictuelle ou quasi délictuelle, devant le tribunal du lieu où le fait dommageable s'est produit ou risque de se produire » et « 4. s'il s'agit d'une action en réparation du dommage ou d'une action en restitution fondées sur une infraction, devant le tribunal saisi de l'action publique, dans la mesure où, selon la loi, ce tribunal peut connaître de l'action civile ».

En droit français, l'article 46 du code de procédure civile dispose que « le demandeur peut saisir, à son choix, outre la juridiction du lieu où demeure le défendeur [...], la juridiction du lieu du fait dommageable ou celle dans le ressort de laquelle le dommage a été subi ».

De ces textes découle une grande liberté de choix, par le demandeur, de la juridiction civile territorialement compétente, même s'il ne peut pas en obtenir la même réparation du préjudice allégué. Cela est rappelé ou précisé par différentes illustrations jurisprudentielles.

Illustrations jurisprudentielles

La Cour de justice de l'Union européenne et les juridictions françaises se sont prononcées sur cette question de la détermination de la juridiction nationale compétente et sur l'étendue de ses pouvoirs en cas de litiges de dimension internationale notamment liés à une diffusion sur l'Internet si ce n'est précisément en matière de racisme.

Dans un arrêt du 7 mars 1995, *F. Shevill c. Sté Presse Alliance* (aff. 68/93), qui, bien que s'agissant de la publication d'un journal imprimé, sert de référence à cet égard, la CJCE a posé que, « en cas de diffamation au moyen d'un article de presse diffusé dans plusieurs États membres [...], la victime peut intenter, contre l'éditeur, une action en réparation soit devant les juridictions de l'État contractant du lieu d'établissement de l'éditeur de la publication diffamatoire, compétentes pour réparer l'intégralité du dommage [...], soit devant les juridictions de chaque État contractant dans lequel la publication a été diffusée [...], compétentes pour connaître des seuls dommages causés dans l'État de la juridiction saisie ».

De la même manière, dans un arrêt du 25 octobre 2011, *e-DateAdvertising c. X... et O. Martinez* (aff. C-509/09 et C-161/10), la même Cour de justice, se référant à l'article 5, point 3, du règlement du 22 décembre 2000, pose que, « en cas d'atteinte alléguée aux droits de la personnalité au moyen de contenus mis en ligne sur Internet, la personne qui s'estime lésée a la faculté de saisir d'une action en responsabilité civile, au titre de l'intégralité du dommage causé, soit les juridictions de l'État membre du lieu d'établissement de l'émetteur de ces contenus, soit les juridictions de l'État membre dans lequel se trouve le centre de ses intérêts ». Elle ajoute que « cette personne peut également, en

lieu et place d'une action en responsabilité au titre de l'intégralité du dommage causé, introduire son action devant les juridictions de chaque État membre sur le territoire duquel un contenu mis en ligne est accessible ou l'a été. Celles-ci sont compétentes pour connaître du seul dommage causé sur le territoire de l'État membre de la juridiction saisie».

Les juridictions françaises font application de ces mêmes principes.

S'agissant d'un litige né du contenu d'un site Internet, dans un arrêt du 9 décembre 2003 (n° 01-03225), la 1^{re} chambre civile de la Cour de cassation énonce que « la victime peut exercer son action soit devant la juridiction de l'État d'établissement de l'auteur » du dommage, « compétente pour réparer l'intégralité du préjudice qui en résulte, soit devant la juridiction de l'État contractant dans lequel l'objet [...] se trouve diffusé, apte à connaître seulement des dommages subis dans cet État ». Elle ajoute que, « en admettant la compétence des juridictions françaises pour connaître de la prévention et de la réparation des dommages subis en France du fait de l'exploitation d'un site Internet en Espagne, la cour d'appel, qui a constaté que ce site, fût-il passif, était accessible sur le territoire français, de sorte que le préjudice allégué du seul fait de cette diffusion n'était ni virtuel ni éventuel, a légalement justifié sa décision ».

Considérant que « le réseau Facebook sur Internet est consultable dans le monde entier, et notamment sur l'ensemble du territoire national, et en particulier en Guyane française », le tribunal correctionnel de Cayenne, se référant notamment à un arrêt de la Chambre criminelle de la Cour de cassation du 3 février 2009 (concernant la diffusion d'une publication imprimée), estime que, bien loin d'être exclusive, sa compétence territoriale, « étant liée au lieu de commission de l'infraction, soit celui de réception des messages, est acquise » pour connaître de propos de caractère raciste (TGI Cayenne, 15 juillet 2014, Procureur de la République c. A.-S. Leclere, n° 988/2014).

À ces difficultés découlant notamment de la dimension internationale du réseau de communication, s'ajoutent, dans la mise en jeu de la responsabilité civile et/ou pénale du fait de contenus à caractère raciste, celles qui sont liées aux spécificités techniques de l'Internet.

B. Difficultés liées aux spécificités techniques de l'Internet

Compte tenu de la diversité des fonctions assumées, les spécificités techniques de l'Internet ont notamment des conséquences sur la détermination des personnes responsables des abus de la liberté d'expression, de caractère raciste ou autre. Tant par le droit européen que par le droit français, est posé un principe de responsabilité conditionnelle des prestataires techniques (1) et de responsabilité ordinaire des éditeurs de services (2).

Il peut par ailleurs être noté que, contrairement à ce qui est prévu, par les textes, à l'égard de la presse périodique écrite (article 13-1 de la loi du 29 juillet 1881) et la communication audiovisuelle (article 6.II de la loi du 29 juillet 1982), rien n'est posé en ce qui concerne l'exercice du droit de réponse par les associations de lutte contre le racisme, ni par l'article 6.IV de la loi du 21 juin 2004, ni par le décret d'application du 24 octobre 2007. Il est vrai que ce droit n'est

que (trop) rarement utilisé dans les médias traditionnels pour lesquels cette possibilité est offerte.

1. Responsabilité conditionnelle des prestataires techniques

Les textes tant de droit européen que de droit français définissent ou identifient au moins les fonctions des prestataires techniques et déterminent les conditions de la mise en jeu exceptionnelle ou conditionnelle de leur responsabilité.

Identification

En son article 2, la directive 2000/31/CE du 8 juin 2000, dite « commerce électronique », n'identifie pas mieux ni plus précisément la fonction de « prestataire technique » que comme étant celle de la « personne physique ou morale qui fournit un service de la société de l'information ».

Un peu plus explicite s'agissant de l'identification de l'activité de la sous-catégorie des « fournisseurs d'accès », l'article 12 de la même directive évoque la « fourniture d'un service de la société de l'information consistant à transmettre, sur un réseau de communication, des informations fournies par le destinataire du service ou à fournir un accès au réseau de communication ».

Pour ce qui est des « fournisseurs d'hébergement », l'article 14 du même texte fait état de la « fourniture d'un service de la société de l'information consistant à stocker des informations fournies par un destinataire du service ».

Au titre des prestataires techniques, la loi française n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique (LCEN) distingue également les fournisseurs d'accès et les fournisseurs d'hébergement.

Par l'article 6.1.1 de ladite loi, les fournisseurs d'accès ne sont pas mieux décrits que, de façon tautologique, comme étant « les personnes dont l'activité est d'offrir un accès à des services de communication au public en ligne ».

L'article 6.1.2 de la même loi identifie les fournisseurs d'hébergement comme « les personnes physiques ou morales qui assurent, même à titre gratuit, pour mise à disposition du public par des services de communication au public en ligne, le stockage de signaux, d'écrits, d'images, de sons ou de messages de toute nature fournis par les destinataires de ces services ».

Responsabilité

Au profit des prestataires techniques, la directive européenne du 8 juin 2000 comme la loi française du 21 juin 2004 posent un principe de responsabilité conditionnelle ou limitée. Peuvent cependant peser sur eux quelques obligations de participation à la lutte contre certains abus de la liberté de communication, considérés comme les plus graves, commis par la voie de l'Internet. Il en est notamment ainsi en matière de racisme.

S'agissant des fournisseurs d'accès, l'article 12 de la directive du 8 juin 2000 pose : « Les États membres veillent à ce que [...] le prestataire de services ne soit pas responsable des informations transmises à condition » qu'il « a) ne soit pas à l'origine de la transmission ; b) ne sélectionne pas le destinataire de la

transmission et c) ne sélectionne et ne modifie pas les informations faisant l'objet de la transmission».

Dans le même esprit, l'article L. 32-3-3 du code français des postes et des communications électroniques (CPCE) pose que « toute personne assurant une activité [...] de fourniture d'accès à un réseau de communications électroniques ne peut voir sa responsabilité civile ou pénale engagée à raison des contenus que dans les cas où soit elle est à l'origine de la demande de transmission litigieuse, soit elle sélectionne le destinataire de la transmission, soit elle sélectionne ou modifie les contenus faisant l'objet de la transmission ».

À propos des fournisseurs d'hébergement, l'article 14 de la directive sur le commerce électronique dispose que : « Les États membres veillent à ce que, en cas de fourniture d'un service de la société de l'information consistant à stocker des informations fournies par un destinataire du service » (exploitant de site ou internaute), « le prestataire ne soit pas responsable des informations stockées à la demande d'un destinataire du service à condition que : a) le prestataire n'ait pas effectivement connaissance de l'activité ou de l'information illicites et, en ce qui concerne une demande en dommages et intérêts, n'ait pas connaissance de faits ou de circonstances selon lesquels l'activité ou l'information illicite est apparue ou b) le prestataire, dès le moment où il a eu de telles connaissances, agisse promptement pour retirer les informations ou rendre l'accès à celles-ci impossible. »

Le même article ajoute cependant que cela « n'affecte pas la possibilité, pour une juridiction ou une autorité administrative, conformément aux systèmes juridiques des États membres, d'exiger du prestataire qu'il mette un terme à une violation ou qu'il prévienne une violation et n'affecte pas non plus la possibilité, pour les États membres, d'instaurer des procédures régissant le retrait de ces informations ou les actions pour en rendre l'accès impossible ».

À l'égard des mêmes fournisseurs d'hébergement, l'article 6.1.2 de la loi française du 21 juin 2004 énonce qu'ils « ne peuvent pas voir leur responsabilité civile engagée du fait des activités ou des informations stockées à la demande d'un destinataire de ces services si [ils] n'avaient pas effectivement connaissance de leur caractère illicite ou de faits ou circonstances faisant apparaître ce caractère 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 ».

Le même régime de responsabilité conditionnelle est, en matière pénale, posé par l'article 6.1.3 de ladite loi.

Aux prestataires techniques peuvent cependant être imposées des obligations de participer à la lutte contre certains abus de la liberté d'expression considérés comme les plus graves.

Posant, en son paragraphe 1, que « les États membres ne doivent pas imposer aux prestataires [...] une obligation générale de surveiller les informations qu'ils transmettent ou stockent, ou une obligation générale de rechercher activement des faits ou des circonstances révélant des activités illicites », l'article 15 de la directive du 8 juin 2000 prévoit cependant, en son paragraphe 2, que « les États membres peuvent instaurer, pour les prestataires de services de la société de

l'information, l'obligation d'informer promptement les autorités publiques compétentes d'activités illicites alléguées qu'exerceraient les destinataires de leurs services ou d'informations illicites alléguées que ces derniers fourniraient ou de communiquer aux autorités compétentes, à leur demande, les informations permettant d'identifier les destinataires de leurs services».

Dans le même esprit, l'article 6.1.7 de la loi française du 21 juin 2004 pose que « *les personnes mentionnées aux 1° et 2°* » (fournisseurs d'accès et fournisseurs d'hébergement) « *ne sont pas soumises à une obligation générale de surveiller les informations qu'elles transmettent ou stockent, ni à une obligation générale de rechercher des faits ou des circonstances révélant des activités illicites* ». Il ajoute cependant que cela est « *sans préjudice de toute activité de surveillance ciblée et temporaire demandée par l'autorité judiciaire* ».

De manière plus spécifique, le même article dispose que, « *compte tenu de l'intérêt général attaché à la répression de l'apologie de crimes contre l'humanité, de l'incitation à la haine raciale* », ces mêmes prestataires techniques « *doivent concourir à la lutte contre la diffusion des infractions* » en cause.

L'article 6.1.8 prévoit encore que « *l'autorité judiciaire peut prescrire en référé ou sur requête, à toute personne mentionnée au 2°* » (fournisseur d'hébergement) « *ou, à défaut, à toute personne mentionnée au 1°* » (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* ».

Par ordonnance du 13 juin 2005, injonction a ainsi été adressée, aux différents fournisseurs d'accès, « *de mettre en œuvre toutes les procédures propres à interrompre l'accès, à partir du territoire français, au contenu du service de communication au public en ligne hébergé* » aux États-Unis (TGI Paris, référé, 13 juin 2005, UEJF et autres c. Sté France Télécom et autres, n° 05/53871).

Rappelant que l'article 6.1.8 de la loi du 21 juin 2004 « *prévoit que l'autorité judiciaire peut prescrire en référé ou sur requête à toute personne mentionnée au 2°* » (les prestataires d'hébergement) « *ou à défaut à toute personne mentionnée au 1°* » (les fournisseurs d'accès) « *toutes mesures propres à prévenir ou à faire cesser un dommage occasionné par le contenu d'un service de la communication au public en ligne* » et considérant que « *la prescription de ces mesures n'est pas subordonnée à la mise en cause préalable des prestataires d'hébergement* », la Cour de cassation conclut que « *c'est à bon droit que la cour d'appel, qui n'a méconnu ni le principe de proportionnalité ni le caractère provisoire des mesures précitées, a statué comme elle l'a fait* » (Cass. civ., 1^{re}, 19 juin 2008, Association des fournisseurs d'accès et de service Internet et autres, n° 07-12-244).

Par cette participation des prestataires techniques à la lutte contre certains excès, il s'agit notamment de parvenir à identifier les auteurs des messages et les éditeurs des services litigieux ou de remédier à l'impossibilité de le faire ou d'obtenir, notamment à raison de la dimension internationale du réseau Internet, l'exécution des condamnations prononcées contre eux.

2. Responsabilité ordinaire des éditeurs de services

L'identification des éditeurs de services conditionne la mise en jeu de leur responsabilité du fait de différents abus de la liberté d'expression, constitutifs de racisme ou autres.

Identification

De manière tout aussi tautologique, l'article 6.III de la loi du 21 juin 2004 ne considère pas mieux les « *éditeurs professionnels* » que comme étant « *les personnes dont l'activité est d'éditer un service de communication au public en ligne* » et les éditeurs « *amateurs* » ou « *non professionnels* » comme « *les personnes éditant à titre non professionnel* ».

Pour permettre leur identification, qui conditionne notamment la mise en jeu de leur responsabilité, l'article 6.III.1 de ladite loi pose, s'agissant des éditeurs professionnels, qu'ils « *mettent à disposition du public [...] a) s'il s'agit de personnes physiques, leurs nom, prénoms, domicile et numéro de téléphone [...], b) s'il s'agit de personnes morales, leur dénomination ou leur raison sociale et leur siège social, leur numéro de téléphone [...], c) le nom du directeur ou du codirecteur de la publication et, le cas échéant, celui du responsable de la rédaction [...], d) le nom, la dénomination ou la raison sociale et l'adresse et le numéro de téléphone* » du fournisseur d'hébergement.

Par l'article 6.III.2 de la même loi, il est posé que « *les personnes éditant à titre non professionnel un service de communication au public en ligne peuvent ne tenir à la disposition du public, pour préserver leur anonymat, que le nom, la dénomination ou la raison sociale et l'adresse* » du fournisseur d'hébergement, « *sous réserve de lui avoir communiqué les éléments d'identification personnelle* » précédemment mentionnés dont la connaissance est nécessaire à la mise en jeu de leur responsabilité.

Faisant rappel de ces dispositions, le juge des référés considère qu'il est justifié de faire droit « *à la demande tendant à la communication par les prestataires des éléments permettant d'identifier l'éditeur du site, étant rappelé que, aux termes de la loi, le secret professionnel n'est pas opposable à l'autorité judiciaire* » (TGI Paris, référé, 20 avril 2005, UEJF et autres c. Sté France Télécom et autres, n° 05/52674).

Responsabilité

Sur le fondement de l'article 44 de la loi du 29 juillet 1881, les auteurs et les éditeurs, professionnels ou amateurs, « *propriétaires* » des services de communication au public en ligne comme de tout autre média, doivent assumer la responsabilité civile des abus de la liberté d'expression du fait notamment des messages de caractère raciste qu'ils ont mis en ligne sur l'Internet, « *conformément aux dispositions des articles 1382, 1383, 1384 du code civil* ».

S'agissant de la responsabilité pénale des infractions, telles que celles de caractère racial, définies par la loi de 1881, commises « *par un moyen de communication au public par voie électronique* », l'article 93-3 de la loi du 29 juillet 1982, définissant le régime de responsabilité dite « *en cascade* », pose que « *le*

directeur de la publication ou [...] le codirecteur de la publication sera poursuivi comme auteur principal, lorsque le message incriminé a fait l'objet d'une fixation préalable à sa communication au public». Il ajoute que, «à défaut, l'auteur, et à défaut de l'auteur, le producteur sera poursuivi comme auteur principal» et que, «lorsque le directeur ou le codirecteur de la publication sera mis en cause, l'auteur sera poursuivi comme complice». Il y est encore mentionné que «pourra également être poursuivie comme complice toute personne à laquelle l'article 121-7 du code pénal sera applicable»²⁹.

À ce régime de responsabilité en cascade, le même article 93-3 de la loi de 1982, en son dernier alinéa, apporte cependant une dérogation en posant que, «lorsque l'infraction résulte du contenu d'un message adressé par un internaute à un service de communication au public en ligne et mis par ce service à la disposition du public dans un espace de contributions personnelles identifié comme tel, le directeur ou le codirecteur de la publication ne peut pas voir sa responsabilité pénale engagée comme auteur principal s'il est établi qu'il n'avait pas effectivement connaissance du message avant sa mise en ligne ou si, dès le moment où il en a eu connaissance, il a agi promptement pour retirer ce message».

Par l'article 93-4 de la même loi, il est précisé que «les dispositions de l'article 121-2 du code pénal» concernant la responsabilité pénale des personnes morales³⁰, «ne sont pas applicables aux infractions pour lesquelles les dispositions de l'article 93-3 [...] sont applicables»³¹.

Des poursuites pour provocation à la discrimination ou à la haine raciale à travers un service de communication au public en ligne étant engagées contre un parti politique, le tribunal considère qu'elles «sont irrecevables, dès lors que, en vertu [...] de l'article 93-4 de la loi du 29 juillet 1982, les règles de responsabilité pénale des personnes morales ne sont pas applicables» à ce type de délit. Pour une répression plus sévère de ces délits, ne conviendrait-il pas qu'elles le soient ? Les poursuites étant également engagées à l'encontre du président dudit parti politique, le jugement retient que «la partie poursuivante ne fournit aucune explication ou pièce permettant de déterminer qui est le directeur de la publication de ces sites» et qu'il ne peut pas davantage être considéré qu'il est l'auteur du contenu litigieux. Sa responsabilité ne peut pas davantage être retenue en qualité de producteur, dès lors que, «en matière de communication au public en ligne, a la qualité de producteur la personne

29. Comme précédemment indiqué, «est complice d'un crime ou d'un délit la personne qui sciemment, par aide ou assistance, en a facilité la préparation ou la consommation. Est également complice la personne qui par don, promesse, menace, ordre, abus d'autorité ou de pouvoir aura provoqué à une infraction ou donné des instructions pour la commettre».

30. «Les personnes morales (...) sont responsables pénalement (...) des infractions commises, pour leur compte, par leurs organes ou représentants».

31. En matière d'atteinte à la vie privée, cependant, alors que l'article 226-2 du code pénal, en une formule peu explicite (lorsque le délit «est commis par la voie de la presse écrite ou audiovisuelle», référence qu'il faudrait remplacer par celle à faire à la communication au public par voie électronique, pour y englober aussi désormais 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»), transpose, à ce type d'infraction étrangère à la loi de 1881, le régime de responsabilité «en cascade», l'article 226-7 du même code détermine cependant des peines complémentaires à l'encontre des «personnes morales déclarées responsables pénalement, dans les conditions prévues par l'article 121-2».

qui prend l'initiative de créer un service de communication au public par voie électronique, notamment en vue d'échanger des opinions sur des thèmes définis à l'avance, ce qui ne correspond pas au cas présent». Le prévenu « ne peut non plus être poursuivi comme complice de droit commun, aucun acte d'aide ou d'assistance au sens de l'article 121-7 du code pénal n'étant établi à son encontre » (TGI Paris, 17^e ch. corr., 2 décembre 2010, LICRA c. J.-M. Le Pen et le Front national, n° 1009808183 ; et, dans le même sens, TGI Paris, 17^e ch. corr., 2 décembre 2010, SOS Racisme c. Le Pen, n° 1006708239).

En sens contraire et de manière contestable, après la mise en ligne, par une militante politique, de l'image de Mme Taubira comparée à un singe, le tribunal retient la responsabilité du Front national en posant que, s'il « n'est pas l'auteur matériel de l'infraction, il sera démontré qu'il y a participé par instigation et fourniture de moyens » et « qu'il est évident que l'infraction commise par Madame Leclere aurait eu un retentissement sans aucune mesure si elle n'était pas candidate du Front national aux élections municipales ». Il est jugé que « le Front national doit être considéré comme auteur de l'infraction dont l'élément matériel est la fourniture d'une investiture, d'un programme, d'affiches reproduites sur le site incriminé, et dont l'élément moral est constitué de la volonté exprimée de s'en prendre aux étrangers et plus généralement aux hommes de race ou d'origine différentes ». En conséquence, le Front national est « retenu dans les liens de la prévention » (TGI Cayenne, 15 juillet 2014, Procureur de la République et Mouvement Walwari c. A.-S. Leclere et Front national, n° 988/2014).

Conclusion

La lutte contre les contenus racistes sur l'Internet se heurte à de nombreuses difficultés juridiques qui, tant s'en faut, ne lui sont cependant pas toutes spécifiques. Elles sont, sur ce support de communication comme sur les autres, dès lors qu'il y a publication, relatives à la qualification même et à l'appréciation concrète de ce qui est constitutif d'abus de la liberté d'expression. À leur poursuite et à leur sanction s'appliquent les particularités de procédure de la loi du 29 juillet 1881, qui y font souvent obstacle, même si, pour une répression renforcée, le délai de prescription y est un peu moins réduit et si l'initiative de l'action y est plus largement ouverte à des associations spécialisées de lutte contre le racisme notamment.

À ces difficultés s'en ajoutent d'autres plus spécifiques à l'Internet. En l'absence de coopération internationale plus poussée, découlant de la dimension internationale de ce réseau de communication, elles sont relatives à la détermination de la loi applicable et de la juridiction compétente et à l'exécution, à l'étranger, des condamnations prononcées par un juge national. Elles tiennent, de plus, à la désignation des personnes responsables, par la distinction à établir entre les prestataires de services (fournisseurs d'accès et fournisseurs d'hébergement) et les éditeurs de services.

La lutte contre les contenus racistes sur l'Internet est souvent davantage révélatrice de toutes ces difficultés juridiques, constitutives et caractéristiques du régime particulier de responsabilité des médias, qu'elle n'en est la cause. La solution n'est assurément pas dans l'accumulation de règles propres à chacun

des moyens de communication et à chacune des formes d'abus³². Cela ne fait que compliquer inutilement les choses et a pour effet de faire obstacle à une juste et nécessaire sanction des abus commis. Peut-on, sans naïveté ou illusions, penser que la réponse puisse, hors du droit³³, se trouver dans l'éducation, le sens des responsabilités, l'esprit de tolérance, l'ouverture aux autres et l'acceptation des différences ?

Références bibliographiques

Ader B. « La loi Pleven a quarante ans », *Legipresse*, septembre 2012, n° 297, pp. 467-468

Commission nationale consultative des droits de l'homme, *Avis portant sur le réseau Internet et les droits de l'homme*, 14 novembre 1996

La Lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie, La Documentation française, 2014, 506 p.

Conseil de l'Europe, *Instruments juridiques pour lutter contre le racisme sur Internet*, Éditions du Conseil de l'Europe, 2009

Derieux B., « Des incidences de la suppression du mot "race" sur l'efficacité de la législation réprimant les comportements racistes », *Legipresse*, juin 2013, n° 306, p. 327

Derieux E., « Répression du racisme, de l'antisémitisme et de la xénophobie. Commentaire de la loi du 13 juillet 1990 », *Legipresse*, octobre 1990, n° 75. IV.56-58

« Lutte contre le racisme et liberté d'expression », *Legipresse*, septembre 1992, n° 94.II.82-90

Derieux E. et Granchet A., « Discriminations », *Droit des médias. Droit français, européen et international*, Lextensoéditions-LGDJ, 6^e éd., 2010, pp. 514-529

Dreyer E., « Le fondement de la prohibition des discours racistes en France », *Legipresse*, mars 2003, n° 199.II.19-25

32. « L'analyse du dispositif juridique en matière de racisme et d'antisémitisme sur Internet permet de constater que la France dispose actuellement d'un système particulièrement complet. En conséquence, il n'apparaît pas nécessaire de renforcer le dispositif répressif actuel qui s'avère suffisant pour couvrir l'essentiel des situations liées au racisme et à l'antisémitisme », Falque-Pierrotin C., *Lutter contre le racisme sur Internet*, Rapport au Premier ministre, 2010, p. 49. Soulignant les conséquences de « l'anonymat de l'Internet, qui protège l'expression la plus crue de la bêtise et complique la réponse pénale », et le fait des « réseaux sociaux, qui invitent à l'immédiateté de la formule, sans prise de recul », la présidente de la CNCDH avertit cependant que « s'offusquer des dérapages, des abus (...) comporte le risque de faire davantage de publicité, de donner plus de poids, et de devenir un maillon supplémentaire de cette diffusion de l'expression raciste », Lazerges, « Avant propos », *Lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie*, La Documentation française, 2014, pp. 5-7.

33. Ce que le droit lui-même tente de promouvoir. Ainsi, dans de nombreux arrêts, la CEDH évoque « le pluralisme, la tolérance et l'esprit d'ouverture sans lesquels il n'est pas de "société démocratique" » (CEDH, 26 avril 1979, *Sunday Times* c. Royaume-Uni, § 65; 26 novembre 1991, *Observer* et *Guardian* c. Royaume-Uni, § 59; 21 janvier 1999, *R. Fresnoz* et *C. Roire* c. France, § 45; 2 mai 2000, *Bergens Tidende* et autres c. Norvège, § 48; 3 octobre 2000, *du Roy* et *Malaurie* c. France, § 27; 30 mars 2004, *Radio France* c. France, § 32; 7 novembre 2006, *Mamère* c. France, § 19; 14 juin 2007, *Hachette Filipacchi* c. France, § 40; 22 octobre 2007, *Lindon*, *Otchakovsky-Laurens* c. France, § 45; 14 février 2008, *July* et *Libération* c. France, § 60; 15 janvier 2009, *Orban* c. France, § 52; 16 juillet 2009, *Féret* c. Belgique, § 61; 15 mars 2011, *Otegi Mondragon* c. Espagne, § 48...).

« 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*, n° 35, 2006/1, pp. 107-116

Falque-Pierrotin I., *Lutter contre le racisme sur Internet*, rapport au Premier ministre, 2010, 63 p.

Foulon-Piganiol J., « Réflexions sur la diffamation raciale », *Dalloz*, 1970. chron. 133

« La lutte contre le racisme. Commentaire de la loi du 1^{er} juillet 1972 », *Dalloz*, 1972. chron. 261

« La lutte contre le racisme. Esquisse d'un bilan de trois années de jurisprudence », *Dalloz*, 1975. chron. 159

Jouanneau B., « Négation et apologie. La permission des juges », *Legipresse*, avril 2013, n° 304, pp. 195-196

Korman C., « Le délit de diffusion d'idées racistes », *JCP*, 1989. I.3404

Mallet-Poujol N., « La loi de pénalisation du négationnisme : la censure constitutionnelle ou le crépuscule des lois mémorielles », *Legipresse*, avril 2012, n° 293, pp. 219-226

Monfort J.-Y. et autres, « Les apports de la loi de 1972 en matière de droit de la presse », *Legipresse*, décembre 2012, n° 300, pp. 686-699

Nioré V. et autres, « Pénalisation de la négation des génocides : pour ou contre ? », *Legipresse*, avril 2012, n° 293, pp. 227-242

Perret S., *Le Droit à la non-discrimination raciale et le Droit à la liberté d'information en France*, Bruylant, 2004, 107 p.

Texte préparé en vue d'une audition devant la Commission nationale consultative des droits de l'homme

La radicalité sur le net (2014)

Marc Knobel,
historien, directeur des études au CRIF

D'un clic, les pages s'affichent et nos petites fenêtres d'ordinateur s'ouvrent sur le monde entier, dans son infinie complexité et son incroyable diversité. Mais avec le net, on peut également mesurer combien nos sociétés sont malades. Justement, quels sont les maux, les tourments, les doutes et les peurs (innombrables) qui affectent et affecteront demain notre monde et l'humaine condition ? Et, depuis son ordinateur, est-on à un bon poste pour observer tout cela ? De cette place, que verrons-nous, que voyons-nous, que comprenons-nous du monde qui nous entoure ? Mais surtout, et puisqu'il s'agit ici de notre préoccupation première dans cette nouvelle étude pour la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), qu'en est-il de la radicalité en 2014 ? Nous dressons ici un bref et préoccupant état des lieux.

Skinheads Oi!, Waffen SS, voix et hurlements sur le net

Et d'un clic nous voici devant la *home page* du puissant portail vidéo américain YouTube. Nous surfons, et quel n'est pas notre écoeurement de découvrir de nombreuses séquences vidéos et de la « musique » de plusieurs groupes français, proches des skins ou des néonazis. Citons, entre autres, Légion 88 (groupe mythique de la musique skin française), Kontingent 88 (*Au service de nos ancêtres. Le péril rouge ne passera pas*), État d'urgence (*Skinheads Oi!*), Panzerjäger (*Le sang doit couler, ou Ni synagogue ni mosquée...*); Arianhord (*Jeune Française*) et le groupe Bunker 84.

Plus loin, nous trouvons ceci : « Les Waffen SS. Voix et chants. Départ des Waffen SS français », une horreur ! Le 16 juin 2014, nous tapons sur YouTube l'entrée suivante : « Robert Faurisson ». Douze mille occurrences sont présentées. Des centaines au moins sont des vidéos négationnistes. Dans différentes séquences, le négationniste Robert Faurisson pavoise devant un public totalement acquis à sa « cause », et particulièrement attentif ou hilare lorsqu'il parle des chambres à gaz. Cette fois, les films ne sont pas masqués et ne sont pas camouflés par des clips sexy, comme ce fut le cas en 2007. À cette époque, un journaliste racontait que des films de Robert Faurisson qui circulaient sur le net étaient masqués sous des titres racoleurs. Ce n'est plus le cas aujourd'hui. Rien n'est masqué, et voilà ce que l'on voit : « Robert Faurisson. Le problème des chambres à gaz » ; « Dieudonné remet le prix de l'Infréquentabilité à Robert Faurisson » ; « Pourquoi les "chambres à gaz" sont un mythe. Reportage des USA traduit de l'anglais par M. Vincent Reynouard » (un négationniste condamné à de la prison) ; « Dieudonné-Faurisson, le sketch (1^{re} partie) » ; « Dieudonné et son nouveau partenaire comique, le professeur Faurisson. Hilarant et subversif ! 2^e partie », etc.

Plus loin, nous trouvons les vidéos d'un militant d'extrême droite du nom d'Hervé Ryssen, comme celle-ci : « Pourquoi je suis raciste et antisémite ». Elles voisinent avec celles du national-socialiste à la française – comme il aime à se présenter lui-même – Alain Soral, un proche de Dieudonné M'bala M'bala. Et

puis, il y a toutes ces vidéos racistes et antisémites sur les Roms. Les Roms qui sont tous assimilés à des « voleurs », des « mendiants », des « clochards » qui exploiteraient les enfants et qui profiteraient de « la générosité du gouvernement » ; sur les Noirs qui « puent », sont « moches », etc.

Au sujet des Noirs d'ailleurs, l'Université centrale du Michigan et l'Ohio State University ont mené une étude sur la mauvaise place attribuée aux héros « noirs » dans les jeux vidéo, pointant que la plupart sont affublés d'un caractère violent conduisant à de nombreux amalgames. Que trouve-t-on encore ? Un héros blanc qui doit sauver le monde ; un Asiatique, petit génie de l'informatique fort en kung fu, et un méchant Noir super-baraqué, dealer de drogue. Voilà plus de vingt ans que certains jeux vidéo véhiculent sans vergogne, voire revendiquent, de tels stéréotypes racistes (*L'Express*, 21 juillet 2006).

Autant d'amalgames et de clichés que l'on trouve dans les vidéos où ils sont tous stigmatisés. Il en est de même pour les Arabes, les musulmans. C'est ainsi que, sur certaines vidéos, le brun ou l'Arabe, généralement musulman, est présenté comme quelqu'un de « dangereux » car « fanatique et fourbe ». Bien encadré, il peut se révéler un « valeureux combattant », mais il est « réticent au travail » et « docile ».

Dans certaines vidéos, l'homosexualité est considérée comme « une maladie mentale » ou « un problème émotionnel ». Dans un autre genre, nombreuses sont les vidéos qui développent des discours anti-occidentaux, justifiés, d'une manière ou d'une autre, par les textes sacrés. On s'étend longuement sur la corruption de la parole divine (le Coran) par les juifs et les chrétiens. Le djihad est ainsi conçu et encouragé, et des prêcheurs de haine font l'apologie du terrorisme. Dans certaines vidéos, des massacres ont été filmés.

Sur le portail de vidéos de Youtube (et d'autres) donc, toutes ces vidéos ont été déposées.

Arrêtons-nous un instant sur les vidéos néonazies. Il y en a des centaines de ce type. Prenons deux exemples.

Commençons par découvrir et lire l'horrible premier couplet du titre *Le sang doit couler* de l'album de l'un de ces groupuscules de rock néonazi français, Panzerjäger (2001-2009) : « *Aiguise ton couteau, ta lame doit être affûtée. Afin de mieux pénétrer dans ces corps gras et infâmes. Le sang doit couler, gourdins hors de l'uniforme. Nous chions sur la liberté de cette République juive. Le sang doit couler, gourdins hors de l'uniforme. Nous chions sur la liberté de cette République juive. Pends le cochon noir dans les synagogues, déclenche une pluie de grenades dans les Parlements véreux.* »

Toujours Panzerjäger, cette fois, il s'agit du titre *Ni synagogue ni mosquée*, là encore déposée sur Youtube. De quoi s'agit-il ? Lisons une fois encore : « *L'antisémitisme est la seule solution, l'extermination, véritable stratégie [...]. Tous ensemble face aux musulmans qui nous oppressent [...], l'anti-islamisme est la seule solution [...].* »

Un lien URL vers cette dernière vidéo – pourtant déposée le 22 novembre 2013 sur le portail – avait été signalé à l'attention de Google, dans le cadre d'un programme spécifique intitulé *Trusted Flagger*, dit « de modération », le 17 juin

2014. Ce lien a peut-être été enlevé, mais toutes les vidéos similaires (même groupe, même titre, même contenu) n'ont pas été retirées. Autre vidéo du même groupe, titre : *Le sang doit couler*. Une première vidéo a été déposée sur ce portail il y a deux ans pour l'une (15 198 vues), un an pour l'autre, cinq mois pour la dernière. L'extrait a été signalé au même programme de modération de Google, le même jour, avec une adresse URL précise. Les autres vidéos (même groupe, mêmes titres et mêmes extraits) n'ont pas été retirées. Pour quelles raisons ? Serait-il trop difficile de retirer pour le géant de la net économie les vidéos de Panzerjäger ? Or ces vidéos promeuvent la haine et peuvent inciter à la violence contre différentes minorités.

Et le risque est bien réel, le danger aussi. Expliquons. Nous savons ce qu'il en est de la scène néonazie en France. Nicolas Lebourg, spécialiste des extrêmes droites, résume la situation (nouvelobs.com, 18 juillet 2013) : « *Le pays n'a pas connu de groupe néonazi réellement étoffé depuis la disparition du Parti nationaliste français et européen (PNFE) à la fin des années 1990, disparition pour partie provoquée par la répression consécutive à de multiples violences, y compris à caractère terroriste.* » Certes, les néonazis en France sont peu nombreux. Mais, il faut cependant noter que, dans l'Hexagone, la scène néonazie n'a pas complètement disparu.

Prenons quelques exemples.

Ainsi, en janvier 2013, les skinheads, qui sèment la terreur occasionnellement dans les rues de Besançon, se manifestent en gazant cette fois les clients d'un bar du quartier Rivotte. En février, le leader d'un groupuscule franc-comtois se revendiquant clairement du néonazisme sort de prison, où il était incarcéré depuis 2010 pour des nouveaux faits de violence sur un jeune d'origine turque ; un certain Marc B. est un identitaire ultraradical connu pour ses actes brutaux. Leur groupe dénommé Radikal Korps rassemble les skinheads de la région. L'objectif de la bande ? Organiser des actions coup de poing, des concerts, des rassemblements de soutien aux prisonniers ultranationalistes, etc. Le mouvement est aussi en lien avec d'autres formations du même type. L'on note par exemple plusieurs rencontres avec le Bunker Korps à Lyon, comme à Paris le 9 mai 2010.

En mai 2013, un rassemblement de néonazis était attendu dans les Pyrénées-Orientales. Des skinheads de plusieurs pays se sont donné rendez-vous, officiellement pour un concert de rock. En réalité, des rencontres entre groupuscules, des séances de tir et un concours de salut hitlérien auraient figuré au programme de ce rassemblement.

En juin 2013, Clément Méric, un jeune d'extrême gauche âgé de 18 ans décède après une rixe avec de jeunes skinheads près de la gare Saint-Lazare à Paris.

En juillet 2013, le Norvégien Kristian Vikernes, un néonazi norvégien, sympathisant d'Anders Breivik, l'auteur de la tuerie d'Utoya en juillet 2011, est interpellé en Corrèze. La police le soupçonne de préparer un « *acte terroriste d'envergure* ». Ouvertement raciste et antichrétien, il voue un culte aux dieux nordiques comme Odin. À plusieurs reprises, il est poursuivi pour avoir incendié des églises. En avril 2011, Vikernes avait signé une tribune (en français) sur son site Internet personnel. Intitulé *Chère France*, ce texte appelait les Français à voter pour le FN. En avril 2014, un rassemblement à caractère néonazi regroupe plus de

200 personnes venues de France et d'Allemagne, dans un village situé près des frontières suisse et allemande, loué pour l'occasion. Il est vrai que, face aux restrictions et à la médiatisation auxquelles ils sont exposés en Allemagne, les néonazis allemands et quelques Français ont trouvé une parade depuis des années pour faire la fête : traverser les frontières. En France, l'Alsace et la Lorraine sont des destinations prisées. À Volmunster (Moselle), des néonazis allemands disposaient même d'un chalet privé sur un lopin de terre isolé pour pouvoir y organiser des concerts en toute tranquillité. « *Je ne sais pas si le terrain est à eux, mais il appartient à un Allemand* », déclare le maire de la commune (20 Minutes, 27 avril 2014). « *De temps en temps* », des gens « *viennent avec un semi-remorque et font de la musique, témoigne-t-il. Mais ils ont de l'ordre. Le lendemain, il n'y a plus rien et c'est propre.* » Personne ne se plaint non plus. « *Qu'est-ce que vous voulez faire ?* », lance le maire.

La blogosphère d'extrême droite

En quelques clics ou en effectuant une recherche à base de mots clés, nous « tombons » assez facilement sur des blogs ou des sites qui affichent des contenus xénophobes.

Les textes publiés répondent à une logique implacable. Ils s'adressent à des militants, des sympathisants ou des gens écœurés par la politique et le système. Il s'agit alors d'animer leur militantisme, de l'affirmer ou de l'encourager. Il s'agit aussi de briser leurs tabous, de les conforter dans leurs choix idéologiques. Ces sites ne sont pas de simples défouloirs – ce serait une erreur de le penser. Ils ont un objectif politique. Dans l'édition du *Monde* du 4 juillet 2011 a été mené un très intéressant travail cartographique de l'ensemble de la blogosphère politique en 2011, réalisé par le cabinet d'études Linkfluence avec *Le Monde*. Dans son compte rendu, le quotidien a insisté sur le fait que l'extrême droite française a renforcé sa présence sur Internet. En 2007, cet institut avait évalué à 4,4 % la proportion de blogs se rattachant à cette famille dans la blogosphère politique. En 2009, elle était passée à 5,2 %. En 2011, elle s'élève à 12,5 %, soit 132 sites sur un total de 1 052. Internet est devenu l'un des terrains de jeu privilégiés des droites extrêmes. Celles-ci, nous dit *Le Monde*, ont très vite investi ce nouveau média pour en faire ce qu'elles appellent un « *outil de réinformation* » et contourner « *la pensée unique* ».

Un autre site, Transeuropeextremes.com, alimenté cette fois par les étudiants de l'École supérieure de journalisme de Lille, a répertorié pour la France 377 sites et blogs à tendance ultra-droite, classés par familles (2011) : les identitaires, la droite nationale, les traditionalistes, l'entourage du FN, les tendances réactionnaires. « *Les partisans en ligne des mouvements populistes représentent une nouvelle génération de militants, en majorité jeunes, qui vont plus souvent voter et s'impliquer dans la vie politique et l'activisme que le reste de la population* », explique l'auteur d'une autre étude, celle du centre de réflexion britannique Demos, publiée lundi 7 novembre 2011. Près des deux tiers d'entre eux ont moins de 30 ans, contre 51 % en moyenne pour les utilisateurs de Facebook. La perception de l'immigration et du multiculturalisme représente un facteur décisif dans l'adhésion en ligne à un parti d'extrême droite, explique l'étude.

Plus d'un tiers des personnes interrogées citent l'immigration comme un de leurs deux principaux sujets de préoccupation. L'extrémisme islamique étant le deuxième le plus cité (25%). Une crainte palpable pour les sympathisants des deux mouvements d'extrême droite français relevés dans l'étude. Les partisans interrogés du Bloc identitaire, mouvement créé en 2003, connu pour ses dérives antimusulmanes, sont 67% à placer l'immigration comme un sujet d'inquiétude, et 56% pour ceux du Front national. Des préoccupations éloignées de celles de l'Européen moyen, qui met l'inflation (46%), la situation économique (20%) ou encore le chômage (19%) en tête, selon la dernière enquête Eurobaromètre.

Bref, depuis une dizaine d'années, Internet est devenu un lieu privilégié de diffusion et d'échanges. Tous les courants de l'extrême droite y sont représentés, sans toutefois de véritable unité idéologique. Cependant, la « fachosphère » française n'est pas monolithique. Elle est vaste et se compose de nombreuses familles. De plus, son organisation est parfois complexe.

Complexe ? Certes. Mais, au-delà des divergences idéologiques il est des sujets qui rassemblent les internautes. C'est ainsi que de nombreux internautes postent des messages sur le site de... Fdesouche.com.

De quoi s'agit-il ? Avec 1,5 million de visiteurs par mois de moyenne aujourd'hui, Fdesouche est l'un des sites les plus influents de la fachosphère, ou réinfosphère, pour ses affidés. Pour Georges Moreau, ancien membre de la cellule communication web du FN, cité par le magazine *Les Inrocks* (6 novembre 2014), le site est devenu un enjeu majeur pour le Front national : « *Aujourd'hui, il n'y a pas un adhérent du FN qui n'aille pas sur Fdesouche. Le succès du Front et celui du blog sont intimement liés.* » Soit. Mais en quoi ce site peut-il influencer ?

Prenons un exemple. Le projet de construction d'une mosquée dans le quartier de la Gabelle à Fréjus date d'avril 2011. À cette époque, alors que la ville était administrée par le maire UMP Élie Brun, le permis de construire a été déposé dans le cadre d'un plan de sauvegarde du quartier. Toutes les difficultés économiques et sociales de la ville se concentrent effectivement à la Gabelle, où la population est très majoritairement musulmane. Il s'agissait donc de construire une mosquée neuve pour remplacer la mosquée-garage, afin que les musulmans puissent prier dans de bonnes conditions. Mais, à l'été 2013, le candidat FN aux municipales David Rachline se saisit de cette question pour en faire le sujet principal de sa campagne. Pourtant, résumant encore *Les Inrocks* (6 novembre 2014), après son élection en mars 2014, le jeune sénateur et maire de Fréjus est resté silencieux sur cette promesse de campagne. C'est alors que, vers la fin du mois d'août 2014, Fdesouche.com publie des photos de la mosquée en construction, montrant ainsi implicitement que David Rachline n'a pas tenu ses promesses de campagne.

« *Le travail de lobbying de la réinfosphère a porté ses fruits...* » Ce 17 octobre 2014, Fdesouche jubile sur son site, où il relaie un article de *Var Matin* selon lequel le maire FN de Fréjus David Rachline pourrait prendre un arrêté exigeant l'abandon du chantier de la mosquée, dans le quartier de la Gabelle. S'ensuit une série d'articles et de tweets antérieurs, produits ou relayés par Fdesouche, qui témoignent de sa vigilance sur le sujet. Au sein du Front national, précisent *Les Inrocks*, on ne cache pas que c'est Fdesouche qui est à l'origine de l'arrêté

pris par David Rachline. « *Fdesouche fonctionne comme un lobby à l'intérieur du FN sur les questions d'immigration, explique un cadre frontiste. Quand le blog a publié un article sur la poursuite de la construction de la mosquée de Fréjus, on a reçu beaucoup de mails et de protestations d'adhérents. David Rachline était très ennuyé.* »

Prenons un autre exemple.

Le forum international du site de Stormfront, fondé aux États-Unis par un membre du Ku Klux Klan. Ce site rassemble les partisans du *White Power* et affiche des millions de messages. L'espace de discussion comporte une section française très active qui lance de mini-campagnes. Les sujets débattus ? « *Ils [les juifs] sont partout* » voisine avec un sujet sur Dieudonné ; un autre traite des « *étrangers qui doivent [nous] respecter* » ; on trouve un sujet sur « *C'était mieux au temps des Blancs* » et encore un autre sur « *Le rôle d'Internet dans la diffusion du négationnisme* » ... Notons en outre que le forum de Stormfront dispose d'un lien bibliographique en français. Là sont scrupuleusement indexés les « classiques » du fascisme, du racisme, de l'antisémitisme et du négationnisme, de Louis-Ferdinand Céline à Lucien Rebatet. Et s'ils utilisent parfois des subterfuges pour tromper les contrôles automatiques – les internautes parlent d'« *Hit.ler* » ou de « *con-nards* » – ils n'ont aucune retenue sur le fond. Ils sont en contradiction totale avec la loi, comme le souligne, au *Nouvel Observateur*, M^e Olivier Iteanu, avocat spécialiste du droit du numérique. « *Les injures à caractère raciste que vous avez constatées dans ces forums sont régies par les mêmes textes de loi que la presse en ligne. Elles sont donc illégales* », explique-t-il. « *Mais il y a une sorte de régime de "pas vu, pas pris" : il y a une telle masse de propos que des poursuites n'ont lieu que lorsque ceux-ci ont eu un écho au-delà d'Internet, ou que la victime a agi pour les faire retirer* », précise-t-il.

En outre, une sorte de constellation s'est formée et est très active sur le net autour de deux personnages : Dieudonné et Alain Soral. Cette constellation est confuse, elle est aussi multiple car elle mène aussi bien à des personnes qui, sur les réseaux sociaux, se photographient en faisant la « *quenelle* » (ce geste a été inventé par Dieudonné), que vers des sites complotistes qui considèrent que le 11 Septembre est l'œuvre du Mossad israélien, ou vers ceux qui imaginent le monde sous la coupe des Illuminati. Précisons ici que les Illuminati, selon les théories du complot, en vogue sur le net, seraient une organisation conspiratrice supposée agir dans l'ombre du pouvoir, contrôlant prétendument les affaires du monde, au travers des gouvernements et des grandes multinationales et visant à l'établissement du Nouvel Ordre Mondial.

Dans un article qu'il a publié dans le *Huffington Post* le 22 décembre 2013, Haoues Seniguer, chercheur au Groupe de recherches et d'études sur la Méditerranée et le Moyen-Orient (GREMMO) et enseignant à l'IEP de Lyon, tente d'expliquer ce qu'il en est du succès d'Alain Soral sur l'Internet. Il s'agirait, selon lui, de l'un des symptômes d'une crise des idéologies contemporaines, laquelle se traduit par des alliances et des contre-alliances objectives et/ou subjectives inattendues. Elles se nouent entre différentes factions idéologiques que tout, *a priori*, sépare. Il règne un tel confusionnisme moral et intellectuel, sur fond d'une mondialisation qui suscite un doute protéiforme, que les thèses les moins

rationnelles trouvent preneurs, précise Seniguer. C'est précisément Alain Soral, lui-même passé de l'extrême gauche à l'extrême droite, qui constitue le pôle fixateur de ces thèses, de même que de cet amalgame improbable.

Or les fans de Dieudonné ont investi le réseau, notamment Facebook. Les messages qu'ils déposent sont particulièrement violents et haineux, et le nombre de pages antisémites ne cesse d'augmenter. Mais ce sont surtout les messages et les vidéos négationnistes qui prennent de l'ampleur. Nous avons mené l'enquête : un vrai petit musée des horreurs.

Le réseau Dieudonné sur Facebook

La page « Quenelle » a repris un photomontage négationniste. On voit Adolf Hitler avec la légende suivante : « *6 000, 600 000, 6 millions. Je n'en sais rien, moi. C'est l'intention qui compte. Mais vu le nombre en 2014, c'est à se demander si on n'avait pas installé des couveuses.* » Sur un autre compte, une affiche de film a été détournée. On voit l'essayiste Alain Soral, il porte un casque de soldat américain. Il est écrit : « *Un film de Robert Faurisson. Il faut sauver le soldat Soral, avec Dieudonné et Alain Soral. Leur mission : sauver la bête immonde.* » Là, on affirme que l'on est pour la « *séparation de l'État et de la religion de l'Holocauste* ». Ailleurs on lit ceci : « *Malgré toutes ces précautions législatives et éducatives, des citoyens ont tout de même osé blasphémer cette religion de l'Holocauste en effectuant le geste de la quenelle dans des lieux symboliques (wagons de déportation, camp de Birkenau, mémorial...)* ».

Autre compte, avec une caricature antisémite, on voit un rabbin se tenant devant l'entrée de Birkenau avec la légende : « *Chacun son business...* » Autre page, autre caricature : un professeur écrit « *Shoah* » au tableau noir. Les élèves réagissent : « *Et mon cul sur la commode* », « *Réveille-moi à la fin du cours* », « *C'est à Gaza en live* », « *C'est du business* », « *Lire Faurisson pour cela* ». Dans « *La marche de la quenelle* », on trouve un lien vers un site antisémite avec la mention : « *Hitler n'est pas mort en 1945* », ainsi qu'un photomontage ridiculisant Anne Frank. Dans la page intitulée « *Soutien à Noémie Montagne (la compagne de Dieudonné) et Dieudonné* », une vidéo a été déposée : Ahmadinejad, l'ancien président iranien, y nie la Shoah. Toujours dans « *La marche de la quenelle* », Joe le corbeau, un proche de Dieudonné, défend Vincent Reynouard, un négationniste français, condamné en 2007 à un an de prison par la justice pour contestation de crimes contre l'humanité. Il avait écrit et fait distribuer la brochure *Holocauste, ce que l'on vous cache* auprès de musées, de syndicats d'initiative et de mairies d'Alsace.

Dans la page des « *quenelliers toulousains* », on proclame : « *Arnaque à la Shoah, plus de 42 millions de dollars détournés* ». Un autre « *quenellier* » publie une photo du mur de séparation dans les Territoires. La légende est la suivante : « *Auschwitz ? Non, Israël.* » Là, une vidéo de Faurisson a été déposée. Ailleurs, le dénommé « *Dieudovore* » affiche : « *Mensonges sur l'extermination des juifs pendant la Seconde Guerre mondiale.* » Plus loin, le même a déposé : « *Auschwitz : la surprenante vérité occultée : pourquoi les chambres à gaz sont un mythe.* » Une page « *Vaincre l'oligarchie pour les générations futures* » s'ouvre sur une vidéo de Faurisson. Quant aux dieudonnistes de Haute-Savoie, ils ont déposé une vidéo négationniste : « *La vérité sur les camps de concentration : les preuves!* »

Ailleurs, le Mouvement quenellier via Quenellesat affiche « *L'hymne de l'ananas* » avec « *six millions de vues* ». Un peu plus loin encore, une caricature immonde et un champ d'ananas...

Comme nous l'avions fait pour Youtube, nous avons donc signalé quelques-uns de ces comptes à Facebook, le 10 juin 2014. Nous portions à leur connaissance les contenus illicites que Facebook devrait retirer ou auxquels il devrait rendre l'accès impossible, conformément à l'article 6-1 de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique. La quarantaine de liens Facebook que nous avons signalée incitait gravement à la provocation publique, à la discrimination, à la haine ou à la violence, nationale ou religieuse (art. 23 ; 24, alinéas 6 et 7 ; et 42 de la loi du 29 juillet 1881) et constitue également l'infraction d'injure raciale publique (art. 23 ; 29 ; 33, alinéas 3 et 4 ; et 42 de la loi du 29 juillet 1881).

Le 7 juillet 2014, nous recevions une réponse de Facebook : « *Les liens, s'ils ont prêté à de nombreuses discussions, n'ont pas été retirés pour diverses raisons.* » Lesquelles ?

- 1° soit parce qu'ils ne sont pas considérés par Facebook comme un discours de haine explicite ;
- 2° soit parce qu'il s'agirait d'un discours politique (?) ;
- 3° Soit parce que, selon Facebook, ces messages ne seraient pas explicitement négationnistes.

Prenons un exemple. Nous avons signalé à Facebook, cette caricature antisémite où l'on voit un rabbin se tenant devant l'entrée de Birkenau avec la légende : « *Chacun son business...* » Qu'un rabbin, dans une caricature immonde, parle de « *business* » devant l'entrée de ce camp d'extermination aurait dû alerter le modérateur de Facebook.

Dans un autre signalement, nous pointions un compte qui publie une quarantaine de photographies de journalistes prétendument de confession juive, avec la légende : « *Les faces de pioche à boycotter si on veut éviter d'avoir l'esprit pollué : les jew.rnalistes!* » Or, pour Facebook et dans leur réponse, « *il n'y a là pas de discours de haine explicite* » et « *ce n'est pas une attaque contre les juifs* ». Qu'est-ce donc alors que cela ? Un petit jeu virtuel ?

Dans le cadre des rencontres régulières que nous entretenons avec les principaux acteurs des réseaux sociaux, nous avons rencontré, au CRIF, Monika Bickert, Head of Global Policy Management de Facebook, lorsqu'elle était à Paris. Nous lui avons exprimé notre incompréhension et notre désarroi. Le dialogue fut courtois, sans pour autant que nous n'obtenions dans un premier temps satisfaction de quelque manière que ce soit. Quelques jours plus tard, Monica Bickert répondait à quelques questions dans *Le Figaro* du 8 octobre 2014. Nous lisions ceci : « *De nombreux événements difficiles ont lieu chaque jour dans le monde, et certains de nos utilisateurs veulent y sensibiliser leurs amis. C'est pourquoi nous autorisons le partage des contenus choquants tant que ce n'est pas dans le but de célébrer la violence. Les contenus qui font l'apologie de la violence sont en revanche totalement interdits.* » Plus loin : « *D'une façon générale, avec 1,32 milliard de personnes sur Facebook, nous comptons sur notre communauté pour nous signaler les contenus qui paraissent sensibles.* »

Nous mettons à leur disposition un système de signalement anonyme d'abus. Lorsqu'un utilisateur nous signale un contenu sensible, il est ensuite consulté par une équipe d'employés formés dans ce but. Cette équipe est composée de plusieurs centaines de personnes qui parlent plus d'une vingtaine de langues. Pour la France, par exemple, il existe une équipe d'employés francophones basés à Dublin, en Irlande. Dans le cadre du contrôle des contenus abusifs, nous collaborons aussi avec des associations sur des sujets spécifiques comme la lutte contre la haine raciale, le harcèlement, la lutte contre le suicide, ou encore la pédophilie.»

Certes, il existe des équipes employées à ce but, c'est-à-dire, la modération.
 1° Mais, lors d'une réunion, lorsque nous demandions justement à Monika Bickert combien de Français ou de francophones sont employés à cet effet, nous n'obtinmes aucune réponse. Il est quand même pour le moins étonnant que celle qui coordonne toutes les équipes à travers le monde ne soit pas en mesure de nous expliquer combien ils sont et comment ils travaillent (à Dublin et non à Paris).
 2° Certes, Facebook collabore avec différentes associations, mais à quoi sert donc cette collaboration si les contenus signalés et explicités ne sont pas prioritairement pris en compte ?
 3° Certes, Facebook met à la disposition des internautes un système de signalement anonyme d'abus. Mais à quoi sert-il donc ? Les retours que nous en avons des internautes sont désastreux. Les contenus signalés ne sont pas souvent pris en compte.

Pendant, le 13 novembre 2014, et contre toute attente, nous recevions un message électronique. Facebook disait entendre nos remarques et décidait *in fine* de rendre inaccessible les contenus signalés préalablement.

Pour en arriver à ce stade et que des signalements soient enfin pris en compte, nous avons dû engager un (long) et difficile dialogue. Nous comprenons également qu'il faut être on ne peut plus pédagogique pour que les équipes de modération appréhendent ce phénomène dans toute sa complexité.

Reste que ce problème se pose constamment. Combien d'internautes outrés me disent et me répètent constamment que les signalements envoyés à Facebook en suivant scrupuleusement la procédure fixée par FB ont été rejetés sans autre considération et explication ?

Terrorisme et Internet

Autre sujet préoccupant et pour le moins lorsque l'on parle de radicalité sur le net. Ces derniers mois, les réseaux sociaux ont été accusés d'avoir servi d'outil de propagande pour des groupes terroristes. Vrai ? Faux ?

Les « combattants » français en Syrie ou en Irak adorent utiliser Internet pour leur propre gloire et pour la promotion du djihad auprès de leurs amis restés en Europe, à coup de vidéos déposées sur les portails, YouTube principalement. Ils succèdent ainsi à leurs aînés. Exemple : un homme se fait filmer, il porte une kalachnikov. Il parle : « *Celui qui tombe en martyr, ses œuvres, elles continueront d'être inscrites [...]. Allah ne vous pardonnera jamais si vous restez dans vos maisons, pendant que nous, nos frères et sœurs nous nous faisons violer dans la ville [...]. Réveillez-vous, car c'est cela qui vaut mieux que vos jeûnes et vos*

prières en terre de kufr [mot arabe qui signifie mécréance], peut-être que même aucune de vos prières n'est acceptée. Mes frères et sœurs, craignez Allah, appelez au djihad, craignez Allah et le jour de la résurrection. » Autre vidéo : « *Avant, on tractait des jet-skis, des quads, des motocross, des grosses remorques remplies de bagages et de cadeaux pour aller en vacances* », déclare Abou Omar, un djihadiste belge. « *Maintenant, mon frère, reprend Abou Omar, tu peux filmer ma nouvelle remorque!* » Ce qu'il nomme ainsi, ce sont sept ou huit cadavres de rebelles et/ou de civils syriens attachés à l'arrière de cette voiture. Le véhicule des djihadistes traîne alors les corps vers une fosse commune creusée par l'escadron francophone, aux cris d' « *AQMI!* » et « *Allah Akbar!* ». Pour Abou Omar, ces corps sont ceux d' « *apostats* » et d' « *infidèles* » (*Paris Match*, numéro 3384, édition du 28 mars 2014).

Abou Shaheed est un autre djihadiste français de l'État islamique d'Irak et du Levant (EIL). Il était présent lors de la tuerie de Hraytan en février 2014, lorsque des djihadistes ont séjourné près d'Alep et ont décapité quatre personnes à Azar, près de la frontière turque. Deux des personnes décapitées semblent être encore des ados. Au moins un jeune Belge de 17 ans a placé des images sur son mur Facebook. Sur le net toujours, Abou Shaheed assure que les « *combattants français* » sont au moins 500 : « *Y en a plein, plein, je n'arriverais même pas à tous les énumérer.* » Selon lui, entre 5 et 10 *katibas* (unités), sont purement francophones. Il dit que les *katibas* françaises demeurent une nécessité. Fraîchement convertis à l'islam ou issus de la troisième génération d'immigrés, beaucoup de jeunes djihadistes français et belges parlent trop mal arabe pour combattre avec les autres islamistes. « *Il y a même des attaques qui sont entièrement françaises. Même la chaîne de commandement dans les talkies-walkies est tout en français* », précise-t-il.

Des dizaines de djihadistes français se trouveraient actuellement en Syrie. À quoi ressemble leur vie là-bas ? Souvent très jeunes, ils tiennent la chronique quotidienne de leurs faits et gestes justement sur... Facebook, Twitter ou sur YouTube. Un jeune qui se fait appeler Abou Abda – il serait originaire de la région bordelaise – va à la rencontre de jeunes français qui ont pris les armes contre l'armée d'Assad. Point d'orgue de cette propagande, un homme qui dit avoir été anciennement militaire dans l'infanterie parachutiste et qui encourage maintenant le djihad. Des francophones qui se mettent également en scène sur fond de musique religieuse : on voit par exemple 9 moudjahidines, ils ont le visage recouvert et portent ou brandissent des kalachnikovs. Ils chantent des *nasheed* (poèmes musulmans musicaux). Les paroles sont édifiantes : « *Nos efforts sont pour Allah et c'est tant mieux que nous avons la foi [...] contre les mécréants et [pour] se venger de leurs dégâts [...]. Les ennemis d'Allah, le châtiment vous attendra [...]. Un hommage à Oussama, le seigneur des batailles, augmente la foi.* » Sur une autre vidéo, on voit Oumar Diaby (alias Omar Omsen) un Franco-Sénégalais délinquant récidiviste qui serait à la tête du groupe de djihadistes français affiliés à al-Nosra en Syrie (80 combattants). Il s'est confié en exclusivité au *Nouvel Observateur* (23 mars 2014). C'est lui qui avait lancé le projet *19 HH*, un documentaire vidéo de grande envergure censé révéler la vraie histoire de l'humanité, comprenez l'oppression de l'islam par l'Occident en une heure de trucages avec en fond des chants religieux. Le film a fait le

buzz dans les milieux djihadistes. On l'aura donc compris : l'essentiel de l'endoctrinement se fait le plus souvent à partir de vidéos diffusées sur YouTube principalement et certaines de ces vidéos ont été visionnées par des milliers et des milliers d'internautes.

C'est ainsi que de nombreux recruteurs postent donc des photos et des vidéos ou des *selfies* (auto-photos) pour se glorifier et glorifier le djihad. C'est ainsi que la toile et les vidéos s'imposent aujourd'hui comme le meilleur « sergent recruteur » des apprentis djihadistes européens vers la Syrie. C'est ainsi que le dernier cri des djihadistes qui se mettent en scène est de se filmer, de tweeter leurs menaces et de *liker* les photos de « martyrs ». Ainsi va le net 2.0 des djihadistes...

C'est ainsi aussi que, de leurs propres ordinateurs, loin de là, à Paris ou à Marseille, des jeunes gens seront contaminés par cette propagande de mort, qu'ils découvrent et lisent dans le secret de leur chambre ou salle à manger. Certains d'entre eux partiront en Syrie ou en Irak et deviendront des... terroristes.

Conclusion provisoire

En juin 2012, Christiane Taubira a demandé aux parquets de mettre en œuvre une politique pénale « *dynamique et offensive* », dans le sens d'une réponse diligente aux actes racistes, antisémites. Selon la garde des Sceaux, la coopération avec les grandes sociétés du net doit être permanente pour permettre aux services d'enquête d'identifier rapidement les auteurs et aux juridictions compétentes d'apporter une réponse pénale correspondant à la gravité des faits. En septembre 2013, elle a réaffirmé que « *les réseaux sociaux ne peuvent être des lieux d'impunité où se répandent et se banalisent la parole raciste et antisémite et les appels à la violence* ». Lors du dîner annuel du CRIF, François Hollande s'est élevé contre la diffusion de messages à caractère raciste et antisémite sur les réseaux sociaux, affirmant que leurs auteurs auraient des comptes à rendre à la justice.

Les déclarations de bonne intention sont-elles suffisantes et les services judiciaires sont-ils suffisamment actifs pour améliorer la qualité et le taux de réponse pénale ? Nous en doutons. Expliquons.

Premièrement, la mise en œuvre de la plateforme de signalement Pharos du ministère de l'Intérieur est un progrès. Ce dispositif, initialement réservé à la lutte contre la pédopornographie, a été étendu à tous les domaines, y compris le racisme. Mais il doit s'accompagner d'efforts financiers et humains supplémentaires, car ils ne sont qu'une dizaine d'officiers de police judiciaire à recevoir et à traiter les signalements envoyés à la plateforme (133 000 en 2013). Enfin, lorsqu'un signalement est traité et si une suite est donnée, l'OPJ transmet les signalements au parquet, mais les retours ne sont pas systématiques.

Deuxièmement, une meilleure coordination entre tous les services et une plus grande homogénéisation, notamment entre l'Intérieur et la Justice, sont souhaitables. À ce sujet, la Commission nationale consultative des droits de l'homme a indiqué que le faible nombre de poursuites engagées et de condamnations prononcées pour propos racistes peut laisser subsister un sentiment d'impunité.

Troisièmement, il faut que l'ensemble des acteurs de la chaîne pénale porte une attention toute particulière au traitement de ces cas. Du point de vue du ministère public, on peut trouver une solution alternative aux poursuites pénales, et néanmoins adaptée, à certains propos publics, mais il est nécessaire que les discours racistes les plus graves sur le net soient portés devant la justice.

Il est temps d'affirmer haut et fort qu'il vient un moment où le nécessaire respect de la liberté d'expression se heurte à la non moins nécessaire protection des personnes visées par les menaces qui y ont été proférées. Et, tout comme dans le monde réel, le monde virtuel ne doit pas être le refuge de toutes les provocations, haines et violences qui bafouent constamment la nature humaine.

**LISTE
DES PERSONNES
AUDITIONNÉES**

**LISTE
DES ABRÉVIATIONS
ET DES SIGLES**

**FICHES TECHNIQUES
DU SONDAGE EXCLUSIF
BVA-CNCDH-SIG**

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Délégation interministérielle à la lutte contre le racisme et l'antisémitisme (DILCRA) : M. le Délégué interministériel et les représentants de la DILCRA (26 novembre 2014).

Ministère de l'Éducation nationale : les représentants 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 2014).

Ministère de l'Intérieur : les représentants de la Direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ), de la Direction générale de la police nationale (DGPN) et de la Direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN) (26 novembre 2014).

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) (17 décembre 2014).

Défenseur des droits : le représentant du Défenseur des droits (DDD) (17 décembre 2014).

Conseil français du culte musulman (CFCM) : les représentants du CFCM et de l'Observatoire contre l'islamophobie rattaché au CFCM (26 novembre 2014).

Service de protection de la communauté juive (SPCJ) : représentants du SPCJ (26 novembre 2014).

M. Pascal Perrineau, professeur des universités à Sciences Po Paris, directeur du CEVIPOF de 1994 à 2013, spécialiste en sociologie électorale, en analyse des comportements politiques et des attitudes d'extrême droite (22 octobre 2014).

Mme Leyla Arslan, docteure en sciences politiques, auteur de la thèse *Enfants d'Islam et de Marianne : des banlieues à l'université*, auparavant chercheuse à l'Institut Montaigne et coordinatrice de l'enquête « Banlieues de la République », spécialiste des questions d'immigration et d'islam en France (12 novembre 2014).

Mme Agathe Lepage, professeure à l'Université Paris II (3 décembre 2014).

M. Marc Robert, procureur général près la cour d'appel de Versailles (3 décembre 2014).

Liste des associations membres du groupe de travail relatif au respect des droits fondamentaux des personnes vivant en bidonvilles et liste des personnes auditionnées

La première section du chapitre 3 du présent rapport abordant le racisme anti-Roms a été nourrie des analyses élaborées dans l'avis de la CNCDH relatif au respect des droits fondamentaux des personnes vivant en bidonvilles, adopté en assemblée plénière le 20 novembre 2014.

Le groupe de travail de la CNCDH qui a élaboré cet avis a entendu lors de sa première réunion, le 5 septembre 2014, l'ensemble des associations membres de la CNCDH qui prennent une part active, sur le terrain notamment, à la défense et à la protection des droits des personnes vivant en bidonvilles : Amnesty International France, ATD Quart Monde, la CIMADE, la Voix de l'enfant, la Ligue des droits de l'homme (LDH), Médecins du monde, le MRAP, le Secours catholique et SOS Racisme.

Le collectif Romeurope a également été entendu et a pris part à l'ensemble des travaux du groupe.

Dans le cadre de ce groupe de travail, ont été auditionnés :

Défenseur des droits : le directeur du département « Protection de l'accès aux biens et services », juriste à la mission « Expertise » du secrétariat général (10 septembre 2014).

Direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO), ministère de l'Éducation nationale : la sous-directrice du socle commun, de la personnalisation des parcours scolaires et de l'orientation, cheffe du bureau des écoles, chargée d'études (19 septembre 2014).

Mme Manon Filloneau, chargée de mission « Droits de l'homme – France », *European Roma Rights Centre* (ERRC) (19 septembre 2014).

M. Guillaume Lardanchet, directeur de l'association Hors la rue (19 septembre 2014).

M. Tommaso Vitale, sociologue, professeur associé à Sciences Po et chercheur au Centre d'études européennes (26 septembre 2014).

M. Martin Duteurtre, responsable de la mission « Bidonvilles Île-de-France » de Médecins du monde, et **Mme Dominique Haezebrouck**, chargée de la mission « Bidonvilles Marseille » de Médecins du monde (26 septembre 2014).

Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL) : le directeur de cabinet du préfet (3 octobre 2014).

M. Jean-François Ploquin, directeur général, forum « Réfugiés », et **Mme Ludvine Dequidt**, responsable de la conduite du programme Andatu au forum « Réfugiés-COSI » (3 octobre 2014).

Mme Michèle Creoff, directrice « Enfance et famille » au conseil général du Val-de-Marne (3 octobre 2014).

M. Christophe Auger, directeur de l'association Logement Jeunes 93, et **Mme Marie-Louise Mouket**, directrice du pôle « Social et insertion » (15 octobre 2014).

Mme Stéfania Parigi, directrice de projet de l'entreprise ADOMA (15 octobre 2014).

Liste des associations membres du groupe de travail relatif à la lutte contre les discours de haine sur Internet et liste des personnes auditionnées

Le groupe de travail de la CNCDH qui a élaboré l'étude relative à la lutte contre les discours de haine sur Internet retranscrite à la deuxième section du chapitre 3 du présent rapport a conduit à un certain nombre d'auditions :

Mme Nadia Doghramadjian, Ligue des droits de l'homme (4 septembre 2014).

Mme Sabrina Goldman, avocate, LICRA (4 septembre 2014).

M. Yvan Kagan, CFDT (4 septembre 2014).

M. Marc Knobel, chercheur au CRIF (4 septembre 2014).

Mme Charlotte Lefranc, responsable du service juridique de la LICRA (4 septembre 2014).

M. Benoît Louvet, avocat, LICRA (4 septembre 2014).

M. Philippe Schmidt, avocat, président de l'INACH (*International Network Against CyberHate*) (4 septembre 2014).

M. Yves Charpenel, premier avocat général à la Cour de cassation (11 septembre 2014).

Mme Myriam Quémener, avocate générale auprès de la cour d'appel de Versailles (11 septembre 2014).

Mme Annabelle Philippe, vice-procureure chargée de la section « Presse et protection des libertés » au tribunal de grande instance de Paris (11 septembre 2014).

MM. Olivier Esper, Florian Maganza, Thibault Guiroy, représentants de Google France et de l'Association des services Internet communautaires (ASIC) (25 septembre 2014).

M. Jean-Yves Monfort, conseiller à la Cour de cassation, membre de la CNCDH (25 septembre 2014).

M. le Commandant Pierre-Yves Lebeau, chef de la section PHAROS au sein de la sous-direction de la lutte contre la cybercriminalité/OCLCTIC, ministère de l'Intérieur (25 septembre 2014).

M. Guillaume Buffet, président du think tank Renaissance numérique (2 octobre 2014).

Mme Patricia Cartes, à la tête du pôle de protection internationale des utilisateurs, assistée de **M. Christopher Abboud**, directeur de la communication de Twitter France (2 octobre 2014).

Mme Delphine Reyre, directrice des affaires publiques de Facebook, pour Facebook France et Europe du Sud, et **M. Anton Maria Battesti**, représentant de Facebook France (2 octobre 2014).

M. Jérémie Zimmermann, membre fondateur de l'association La Quadrature du Net (2 octobre 2014).

Mme Carole Gay, responsable des affaires juridiques, et **M. Nicolas d'Arcy**, juriste et analyste de contenus de l'Association des fournisseurs d'accès et de services Internet (AFA) (9 octobre 2014).

M. Félix Tréguer, membre fondateur de l'association La Quadrature du Net, doctorant en études politiques à l'EHESS (thèse sur la liberté d'expression sur Internet) (9 octobre 2014).

M. Emmanuel Dreyer, professeur à l'Université de Paris I (23 octobre 2014).

Mme Christiane Féral-Schuhl, ancien bâtonnier de Paris, coprésidente de la Commission de réflexion et de propositions sur le droit et les libertés à l'âge numérique à l'Assemblée nationale (23 octobre 2014).

M. Pascal Mbongo, professeur à l'Université de Poitiers (23 octobre 2014).

M. Thomas Dautieu, directeur adjoint des programmes au CSA (Conseil supérieur de l'audiovisuel), accompagné de **M. Guillaume du Puy-Montbrun** (20 novembre 2014).

M. Éric Walter, secrétaire général d'HADOPI (Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur Internet) (20 novembre 2014).

M. Emmanuel Derieux, professeur à l'Université Paris II, sciences de l'information et de la communication (27 novembre 2014).

M. Marc Hecker, chercheur à l'IFRI : importation du conflit israélo-palestinien en France ; terrorisme ; communication dans les conflits (Internet et réseaux sociaux) (27 novembre 2014).

Mme Agathe Lepage, professeur à l'Université Paris II (3 décembre 2014).

M. Marc Robert, procureur général près la cour d'appel de Versailles (3 décembre 2014).

Mme Lila Charef, responsable juridique du Collectif contre l'islamophobie en France (16 décembre 2014).

M. David Corchia, fondateur de CONCILEO (16 décembre 2014).

Mme Isabelle Falque-Pierrotin, présidente de la CNIL (21 janvier 2015).

LISTE DES DEMANDES DE CONTRIBUTIONS ÉCRITES

Délégation interministérielle à la lutte contre le racisme et l'antisémitisme (DILCRA)

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 des Droits des femmes, de la Ville, de la Jeunesse et des Sports

Secrétariat d'État chargé de la Famille, des Personnes âgées et de l'Autonomie,
auprès du ministère des Affaires sociales et de la Santé

Ministère du Logement et de l'Égalité des territoires

Secrétariat d'État chargé du Numérique auprès du ministre de l'Économie, du
Redressement productif et du Numérique

Ministère des Outre-mer

Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe

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

Ligue internationale contre le racisme et l'antisémitisme (LICRA)

Mouvement contre le racisme et pour l'amitié entre les peuples (MRAP)

SOS Racisme

Confédération française démocratique du travail (CFDT)

Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC)

Confédération générale du travail – Force ouvrière (CGT-FO)

Union nationale des syndicats autonomes (UNSA)

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
CEDEF/CEDAW : Comité sur l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes
CEDH : Cour européenne des droits de l'homme
CESDH : Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme
CEDS : Comité européen des droits sociaux
CERD : Comité pour l'élimination de la discrimination raciale
CESDIP : Centre de recherche sociologique sur le droit et les institutions pénales
CFCM : Conseil français du culte musulman
CIAS : Centre intercommunal d'action sociale
CIVI : Commission d'indemnisation des victimes d'infraction
CNCDDH : Commission consultative des droits de l'homme
CNED : Centre national d'enseignement à distance
COPEC : Commissions pour la promotion de l'égalité des chances
CRCM : conseils régionaux du culte musulman
CSA : Conseil supérieur de l'audiovisuel
CSER : Charte sociale européenne révisée
CSP : Conseil supérieur des programmes
DACG : Direction des affaires criminelles et des grâces
DAV : Délégation d'aide aux victimes
DCPJ : Direction centrale de la police judiciaire
DDD : Défenseur des droits
Dihal : Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement
DILCRA : Délégation Interministérielle à la lutte contre le racisme et l'antisémitisme
ECRI : Commission européenne contre le racisme et l'intolérance
ENM : École nationale de la magistrature
EPU : examen périodique universel
FAI : fournisseurs d'accès à Internet
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

IGGN : Inspection générale de la gendarmerie nationale

IGPN : Inspection générale de la police nationale

INDH : Institutions nationales des droits de l'homme

ITT : incapacité totale de travail

LCEN : loi n° 2004-575 pour la confiance dans l'économie numérique

LICRA : Ligue internationale contre le racisme et l'antisémitisme

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

ONCI : Observatoire national contre l'islamophobie

OQTF : obligation de quitter le territoire français

PHAROS : Plateforme d'harmonisation, d'analyse, de recoupement et d'orientation des signalements

PNACRA : Plan national d'action contre le racisme et l'antisémitisme

SPCJ : Service de protection de la communauté juive

TeO : enquête « Trajectoires et origines »

TOR : *The Ognion Router*

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 ?

Base : 1 020 2014	Effectifs	Pourcentage
Base	1 020	100,0
Le chômage	275	26,9
La crise économique	206	20,2
La pauvreté	121	11,9
Le terrorisme	82	8,0
L'insécurité	72	7,0
L'immigration	44	4,4
La perte de l'identité de la France	40	3,9
L'intégrisme religieux	39	3,9
Le racisme	30	3,0
La pollution	24	2,3
La corruption et les affaires	23	2,2
La mondialisation	22	2,2
Autre (précisez)	17	1,6
La drogue	12	1,2
L'antisémitisme	8	0,8
Le sida		
Aucune	2	0,2
Ne se prononcent pas	2	0,2

Q1. Pouvez-vous me dire quelles sont vos principales craintes pour la société française ? En second ?

Base : 1 016 2014	Effectifs	Pourcentage
Base	1 016	100,0
Le chômage	195	19,2
La crise économique	185	18,2
La pauvreté	136	13,4
Le terrorisme	98	9,7
L'insécurité	96	9,5
L'immigration	65	6,4
L'intégrisme religieux	41	4,1
Le racisme	33	3,3
La corruption et les affaires	31	3,1
La drogue	30	3,0
La perte de l'identité de la France	30	3,0
La pollution	29	2,9
La mondialisation	19	1,9
Autre (précisez)	11	1,1
L'antisémitisme	7	0,7
Le sida		
Aucune	5	0,5
Ne se prononcent pas	3	0,3

Q1. Pouvez-vous me dire quelles sont vos principales craintes pour la société française ? En troisième ?

Base : 1 008 2014	Effectifs	Pourcentage
Base	1 008	100,0
La crise économique	156	15,4
L'insécurité	137	13,6
La pauvreté	126	12,5
Le chômage	112	11,1
Le terrorisme	94	9,3
L'intégrisme religieux	68	6,7
L'immigration	53	5,2
La perte de l'identité de la France	51	5,1
La pollution	45	4,5
La corruption et les affaires	39	3,9
Le racisme	36	3,5
La drogue	29	2,9
La mondialisation	21	2,1
Autre (précisez)	11	1,0
L'antisémitisme	9	0,9
Le sida		
Aucune	15	1,5
Ne se prononcent pas	9	0,9

Q1. Pouvez-vous me dire quelles sont vos principales craintes pour la société française ? CUMUL

Base : 1 020 2014	Effectifs	Pourcentage
Base	1 020	100,0
Le chômage	581	57,0
La crise économique	547	53,6
La pauvreté	384	37,6
L'insécurité	305	29,9
Le terrorisme	274	26,8
L'immigration	161	15,8
L'intégrisme religieux	149	14,6
La perte de l'identité de la France	122	11,9
Le racisme	99	9,7
La pollution	98	9,6
La corruption et les affaires	93	9,1
La drogue	72	7,0
La mondialisation	63	6,1
Autre (précisez)	29	2,9
L'antisémitisme	24	2,3
Le sida		
Aucune	22	2,2
Ne se prononcent pas	14	1,3

Q2. Diriez-vous qu'en ce moment le racisme est en France très répandu, plutôt répandu, plutôt rare ou très rare ?

Base : 1 020 2014	Effectifs	Pourcentage
Base	1 020	100,0
ST répandu	876	85,9
Très répandu	267	26,2
Plutôt répandu	609	59,7
ST Rare	135	13,2
Plutôt rare	116	11,4
Très rare	19	1,8
Ne se prononcent pas	9	0,9

Q3. Quelles sont, à votre avis, les principales victimes du racisme en France ?

Base : 488 2014, Q3 ech1	Effectifs	Pourcentage
Base	488	100,0
ST Minorités nationales, ethniques ou religieuses	433	88,6
ST Nord-Africains/musulmans	230	47,1
Les « Arabes »	118	24,2
Les « Maghrébins »	63	12,9
Les « musulmans »	49	10,0
Les « Nord-Africains », les personnes d'Afrique	9	1,9
Les « Algériens »	9	1,8
Les « Marocains »	3	0,5
Les « islamistes »		
ST Étrangers/immigrés (sans précision)	149	30,5
Les « étrangers, personnes d'origine étrangère »	81	16,6
Les personnes d'une « autre couleur de peau »	60	12,3
Les « immigrés »	32	6,5
ST Africains/Noirs	120	24,6
Les « Noirs »	103	21,0
Les « Africains »	20	4,2
Les « Blacks »		
Les « Tziganes », les « Roms », les « gens du voyage »	78	15,9
Les « Français »	65	13,2
Les « juifs »	47	9,7
Les personnes d'autres « religions »	16	3,2
Les Asiatiques, les Chinois	11	2,3
Les Européens des pays de l'Est	9	1,7
Les « enfants d'immigrés »/« de la 2 ^e génération »	8	1,5
Les personnes d'autres cultures	7	1,3
Autre minorité ethnique ou nationale	5	1,1
Racisme dans les deux sens/inversé/de la part des populations généralement discriminées	4	0,9
La part des populations généralement discriminées	2	0,5
Les « Turcs »	2	0,4
Les personnes d'autres « races » (sp)	1	0,2
Tous « ceux qui ne sont pas français »	1	0,2

Base : 488 2014, Q3 ech1	Effectifs	Pourcentage
ST Autres groupes	86	17,6
Tous, on est tous victimes	37	7,6
Les personnes qui ne cherchent pas à s'intégrer	15	3,1
Les jeunes	11	2,3
Les pauvres, démunis, exclus, les marginaux	7	1,4
Les retraités, personnes âgées	4	0,9
Les chômeurs, les sans-emploi	4	0,9
Les homosexuels	4	0,8
Les personnes qui ont un physique peu avantageux/gros	4	0,8
Les femmes	3	0,6
Les enfants	3	0,6
Les handicapés	2	0,4
Les habitants des cités	2	0,3
Les SDF		
Autres	1	0,2
Ne se prononcent pas	12	2,5

Q4. Vous personnellement, de laquelle des opinions suivantes vous sentez-vous le plus proche ?

Base : 1 020 2014	Effectifs	Pourcentage
Base	1 020	100,0
Rien ne peut justifier les réactions racistes	422	41,3
Certains comportements peuvent parfois justifier des réactions racistes	588	57,7
Ne se prononcent pas	10	1,0

Q6. Laquelle de ces deux phrases se rapproche le plus de ce que vous pensez ?

Base : 1 020 2014	Effectifs	Pourcentage
Base	1 020	100,0
Ce sont avant tout les personnes d'origine étrangère qui ne se donnent pas les moyens de s'intégrer	614	60,2
C'est avant tout la société française qui ne se donne pas les moyens aux personnes d'origine étrangère de s'intégrer	249	24,4
(Ni l'une ni l'autre) Réponse non suggérée	143	14,0
Ne se prononcent pas	14	1,4

Q7. Pour chacune des catégories suivantes, dites-moi si elle constitue pour vous actuellement en France... ? Les catholiques

Base : 1 020 2014	Effectifs	Pourcentage
Base	1 020	100,0
Un groupe à part dans la société	64	6,3
Un groupe ouvert aux autres	370	36,3
Des personnes ne formant pas spécialement un groupe	581	57,0
Ne se prononcent pas	4	0,4

Q7. Pour chacune des catégories suivantes, dites-moi si elle constitue pour vous actuellement en France... ? Les protestants

Base : 1 020 2014	Effectifs	Pourcentage
Base	1 020	100,0
Un groupe à part dans la société	87	8,6
Un groupe ouvert aux autres	320	31,4
Des personnes ne formant pas spécialement un groupe	588	57,6
Ne se prononcent pas	24	2,4

Q7. Pour chacune des catégories suivantes, dites-moi si elle constitue pour vous actuellement en France... ? Les homosexuels

Base : 1 020 2014	Effectifs	Pourcentage
Base	1 020	100,0
Un groupe à part dans la société	188	18,4
Un groupe ouvert aux autres	377	37,0
Des personnes ne formant pas spécialement un groupe	447	43,8
Ne se prononcent pas	8	0,8

Q7. Pour chacune des catégories suivantes, dites-moi si elle constitue pour vous actuellement en France... ? Les juifs

Base : 1 020 2014	Effectifs	Pourcentage
Base	1 020	100,0
Un groupe à part dans la société	283	27,7
Un groupe ouvert aux autres	324	31,8
Des personnes ne formant pas spécialement un groupe	396	38,9
Ne se prononcent pas	16	1,6

Q7. Pour chacune des catégories suivantes, dites-moi si elle constitue pour vous actuellement en France... ? Les Maghrébins

Base : 1 020 2014	Effectifs	Pourcentage
Base	1 020	100,0
Un groupe à part dans la société	392	38,4
Un groupe ouvert aux autres	264	25,9
Des personnes ne formant pas spécialement un groupe	355	34,8
Ne se prononcent pas	9	0,9

Q7. Pour chacune des catégories suivantes, dites-moi si elle constitue pour vous actuellement en France... ? Les musulmans

Base : 1 020 2014	Effectifs	Pourcentage
Base	1 020	100,0
Un groupe à part dans la société	485	47,5
Un groupe ouvert aux autres	236	23,1
Des personnes ne formant pas spécialement un groupe	293	28,7
Ne se prononcent pas	6	0,6

Q7. Pour chacune des catégories suivantes, dites-moi si elle constitue pour vous actuellement en France... ? Les Asiatiques

Base : 1 020 2014	Effectifs	Pourcentage
Base	1 020	100,0
Un groupe à part dans la société	381	37,4
Un groupe ouvert aux autres	313	30,7
Des personnes ne formant pas spécialement un groupe	320	31,3
Ne se prononcent pas	6	0,6

Q7. Pour chacune des catégories suivantes, dites-moi si elle constitue pour vous actuellement en France... ? Les Noirs

Base : 513 2014	Effectifs	Pourcentage
Base	513	100,0
Un groupe à part dans la société	126	24,6
Un groupe ouvert aux autres	181	35,3
Des personnes ne formant pas spécialement un groupe	203	39,6
Ne se prononcent pas	3	0,5

Q7. Pour chacune des catégories suivantes, dites-moi si elle constitue pour vous actuellement en France... ? Les Antillais

Base : 507 2014	Effectifs	Pourcentage
Base	507	100,0
Un groupe à part dans la société	71	14,0
Un groupe ouvert aux autres	174	34,3
Des personnes ne formant pas spécialement un groupe	255	50,2
Ne se prononcent pas	7	1,4

Q7. Pour chacune des catégories suivantes, dites-moi si elle constitue pour vous actuellement en France... ? Les gens du voyage

Base : 513 2014	Effectifs	Pourcentage
Base	513	100,0
Un groupe à part dans la société	409	79,8
Un groupe ouvert aux autres	53	10,3
Des personnes ne formant pas spécialement un groupe	50	9,7
Ne se prononcent pas	1	0,3

Q7. Pour chacune des catégories suivantes, dites-moi si elle constitue pour vous actuellement en France... ? Les Roms

Base : 507 2014	Effectifs	Pourcentage
Base	507	100,0
Un groupe à part dans la société	416	81,9
Un groupe ouvert aux autres	34	6,8
Des personnes ne formant pas spécialement un groupe	49	9,7
Ne se prononcent pas	8	1,6

Q8. 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 »

Base : 1 020 2014	Effectifs	Pourcentage
Base	1 020	100,0
ST D'accord	638	62,6
Tout à fait d'accord	214	21,0
Plutôt d'accord	424	41,6
ST Pas d'accord	359	35,2
Plutôt pas d'accord	231	22,7
Pas d'accord du tout	127	12,5
Ne se prononcent pas	23	2,3

Q8. 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 »

Base : 1 020 2014	Effectifs	Pourcentage
Base	1 020	100,0
ST D'accord	869	85,2
Tout à fait d'accord	453	44,4
Plutôt d'accord	416	40,8
ST Pas d'accord	144	14,1
Plutôt pas d'accord	104	10,2
Pas d'accord du tout	40	3,9
Ne se prononcent pas	7	0,7

Q8. 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 »

Base : 1 020 2014	Effectifs	Pourcentage
Base	1 020	100,0
ST D'accord	677	66,4
Tout à fait d'accord	342	33,5
Plutôt d'accord	335	32,9
ST Pas d'accord	329	32,2
Plutôt pas d'accord	216	21,2
Pas d'accord du tout	113	11,0
Ne se prononcent pas	14	1,4

Q8. 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 gens du voyage de nationalité française sont des Français comme les autres »

Base : 1 020 2014	Effectifs	Pourcentage
Base	1 020	100,0
ST D'accord	682	66,9
Tout à fait d'accord	276	27,1
Plutôt d'accord	406	39,8
ST Pas d'accord	327	32,0
Plutôt pas d'accord	236	23,1
Pas d'accord du tout	91	8,9
Ne se prononcent pas	11	1,1

Q8. 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»

Base : 1 020 2014	Effectifs	Pourcentage
Base	1 020	100,0
ST D'accord	647	63,5
Tout à fait d'accord	342	33,6
Plutôt d'accord	305	29,9
ST Pas d'accord	365	35,8
Plutôt pas d'accord	188	18,4
Pas d'accord du tout	177	17,3
Ne se prononcent pas	8	0,8

Q8. 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»

Base : 1 020 2014	Effectifs	Pourcentage
Base	1 020	100,0
ST D'accord	425	41,7
Tout à fait d'accord	154	15,1
Plutôt d'accord	271	26,6
ST Pas d'accord	572	56,1
Plutôt pas d'accord	211	20,6
Pas d'accord du tout	362	35,5
Ne se prononcent pas	22	2,2

Q8. 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»

Base : 1 020 2014	Effectifs	Pourcentage
Base	1 020	100,0
ST D'accord	470	46,1
Tout à fait d'accord	105	10,3
Plutôt d'accord	365	35,8
ST Pas d'accord	505	49,5
Plutôt pas d'accord	275	26,9
Pas d'accord du tout	230	22,6
(nsp)	45	4,4

Q8. 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 »

Base : 1 020 2014	Effectifs	Pourcentage
Base	1 020	100,0
ST D'accord	735	72,1
Tout à fait d'accord	380	37,2
Plutôt d'accord	356	34,9
ST Pas d'accord	264	25,9
Plutôt pas d'accord	176	17,2
Pas d'accord du tout	89	8,7
Ne se prononcent pas	20	2,0

Q8. 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 »

Base : 1 020 2014	Effectifs	Pourcentage
Base	1 020	100,0
ST D'accord	566	55,5
Tout à fait d'accord	247	24,2
Plutôt d'accord	320	31,3
ST Pas d'accord	316	31,0
Plutôt pas d'accord	235	23,1
Pas d'accord du tout	81	7,9
Ne se prononcent pas	138	13,5

Q8. 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 »

Base : 1 020 2014	Effectifs	Pourcentage
Base	1 020	100,0
ST D'accord	734	71,9
Tout à fait d'accord	362	35,5
Plutôt d'accord	372	36,5
ST Pas d'accord	233	22,9
Plutôt pas d'accord	138	13,5
Pas d'accord du tout	96	9,4
Ne se prononcent pas	53	5,2

Q8. 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 »

Base : 1 020 2014	Effectifs	Pourcentage
Base	1 020	100,0
ST D'accord	637	62,5
Tout à fait d'accord	232	22,8
Plutôt d'accord	405	39,7
ST Pas d'accord	327	32,1
Plutôt pas d'accord	192	18,8
Pas d'accord du tout	135	13,3
Ne se prononcent pas	56	5,5

Q11. Vous, personnellement, de laquelle des opinions suivantes vous sentez-vous le plus proche ?

Base : 1 020 2014	Effectifs	Pourcentage
Base	1 020	100,0
Les races humaines n'existent pas	286	28,1
Toutes les races humaines se valent	574	56,3
Il y a des races supérieures à d'autres	139	13,6
Ne se prononcent pas	20	2,0

Q12A. Aujourd'hui, diriez-vous que les personnes de différentes origines qui composent la société française...

Base : 503 2014	Effectifs	Pourcentage
Base	503	100,0
ST Ensembles	349	69,4
vivent ensemble, en bonne entente	91	18,2
vivent ensemble, avec des tensions	258	51,3
ST Séparés	149	29,5
vivent séparées, en bonne entente	27	5,4
vivent séparées, avec des tensions	121	24,1
ST Vivent en bonne entente	119	23,6
ST Vivent avec des tensions	379	75,4
Ne se prononcent pas	5	1,0

Q12B. Aujourd'hui, diriez-vous que les personnes de différentes religions qui composent la société française...

Base : 517 2014	Effectifs	Pourcentage
Base	517	100,0
ST Ensembles	373	72,1
vivent ensemble, en bonne entente	107	20,7
vivent ensemble, avec des tensions	266	51,4
ST Séparés	140	27,1
vivent séparées, en bonne entente	32	6,2
vivent séparées, avec des tensions	108	20,9
ST Vivent en bonne entente	139	26,8
ST Vivent avec des tensions	374	72,3
Ne se prononcent pas	4	0,8

Q13. Vous, personnellement, pensez-vous qu'une lutte vigoureuse contre le racisme est nécessaire en France ?

Base : 1 020 2014	Effectifs	Pourcentage
Base	1 020	100,0
ST Oui	657	64,4
Oui, tout à fait	265	26,0
Oui, plutôt	392	38,4
ST Non	344	33,7
Non, pas vraiment	252	24,7
Non, pas du tout	91	9,0
Ne se prononcent pas	19	1,9

Q14. Pour chacun des acteurs suivants, diriez-vous qu'ils en font trop, pas assez ou ce qu'il faut pour lutter contre le racisme en France ? « Les médias »

Base : 1 020 2014	Effectifs	Pourcentage
Base	1 020	100,0
Trop	352	34,6
Ce qu'il faut	354	34,7
Pas assez	294	28,8
Ne se prononcent pas	19	1,9

Q14. Pour chacun des acteurs suivants, diriez-vous qu'ils en font trop, pas assez ou ce qu'il faut pour lutter contre le racisme en France ?
« Les responsables politiques »

Base : 1020 2014	Effectifs	Pourcentage
Base	1 020	100,0
Trop	207	20,3
Ce qu'il faut	330	32,4
Pas assez	454	44,5
Ne se prononcent pas	28	2,8

Q14. Pour chacun des acteurs suivants, diriez-vous qu'ils en font trop, pas assez ou ce qu'il faut pour lutter contre le racisme en France ?
« Les associations »

Base : 1020 2014	Effectifs	Pourcentage
Base	1 020	100,0
Trop	236	23,2
Ce qu'il faut	562	55,1
Pas assez	193	18,9
Ne se prononcent pas	29	2,8

Q14. Pour chacun des acteurs suivants, diriez-vous qu'ils en font trop, pas assez ou ce qu'il faut pour lutter contre le racisme en France ? « L'école »

Base : 1020 2014	Effectifs	Pourcentage
Base	1 020	100,0
Trop	74	7,3
Ce qu'il faut	615	60,3
Pas assez	293	28,7
Ne se prononcent pas	39	3,8

Q15. 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 un logement »

Base : 1020 2014	Effectifs	Pourcentage
Base	1 020	100,0
Plus de facilité	378	37,0
Plus de difficulté	432	42,4
Ni l'un ni l'autre	200	19,6
Ne se prononcent pas	10	1,0

Q15. 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...))»

Base : 1 020 2014	Effectifs	Pourcentage
Base	1 020	100,0
Plus de facilité	62	6,1
Plus de difficulté	441	43,2
Ni l'un ni l'autre	486	47,7
Ne se prononcent pas	31	3,0

Q15. 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 un emploi»

Base : 1 020 2014	Effectifs	Pourcentage
Base	1 020	100,0
Plus de facilité	121	11,8
Plus de difficulté	606	59,4
Ni l'un ni l'autre	282	27,6
Ne se prononcent pas	12	1,2

Q15. 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»

Base : 1 020 2014	Effectifs	Pourcentage
Base	1 020	100,0
Plus de facilité	603	59,1
Plus de difficulté	92	9,0
Ni l'un ni l'autre	304	29,9
Ne se prononcent pas	21	2,0

Q15. 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»

Base : 1 020 2014	Effectifs	Pourcentage
Base	1 020	100,0
Plus de facilité	462	45,3
Plus de difficulté	110	10,8
Ni l'un ni l'autre	430	42,1
Ne se prononcent pas	18	1,7

Q15. 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 l'éducation et à la formation»

Base : 1 020 2014	Effectifs	Pourcentage
Base	1 020	100,0
Plus de facilité	180	17,7
Plus de difficulté	287	28,2
Ni l'un ni l'autre	542	53,1
Ne se prononcent pas	10	1,0

Q16. À votre avis, les personnes qui tiennent publiquement des propos racistes, par exemple..., doivent-elles être condamnées sévèrement par la justice, condamnées mais pas sévèrement ou bien ne pas être condamnées ? «Sale Noir»

Base : 1 020 2014	Effectifs	Pourcentage
Base	1 020	100,0
ST Oui	873	85,6
Oui, elles doivent être condamnées sévèrement	403	39,5
Oui, elles doivent être condamnées mais pas sévèrement	471	46,1
Non, elles ne doivent pas être condamnées	138	13,5
Ne se prononcent pas	8	0,8

Q16. À votre avis, les personnes qui tiennent publiquement des propos racistes, comme..., doivent-elles être condamnées sévèrement par la justice, condamnées mais pas sévèrement ou bien ne pas être condamnées ? «Sale Arabe»

Base : 1 020 2014	Effectifs	Pourcentage
Base	1 020	100,0
ST Oui	859	84,2
Oui, elles doivent être condamnées sévèrement	390	38,2
Oui, elles doivent être condamnées mais pas sévèrement	468	45,9
Non, elles ne doivent pas être condamnées	152	14,9
Ne se prononcent pas	9	0,9

Q16. À votre avis, les personnes qui tiennent publiquement des propos racistes, comme..., doivent-elles être condamnées sévèrement par la justice, condamnées mais pas sévèrement ou bien ne pas être condamnées ?
« Sale juif »

Base : 1 020 2014	Effectifs	Pourcentage
Base	1 020	100,0
ST Oui	878	86,1
Oui, elles doivent être condamnées sévèrement	415	40,7
Oui, elles doivent être condamnées mais pas sévèrement	463	45,4
Non, elles ne doivent pas être condamnées	130	12,8
Ne se prononcent pas)	11	1,1

Q16. À votre avis, les personnes qui tiennent publiquement des propos racistes, par exemple..., doivent-elles être condamnées sévèrement par la justice, condamnées mais pas sévèrement ou bien ne pas être condamnées ?
« Sale Français »

Base : 1 020 2014	Effectifs	Pourcentage
Base	1 020	100,0
ST Oui	917	89,9
Oui, elles doivent être condamnées sévèrement	492	48,2
Oui, elles doivent être condamnées mais pas sévèrement	425	41,7
Non, elles ne doivent pas être condamnées	94	9,2
Ne se prononcent pas	9	0,9

Q16. À votre avis, les personnes qui tiennent publiquement des propos racistes, comme..., doivent-elles être condamnées sévèrement par la justice, condamnées mais pas sévèrement ou bien ne pas être condamnées ?
« Sale Rom »

Base : 1 020 2014	Effectifs	Pourcentage
Base	1 020	100,0
ST Oui	830	81,4
Oui, elles doivent être condamnées sévèrement	374	36,6
Oui, elles doivent être condamnées mais pas sévèrement	457	44,8
Non, elles ne doivent pas être condamnées	175	17,2
Ne se prononcent pas	14	1,4

Q17a. 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 »

Base : 468 2014	Effectifs	Pourcentage
Base	468	100,0
ST Grave	386	82,6
Très grave	224	47,9
Assez grave	162	34,7
ST Pas grave	76	16,3
Peu grave	60	12,8
Pas grave du tout	17	3,5
Ne se prononcent pas	5	1,1

Q17a. 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 »

Base : 468 2014	Effectifs	Pourcentage
Base	468	100,0
ST Grave	360	76,9
Très grave	189	40,4
Assez grave	171	36,6
ST Pas grave	100	21,4
Peu grave	69	14,8
Pas grave du tout	31	6,6
Ne se prononcent pas	8	1,6

Q17a. 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 ?
« Être contre le mariage d'un de ses enfants avec une personne noire »

Base : 468 2014	Effectifs	Pourcentage
Base	468	100,0
ST Grave	309	66,1
Très grave	127	27,2
Assez grave	182	38,9
ST Pas grave	141	30,1
Peu grave	94	20,1
Pas grave du tout	47	10,0
Ne se prononcent pas	18	3,8

Q17a. 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 »

Base : 468 2014	Effectifs	Pourcentage
Base	468	100,0
ST Grave	411	87,8
Très grave	236	50,4
Assez grave	175	37,4
ST Pas grave	51	10,8
Peu grave	38	8,2
Pas grave du tout	12	2,6
Ne se prononcent pas	7	1,4

Q17b. 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 »

Base : 552 2014	Effectifs	Pourcentage
Base	552	100,0
ST Grave	452	81,9
Très grave	241	43,7
Assez grave	211	38,2
ST Pas grave	92	16,6
Peu grave	71	12,8
Pas grave du tout	21	3,8
Ne se prononcent pas	8	1,4

Q17b. 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 »

Base : 552 2014	Effectifs	Pourcentage
Base	552	100,0
ST Grave	422	76,4
Très grave	193	35,0
Assez grave	229	41,4
ST Pas grave	124	22,4
Peu grave	91	16,4
Pas grave du tout	33	6,0
Ne se prononcent pas	7	1,2

Q17b. 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 ? « Être contre le mariage d'un de ses enfants avec une personne d'origine maghrébine »

Base : 552 2014	Effectifs	Pourcentage
Base	552	100,0
ST Grave	340	61,5
Très grave	149	26,9
Assez grave	191	34,6
ST Pas grave	192	34,8
Peu grave	119	21,5
Pas grave du tout	73	13,3
Ne se prononcent pas	20	3,7

Q17b. 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 »

Base : 552 2014	Effectifs	Pourcentage
Base	552	100,0
ST Grave	465	84,3
Très grave	251	45,4
Assez grave	215	38,9
ST Pas grave	83	15,0
Peu grave	69	12,6
Pas grave du tout	13	2,4
Ne se prononcent pas	4	0,7

Q18. 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 »

Base : 1 020 2014	Effectifs	Pourcentage
Base	1 020	100,0
ST D'accord	711	69,7
Tout à fait d'accord	301	29,5
Plutôt d'accord	410	40,2
ST Pas d'accord	290	28,4
Plutôt pas d'accord	212	20,8
Pas d'accord du tout	77	7,6
Ne se prononcent pas	20	1,9

Q18. 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 »

Base : 1 020 2014	Effectifs	Pourcentage
Base	1 020	100,0
ST D'accord	690	67,6
Tout à fait d'accord	224	22,0
Plutôt d'accord	465	45,6
ST Pas d'accord	298	29,2
Plutôt pas d'accord	170	16,7
Pas d'accord du tout	128	12,6
Ne se prononcent pas	32	3,1

Q18. 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 »

Base : 1 020 2014	Effectifs	Pourcentage
Base	1 020	100,0
ST D'accord	784	76,8
Tout à fait d'accord	428	41,9
Plutôt d'accord	356	34,9
ST Pas d'accord	211	20,7
Plutôt pas d'accord	118	11,6
Pas d'accord du tout	93	9,1
Ne se prononcent pas	25	2,5

Q18. 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 »

Base : 1 020 2014	Effectifs	Pourcentage
Base	1 020	100,0
ST D'accord	590	57,9
Tout à fait d'accord	284	27,8
Plutôt d'accord	307	30,1
ST Pas d'accord	421	41,3
Plutôt pas d'accord	234	23,0
Pas d'accord du tout	187	18,3
Ne se prononcent pas	8	0,8

Q18. 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 »

Base : 1 020 2014	Effectifs	Pourcentage
Base	1 020	100,0
ST D'accord	739	72,4
Tout à fait d'accord	325	31,8
Plutôt d'accord	414	40,6
ST Pas d'accord	269	26,4
Plutôt pas d'accord	203	20,0
Pas d'accord du tout	65	6,4
Ne se prononcent pas	13	1,2

Q18. 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 »

Base : 1 020 2014	Effectifs	Pourcentage
Base	1 020	100,0
ST D'accord	919	90,1
Tout à fait d'accord	599	58,7
Plutôt d'accord	321	31,4
ST Pas d'accord	95	9,3
Plutôt pas d'accord	79	7,7
Pas d'accord du tout	16	1,6
Ne se prononcent pas	6	0,6

Q18. 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 »

Base : 1 020 2014	Effectifs	Pourcentage
Base	1 020	100,0
ST D'accord	368	36,0
Tout à fait d'accord	128	12,5
Plutôt d'accord	240	23,5
ST Pas d'accord	637	62,5
Plutôt pas d'accord	303	29,7
Pas d'accord du tout	335	32,8
Ne se prononcent pas	15	1,5

Q18. 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 »

Base : 1 020 2014	Effectifs	Pourcentage
Base	1 020	100,0
ST D'accord	380	37,3
Tout à fait d'accord	139	13,6
Plutôt d'accord	242	23,7
ST Pas d'accord	540	52,9
Plutôt pas d'accord	318	31,2
Pas d'accord du tout	221	21,7
Ne se prononcent pas	100	9,8

Q19. Au cours des cinq dernières années, pensez-vous avoir été l'objet de comportements racistes ?

Base : 1 020 2014	Effectifs	Pourcentage
Base	1 020	100,0
Souvent	48	4,7
Parfois	181	17,7
Une fois	74	7,3
Jamais	714	70,0
Ne se prononcent pas	4	0,4

Q20. D'après vous était-ce plutôt à cause... ?

Base : 229 2014	Effectifs	Pourcentage
Base	229	100,0
De votre couleur de peau	54	23,8
De votre religion	34	15,0
De votre nationalité	92	40,4
Autre (préciser)	42	18,6
Ne se prononcent pas	5	2,2

Q21. 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»

Base : 1 020 2014	Effectifs	Pourcentage
Base	1 020	100,0
ST Positif	478	46,9
Très positif	128	12,6
Assez positif	350	34,3
ST Négatif	252	24,8
Assez négatif	189	18,6
Très négatif	63	6,2
Ni positif, ni négatif	283	27,8
Ne se prononcent pas	6	0,6

Q21. 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»

Base : 1 020 2014	Effectifs	Pourcentage
Base	1 020	100,0
ST Positif	771	75,6
Très positif	338	33,2
Assez positif	433	42,4
ST Négatif	69	6,8
Assez négatif	61	6,0
Très négatif	8	0,8
Ni positif, ni négatif	162	15,9
Ne se prononcent pas	18	1,8

Q21. 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»

Base : 1 020 2014	Effectifs	Pourcentage
Base	1 020	100,0
ST Positif	560	54,9
Très positif	197	19,4
Assez positif	362	35,5
ST Négatif	125	12,3
Assez négatif	89	8,7
Très négatif	36	3,5
Ni positif, ni négatif	327	32,0
Ne se prononcent pas	8	0,8

Q21. 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 »

Base : 1 020 2014	Effectifs	Pourcentage
Base	1 020	100,0
ST Positif	340	33,3
Très positif	56	5,5
Assez positif	284	27,8
ST Négatif	258	25,3
Assez négatif	187	18,4
Très négatif	70	6,9
Ni positif, ni négatif	394	38,6
Ne se prononcent pas	28	2,8

Q21. 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 »

Base : 1 020 2014	Effectifs	Pourcentage
Base	1 020	100,0
ST Positif	266	26,1
Très positif	69	6,7
Assez positif	197	19,3
ST Négatif	456	44,7
Assez négatif	243	23,9
Très négatif	213	20,9
Ni positif, ni négatif	278	27,2
Ne se prononcent pas	20	2,0

Q21. 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 protestante »

Base : 1 020 2014	Effectifs	Pourcentage
Base	1 020	100,0
ST Positif	415	40,7
Très positif	88	8,6
Assez positif	328	32,1
ST Négatif	137	13,4
Assez négatif	98	9,6
Très négatif	38	3,8
Ni positif, ni négatif	437	42,8
Ne se prononcent pas	31	3,1

Q22. Pouvez-vous me dire, pour chacun des pays ou des groupes de pays 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 »

Base : 1 020 2014	Effectifs	Pourcentage
Base	1 020	100,0
ST Positif	264	25,9
Très positif	43	4,2
Assez positif	221	21,6
ST Négatif	396	38,8
Assez négatif	277	27,2
Très négatif	118	11,6
Ni positif, ni négatif	324	31,8
Ne se prononcent pas	36	3,5

Q22. Pouvez-vous me dire, pour chacun des pays ou des groupes de pays 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 »

Base : 1 020 2014	Effectifs	Pourcentage
Base	1 020	100,0
ST Positif	571	56,0
Très positif	166	16,2
Assez positif	405	39,7
ST Négatif	240	23,6
Assez négatif	200	19,6
Très négatif	41	4,0
Ni positif, ni négatif	187	18,4
Ne se prononcent pas	22	2,1

Q22. Pouvez-vous me dire, pour chacun des pays ou des groupes de pays 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 »

Base : 1 020 2014	Effectifs	Pourcentage
Base	1 020	100,0
ST Positif	770	75,5
Très positif	330	32,4
Assez positif	439	43,1
ST Négatif	128	12,6
Assez négatif	109	10,7
Très négatif	19	1,9
Ni positif, ni négatif	117	11,5
Ne se prononcent pas	5	0,5

Q22. Pouvez-vous me dire, pour chacun des pays ou des groupes de pays 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»

Base : 1 020 2014	Effectifs	Pourcentage
Base	1 020	100,0
ST Positif	243	23,8
Très positif	58	5,7
Assez positif	185	18,1
ST Négatif	510	50,0
Assez négatif	287	28,1
Très négatif	223	21,8
Ni positif, ni négatif	240	23,5
Ne se prononcent pas	27	2,7

Q22. Pouvez-vous me dire, pour chacun des pays ou des groupes de pays 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»

Base : 1 020 2014	Effectifs	Pourcentage
Base	1 020	100,0
ST Positif	545	53,4
Très positif	166	16,3
Assez positif	379	37,2
ST Négatif	337	33,1
Assez négatif	246	24,1
Très négatif	91	8,9
Ni positif, ni négatif	129	12,7
Ne se prononcent pas	9	0,9

Q23. Selon vous le respect des pratiques religieuses musulmanes suivantes peut-il, en France, poser problème pour vivre en société ? «Le port du voile»

Base : 1 020 2014	Effectifs	Pourcentage
Base	1 020	100,0
ST Oui	806	79,0
Oui, tout à fait	529	51,9
Oui, plutôt	276	27,1
ST Non	213	20,9
Non, pas vraiment	144	14,2
Non, pas du tout	69	6,8
Ne se prononcent pas	1	0,1

Q23. Selon vous le respect des pratiques religieuses musulmanes suivantes peut-il, en France, poser problème pour vivre en société ? «Le jeûne du Ramadan»

Base : 1 020 2014	Effectifs	Pourcentage
Base	1 020	100,0
ST Oui	383	37,5
Oui, tout à fait	175	17,2
Oui, plutôt	208	20,4
ST Non	628	61,6
Non, pas vraiment	307	30,1
Non, pas du tout	321	31,5
Ne se prononcent pas	9	0,9

Q23. Selon vous le respect des pratiques religieuses musulmanes suivantes peut-il, en France, poser problème pour vivre en société ? «Les prières»

Base : 1 020 2014	Effectifs	Pourcentage
Base	1 020	100,0
ST Oui	472	46,3
Oui, tout à fait	256	25,1
Oui, plutôt	217	21,3
ST Non	535	52,4
Non, pas vraiment	293	28,8
Non, pas du tout	241	23,7
Ne se prononcent pas	13	1,2

Q23. 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»

Base : 1 020 2014	Effectifs	Pourcentage
Base	1 020	100,0
ST Oui	406	39,8
Oui, tout à fait	240	23,6
Oui, plutôt	165	16,2
ST Non	605	59,3
Non, pas vraiment	292	28,7
Non, pas du tout	313	30,7
Ne se prononcent pas	9	0,9

Q23. 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 »

Base : 1 020 2014	Effectifs	Pourcentage
Base	1 020	100,0
ST Oui	504	49,4
Oui, tout à fait	273	26,8
Oui, plutôt	231	22,6
ST Non	505	49,5
Non, pas vraiment	264	25,9
Non, pas du tout	241	23,6
Ne se prononcent pas	12	1,1

Q23. Selon vous le respect des pratiques religieuses musulmanes suivantes peut-il, en France, poser problème pour vivre en société ?
« Le port du voile intégral »

Base : 1 020 2014	Effectifs	Pourcentage
Base	1 020	100,0
ST Oui	946	92,8
Oui, tout à fait	748	73,4
Oui, plutôt	198	19,4
ST Non	72	7,0
Non, pas vraiment	44	4,3
Non, pas du tout	28	2,8
Ne se prononcent pas	2	0,2

Q23. 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 »

Base : 1 020 2014	Effectifs	Pourcentage
Base	1 020	100,0
ST Oui	530	52,0
Oui, tout à fait	299	29,3
Oui, plutôt	231	22,6
ST Non	438	42,9
Non, pas vraiment	231	22,7
Non, pas du tout	206	20,2
Ne se prononcent pas	52	5,1

Q24a. En France aujourd'hui, avez-vous le sentiment que l'on parle trop, pas assez ou ce qu'il faut de l'extermination des Roms pendant la Seconde Guerre mondiale ?

Base : 544 2014	Effectifs	Pourcentage
Base	544	100,0
Trop	35	6,5
Pas assez	218	40,1
Ce qu'il faut	249	45,7
Ne se prononcent pas	42	7,7

Q24b. 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 pendant la Seconde Guerre mondiale ?

Base : 476 2014	Effectifs	Pourcentage
Base	476	100,0
Trop	31	6,6
Pas assez	166	34,9
Ce qu'il faut	244	51,2
Ne se prononcent pas	35	7,4

Q25. 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 »

Base : 1 020 2014	Effectifs	Pourcentage
Base	1 020	100,0
ST D'accord	877	85,9
Tout à fait d'accord	462	45,2
Plutôt d'accord	415	40,7
ST Pas d'accord	111	10,9
Pas vraiment d'accord	86	8,4
Pas d'accord du tout	25	2,4
Ne se prononcent pas	32	3,2

Q25. 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 »

Base : 1 020 2014	Effectifs	Pourcentage
Base	1020	100,0
ST D'accord	826	80,9
Tout à fait d'accord	455	44,6
Plutôt d'accord	371	36,3
ST Pas d'accord	135	13,2
Pas vraiment d'accord	103	10,1
Pas d'accord du tout	32	3,2
Ne se prononcent pas	59	5,8

Q25. 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 »

Base : 1 020 2014	Effectifs	Pourcentage
Base	1020	100,0
ST D'accord	784	76,9
Tout à fait d'accord	410	40,2
Plutôt d'accord	374	36,7
ST Pas d'accord	182	17,9
Pas vraiment d'accord	134	13,2
Pas d'accord du tout	48	4,7
Ne se prononcent pas	54	5,2

Q25. 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 »

Base : 1 020 2014	Effectifs	Pourcentage
Base	1020	100,0
ST D'accord	785	77,0
Tout à fait d'accord	437	42,8
Plutôt d'accord	349	34,2
ST Pas d'accord	180	17,7
Pas vraiment d'accord	128	12,5
Pas d'accord du tout	52	5,1
Ne se prononcent pas	55	5,4

Q26. 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 ?

Base : 1 020 2014	Effectifs	Pourcentage
Base	1 020	100,0
Trop	264	25,9
Pas assez	146	14,3
Ce qu'il faut	580	56,9
Ne se prononcent pas	30	2,9

Q27. Selon vous, qui porte la plus grande responsabilité dans la poursuite du conflit israélo-palestinien ?

Base : 1 020 2014	Effectifs	Pourcentage
Base	1 020	100,0
Les Palestiniens	69	6,7
Les Israéliens	212	20,8
Autant l'un que l'autre	666	65,3
Ne se prononcent pas	73	7,1

Q28. Pour vous, la laïcité, c'est quoi ?

Base : 473 2014	Effectifs	Pourcentage
Base	473	100,0
La liberté de penser et de pratiquer la religion que l'on souhaite	139	29,3
L'absence de signe religieux dans l'espace public (école notamment)	129	27,3
Bien vivre ensemble en respectant les croyances des autres	123	26,0
La séparation des religions et de l'État (sans précision)	116	24,5
L'absence de discrimination à l'école	17	3,6
La loi de séparation des Églises et de l'État de 1905	14	2,9
Ne sait pas	31	6,5
Le choix de pratiquer ou non une religion	11	2,3

Q29. 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

Base : 1 020 2014	Effectifs	Pourcentage
Base	1 020	100,0
Permettre à des gens de convictions différentes de vivre ensemble	288	28,3
La séparation des religions et de l'État	269	26,4
L'interdiction des signes et des manifestations religieuses dans l'espace public (la rue, les commerces, les services publics, etc.)	250	24,6
La préservation de l'identité traditionnelle de la France	119	11,6
Le rejet de toutes les religions et convictions religieuses	77	7,5
Ne se prononcent pas	17	1,6

Q29. 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 second

Base : 1 003 2014	Effectifs	Pourcentage
Base	1 003	100,0
L'interdiction des signes et des manifestations religieuses dans l'espace public (la rue, les commerces, les services publics, etc.)	261	26,0
Permettre à des gens de convictions différentes de vivre ensemble	259	25,8
La séparation des religions et de l'État	210	21,0
La préservation de l'identité traditionnelle de la France	155	15,4
Le rejet de toutes les religions et convictions religieuses	99	9,9
Ne se prononcent pas	20	2,0

Q29. 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

Base : 1 020 2014	Effectifs	Pourcentage
Base	1 020	100,0
Permettre à des gens de convictions différentes de vivre ensemble	547	53,6
L'interdiction des signes et des manifestations religieuses dans l'espace public (la rue, les commerces, les services publics, etc.)	511	50,1
La séparation des religions et de l'État	479	47,0
La préservation de l'identité traditionnelle de la France	273	26,8
Le rejet de toutes les religions et convictions religieuses	176	17,2
Ne se prononcent pas	36	3,6

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 »

Base : 1 020 2014	Effectifs	Pourcentage
Base	1 020	100,0
ST D'accord	393	38,5
Tout à fait d'accord	191	18,7
Plutôt d'accord	202	19,8
ST Pas d'accord	615	60,3
Pas vraiment d'accord	252	24,7
Pas du tout d'accord	362	35,5
Ne se prononcent pas	13	1,2

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 »

Base : 1 020 2014	Effectifs	Pourcentage
Base	1 020	100,0
ST D'accord	723	70,9
Tout à fait d'accord	357	35,0
Plutôt d'accord	367	36,0
ST Pas d'accord	262	25,7
Pas vraiment d'accord	205	20,1
Pas du tout d'accord	57	5,6
Ne se prononcent pas	35	3,4

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 »

Base : 1 020 2014	Effectifs	Pourcentage
Base	1 020	100,0
ST D'accord	823	80,7
Tout à fait d'accord	434	42,5
Plutôt d'accord	390	38,2
ST Pas d'accord	187	18,3
Pas vraiment d'accord	135	13,2
Pas du tout d'accord	52	5,1
Ne se prononcent pas	10	1,0

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 »

Base : 1 020 2014	Effectifs	Pourcentage
Base	1 020	100,0
ST D'accord	191	18,7
Tout à fait d'accord	44	4,3
Plutôt d'accord	147	14,4
ST Pas d'accord	827	81,1
Pas vraiment d'accord	249	24,5
Pas du tout d'accord	578	56,6
Ne se prononcent pas	2	0,2

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 »

Base : 1 020 2014	Effectifs	Pourcentage
Base	1020	100,0
ST D'accord	392	38,5
Tout à fait d'accord	114	11,2
Plutôt d'accord	278	27,3
ST Pas d'accord	619	60,7
Pas vraiment d'accord	414	40,5
Pas du tout d'accord	205	20,1
Ne se prononcent pas	9	0,9

RS2. Pensez-vous qu'il faut accorder la priorité dans les prochaines années...

Base : 1 020 2014	Effectifs	Pourcentage
Base	1020	100,0
à la compétitivité de l'économie française	454	44,5
à l'amélioration de la situation des salariés	542	53,1
Ne se prononcent pas	24	2,3

RS3. En ce qui vous concerne personnellement, diriez-vous de vous-même que... ?

Base : 1 020 2014	Effectifs	Pourcentage
Base	1020	100,0
Vous êtes plutôt raciste	91	8,9
Vous êtes un peu raciste	252	24,7
Vous n'êtes pas très raciste	236	23,2
Vous n'êtes pas raciste du tout	436	42,7
Ne se prononcent pas	5	0,5

TABLE DES MATIÈRES

Avertissement	5
Avant-propos	7
Introduction générale	13

PREMIÈRE PARTIE

ÉTAT DES LIEUX DES PHÉNOMÈNES RACISTES, ANTISÉMITES ET XÉNOPHOBES ET DES MOYENS DE LUTTE.....21

CHAPITRE 1

LA PERCEPTION DES PHÉNOMÈNES.....25

Le sondage d'opinion : synthèse de l'institut BVA.....29

1. Des inquiétudes liées au terrorisme ainsi qu'à l'intégrisme religieux plus marquées et des niveaux de racisme perçus et assumés relativement proches de ceux observés l'année dernière.....29

Des craintes socio-économiques profondes malgré un net recul du chômage et de la pauvreté dans la hiérarchie des craintes et une inquiétude majeure qui émerge cette année : le terrorisme29

Une crispation plus accentuée concernant la question de l'intégrisme religieux et des enjeux identitaires actuels30

Le sentiment d'un racisme toujours aussi répandu en France avec néanmoins un niveau déclaré en léger recul30

2. La perception d'une intégration difficile des différentes populations composant la société actuelle.....32

La vision partagée d'une société française divisée32

Un déficit d'intégration qui reste davantage imputé aux étrangers qu'à la société française32

Des points de vue toujours aussi négatifs concernant l'immigration et les immigrés.....33

3. Des pratiques musulmanes de plus en plus critiquées et un judaïsme qui pose davantage question34

Une laïcité toujours préférée à la religion par les Français mais des religions catholiques et protestantes de mieux en mieux tolérées.....34

À l'inverse, une tendance continue depuis 2010 à remettre en question les pratiques musulmanes35

La persistance voire l'aggravation de certains clichés vis-à-vis des juifs et le sentiment de plus en plus partagé d'un rapport ambigu à Israël.....36

4. Une dégradation continue depuis 2012 de l'image des Roms migrants imputable, du moins en partie, à des nombreux préjugés.....	37
5. Le souhait d'une lutte plus rigoureuse contre le racisme, les comportements discriminants et des responsables politiques qui doivent s'investir davantage à ce niveau	38
<i>Une baisse de l'affirmation selon laquelle toutes les races humaines se valent compensée par la hausse de la part de répondants estimant que les races humaines n'existent pas.....</i>	38
<i>L'attente d'une lutte plus marquée contre le racisme.....</i>	38
<i>... principalement de la part des responsables politiques</i>	39
6. La laïcité : un concept pluriel	39

CHAPITRE 2

L'ACTION DES MINISTÈRES DE L'ÉDUCATION NATIONALE, DE L'INTÉRIEUR ET DE LA JUSTICE	41
--	-----------

SECTION I

L'action du ministère de l'Éducation nationale	43
---	-----------

1. Le racisme en milieu scolaire : entre difficultés de mesure et exclusions persistantes	44
1. <i>Au-delà des difficultés de mesure, le constat d'une évolution des phénomènes racistes</i>	44
2. <i>La perte de mixité sociale</i>	47
3. <i>L'exclusion persistante des enfants roms allophones</i>	50
2. Un cadrage nécessaire de la loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'École de la République.....	52
1. <i>Consultation nationale sur le socle commun de connaissances, de compétences et de culture</i>	52
2. <i>Quel enseignement moral et civique ?</i>	54
3. <i>La laïcité à l'école</i>	55
3. La formation et la médiation comme outils de lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie	60
1. <i>La formation du formateur.....</i>	60
2. <i>L'importance de la médiation.....</i>	61
3. <i>S'inspirer d'expériences européennes</i>	63

SECTION II

L'action du ministère de l'Intérieur.....	66
--	-----------

1. Le recensement des actes et des menaces à caractère raciste.....	66
1. <i>Le système statistique en cours de réformation du ministère de l'Intérieur.....</i>	66
2. <i>Analyse critique du bilan statistique annuel du ministère de l'Intérieur</i>	73

2. L'engagement, inégal, du ministère de l'Intérieur dans la lutte contre le racisme.....	80
1. <i>Le devoir d'exemplarité du ministère et de ses agents.....</i>	80
2. <i>L'arsenal divers du ministère pour lutter contre la délinquance à caractère raciste</i>	86

SECTION III

L'action du ministère de la Justice.....95

1. Un cadre normatif quasi complet mais très complexe	96
1. <i>Des dispositions législatives quasi complètes et récemment ajustées...96</i>	
2. <i>Un contentieux substantiellement dérogatoire.....98</i>	
3. <i>Des qualifications juridiques délicates à manier</i>	100
4. <i>Une jurisprudence en construction.....102</i>	
2. L'analyse d'une réponse judiciaire en décrue.....	104
1. <i>La problématique inquiétante du traitement statistique</i>	104
2. <i>L'étude des contours d'une réponse pénale en décrue</i>	107
3. La faiblesse des actions d'ensemble et l'inventivité des initiatives locales	114
1. <i>La déclinaison déconcentrée de l'action du ministère de la Justice.....114</i>	
2. <i>Le traitement ciblé des problématiques particulières</i>	119

CHAPITRE 3

L'ÉTUDE PARTICULIÈRE DE DEUX PROBLÉMATIQUES PRÉGNANTES : LA SITUATION DES POPULATIONS ROMS ET LES DISCOURS DE HAINE SUR INTERNET123

SECTION I

Les Roms : boucs émissaires du racisme en France.....125

1. Un racisme exacerbé à l'encontre d'une minorité méconnue	127
1. <i>Des préjugés propres aux personnes migrantes.....127</i>	
2. <i>Le rejet de la précarité sociale</i>	128
3. <i>Le rejet de l'autre : entre racisme culturel et racisme biologique</i>	130
2. Des préjugés institutionnalisés sources de violations des droits fondamentaux.....	132
1. <i>La différence comme justification systématique à l'impossible intégration</i>	132
2. <i>Les discriminations et la violation des droits fondamentaux comme première conséquence du racisme</i>	133

SECTION II

La lutte contre les discours de haine sur Internet137

1. Affirmer la souveraineté numérique de l'État.....	143
1. <i>Conforter le rôle essentiel de l'État dans la garantie des droits et des libertés fondamentaux sur la toile.....</i>	143

2. Engager des négociations diplomatiques pour la signature et la ratification du protocole additionnel n° 189 à la convention cybercriminalité.....	144
3. Fixer le champ d'application territorial de l'article 6 de la loi sur la confiance dans l'économie numérique	145
2. Renforcer les dispositifs existants de lutte contre les discours de haine sur Internet	146
1. Renforcer l'efficacité des dispositifs issus de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse.....	146
2. Renforcer l'effectivité des dispositifs issus de la loi sur la confiance dans l'économie numérique (LCEN)	150
3. Définir et mettre en œuvre une politique pénale ambitieuse et volontariste.....	153
4. Soutenir et valoriser le savoir-faire associatif	154
3. Disposer d'une instance réactive et innovante de régulation du web	154
1. Mettre fin au désordre institutionnel par la création d'un interlocuteur unique, indépendant et impartial.....	155
2. Instaurer une mission annuelle d'évaluation des politiques publiques de lutte contre la prolifération des discours de haine sur Internet.....	156
3. Créer un observatoire des discours de haine sur Internet	156
4. Développer des partenariats pour l'élaboration d'un socle normatif cohérent et homogène.....	157
5. Diversifier et individualiser les réponses apportées aux discours de haine sur Internet	158
4. Adopter un plan d'action national sur l'éducation et la citoyenneté numériques.....	161

CHAPITRE 4

LE REGARD DES INSTANCES INTERNATIONALES 163

SECTION I

Les regards des institutions internationales sur la lutte contre le racisme en France 165

1. Des regards internationaux multiples sur la lutte contre le racisme en France.....	165
4. 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.....	167
1.2. Calendrier des prochaines échéances internationales en matière de lutte contre le racisme	171
2. Des interrogations utiles sur la lutte contre le racisme en France	172
1. La collecte de données « ethniques », à la recherche de l'effectivité dans la lutte contre les discriminations.....	173
2. Les peuples autochtones en outre-mer, la spécificité dans l'égalité	175
3. Les contrôles d'identité « au faciès », une manifestation du racisme révélée, admise mais restant à endiguer	176

4. Les Roms et les gens du voyage : des populations stigmatisées et discriminées.....	178
5. L'interdiction du port des signes religieux et du port du voile intégral : des mesures générales remises en cause par certaines instances internationales.....	189
6. Discours publics et politiques encourageant le racisme et nourrissant la haine de l'autre.....	193
7. Le racisme sur Internet, un enjeu nouveau et complexe.....	195
8. La lutte contre les discriminations raciales, partie intégrante de la lutte contre le racisme.....	196
 SECTION II	
Le regard du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, M. Nils Muiznieks	199
1. Des manifestations d'intolérance et de racisme nombreuses et variées.....	199
2. Des manifestations qui gagnent la sphère politique.....	201
3. Les moyens de lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie.....	202
 CONCLUSION DE LA CNCDH	205
 SECONDE PARTIE	
LE REGARD DES CHERCHEURS SUR LES PHÉNOMÈNES DE RACISME	207
Introduction	209
 CHAPITRE 1	
LA STABILISATION DE L'INDICE DE TOLÉRANCE	211
<i>Nonna Mayer, Guy Michelat, Vincent Tiberj, Tommaso Vitale</i>	
1. Les évolutions de l'indice par grands groupes sociopolitiques.....	213
2. Les indices longitudinaux par minorités.....	216
3. Quelles seront les conséquences des attentats de janvier 2015 ?.....	218
 CHAPITRE 2	
L'UNIVERS DES PRÉJUGÉS ETHNOCENTRISTES	219
<i>Nonna Mayer, Guy Michelat, Vincent Tiberj, Tommaso Vitale</i>	
1. Les différentes facettes du rejet de l'« autre ».....	221
2. Le lien entre autoritarisme et rejet de l'« autre ».....	223
3. Les facteurs explicatifs des préjugés.....	224
4. Le racisme, c'est leur faute.....	227
5. Identité et laïcité.....	229

CHAPITRE 3

LA REVITALISATION DES VIEUX CLICHÉS ANTISÉMITES235*Nonna Mayer, Guy Michelat, Vincent Tiberj, Tommaso Vitale*

1. Des traits d'image à la fois positifs et négatifs.....	235
1. La minorité la mieux acceptée	236
2. La résistance des stéréotypes liés au pouvoir et à l'argent.....	237
3. La mémoire de la Shoah	238
4. L'accusation de « double allégeance ».....	239
2. Nouvel et vieil antisémitisme	240
1. L'image d'Israël et du conflit	240
2. Le rôle structurant du « vieil » antisémitisme.....	241
3. Le lien entre l'antisémitisme et les autres préjugés envers l'« autre » ...	242
4. Un antisémitisme plus marqué à droite de l'échiquier politique.....	242
5. Image d'Israël, antisémitisme et orientation politique	246

CHAPITRE 4

LA PERSISTANCE DES PRÉJUGÉS ANTI-ROMS251*Nonna Mayer, Guy Michelat, Vincent Tiberj, Tommaso Vitale*

1. Les Roms en France.....	251
2. Un monde à part ?	252
3. Des préjugés répandus.....	254
4. Ethnocentrisme, méconnaissance et rôle des représentations médiatiques	257
5. Une attention croissante à la discrimination des Tsiganes	258

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS DE LA CNCDDH.....261

Connaître les phénomènes racistes.....	265
<i>Effectivité des outils de signalement et clarification des instruments statistiques</i>	265
<i>Une approche complémentaire au recensement institutionnel des actes à caractère raciste.....</i>	266
<i>L'étude des phénomènes racistes en milieu scolaire</i>	266
La formation au cœur des actions de lutte	267
<i>L'éveil des consciences en milieu scolaire.....</i>	267
<i>Former les professionnels.....</i>	268
Les instruments spécifiques à décliner au sein d'actions ciblées.....	269
<i>Réformer le cadre légal</i>	269
<i>Les coopérations au cœur des dispositifs de lutte.....</i>	269
<i>Les instruments en milieu scolaire.....</i>	269
<i>Les instruments spécifiques à décliner dans le milieu du sport</i>	270
<i>La protection des sites religieux.....</i>	270

<i>La lutte contre la discrimination dans les pratiques administratives.....</i>	271
<i>La problématique des contrôles de police.....</i>	271
<i>Les pouvoirs de police administrative</i>	271
<i>Les instruments de répression.....</i>	271
<i>Les outre-mer</i>	272
<i>Engagements internationaux.....</i>	272
<i>Lutte contre les discours de haine sur Internet.....</i>	272

ANNEXES

CONTRIBUTIONS AU RAPPORT 2014 SUR LA LUTTE CONTRE LE RACISME, L'ANTISÉMITISME ET LA XÉNOPHOBIE277**Contributions des acteurs institutionnels.....279**

Contribution de la Délégation interministérielle
à la lutte contre le racisme et l'antisémitisme (DILCRA)279

Contribution du ministère de l'Éducation nationale,
de l'Enseignement supérieur et de la Recherche309

Contribution du ministère de l'Intérieur326

Contribution du ministère de la Justice.....354

Contribution du ministère des Affaires étrangères
et du Développement international379

Contribution du ministère de la Culture et de la Communication.....382

Contribution du secrétariat d'État chargé de la Famille,
des Personnes âgées et de l'Autonomie, auprès du ministère
des Affaires sociales et de la Santé388

Contribution du Défenseur des droits.....389

Contribution du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA)405

Contributions de la société civile415

Conseil français du culte musulman (CFCM).....415

Contribution du Service de protection de la communauté juive (SPCJ)423

Contribution d'Amnesty International France (AIF).....427

Contribution d'ATD Quart Monde431

Contribution de la Ligue des droits de l'homme (LDH)434

Contribution de la Ligue internationale contre le racisme
et l'antisémitisme (LICRA).....438

Mouvement contre le racisme et pour l'amitié entre les peuples (MRAP)
Confédération française démocratique du travail (CFDT).....458

Confédération générale du travail (CGT).....465

Confédération générale du travail – Force ouvrière (CGT-FO).....473

Union nationale des syndicats autonomes (UNSA).....477

Contributions thématiques	481
Audition de Mme Myriam Quéméner, avocat général près la cour d’appel de Versailles	481
Contribution de M. Emmanuel Derieux, professeur à l’Université Panthéon-Assas (Paris II)	487
Contribution de M. Marc Knobel, historien, directeur des études au CRIF.....	509
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	523
LISTE DES DEMANDES DE CONTRIBUTIONS ÉCRITES	527
LISTE DES ABRÉVIATIONS ET DES SIGLES	529
FICHES TECHNIQUES DU SONDAGE D’OPINION	531