

COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE DES DROITS DE L'HOMME

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

ANNÉE **2016**

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

© Yacine Aït Kaci, 2016.

© Direction de l'information légale et administrative, Paris, 2017.  
ISBN : 978-2-11-145175-9

# 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<sup>er</sup>**

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

Le rapport a été adopté en assemblée plénière le 26 janvier 2017 dans la perspective de le remettre, le 21 mars 2017, au Gouvernement, 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.

Comité de rédaction : Anne-Cécile Antoni, Laurène Chesnel, Geneviève de Coster, Régis de Gouttes, Nadia Doghramadjian, Alain Dru, Bruno Jamet, Yvan Kagan, Didier Kassabi, Christine Lazerges, Corinne Marès, Nonna Mayer, Bernadette Pilloy, Jean-Pierre Raoult, Françoise Rudetzki, Denis Viénot.

Rédacteurs : Jean-Baptiste Baudot, Morgane Coulon, Magali Lafourcade, Mélodie Le Hay, Lucie Maure.

Coordination : Mélodie Le Hay.

Secrétaire générale et secrétaire générale adjointe de la CNCDH : Magali Lafourcade et Cécile Riou-Batista.

Présidente de la CNCDH : Christine Lazerges.



## AVANT-PROPOS

Depuis vingt-six ans, la Commission nationale consultative des droits de l'homme remet au Gouvernement son rapport sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie. Depuis vingt-six ans également, grâce à son baromètre annuel sur le racisme, la CNCDH peut mesurer l'évolution des préjugés à travers un indice longitudinal de tolérance. Depuis 1990 et jusqu'en 2009, de façon non linéaire, la tolérance à l'égard des minorités a progressé de façon sensible. Peu après le début de la crise économique, notre baromètre a permis d'établir le constat d'une chute importante de l'acceptation de l'autre. Paradoxalement, malgré le contexte très tendu créé par les dramatiques attentats terroristes, la remontée, qui s'était modestement amorcée en 2013, est devenue sensible jusqu'à offrir en 2016 une situation quasi similaire à celle de 2009, qui permet d'affirmer que la société française progresse dans la compréhension de la richesse des différences.

Il n'en demeure pas moins qu'il est absolument indispensable de rester vigilant sur la persistance de certaines peurs, en particulier à l'égard de l'islam, trop souvent confondu avec l'idéologie apocalyptique des terroristes de Daech. De la peur aux préjugés, le chemin est court. Il n'est pas étonnant en conséquence que, dans ce rapport 2016, une place particulière soit réservée aux préjugés et à leurs effets dévastateurs. Dès la couverture de notre rapport, Yacine Aït Kaci, au travers du personnage Elyx, « *qui symbolise l'envie d'être ensemble* », dessine admirablement en quelques coups de crayon un préjugé. Elyx invite à poser sur le monde un regard nouveau, ouvert, libre, sans idées préconçues.

La CNCDH a souhaité approfondir par un colloque les freins que le préjugé induit dans la lutte contre le racisme. Il est indispensable de prendre conscience que cette lutte doit avant tout agir sur les représentations et les idées reçues. C'est pourquoi il est si important de comprendre comment naissent et se construisent les préjugés, comment les discours politiques et les médias participent à les renforcer ou à les déconstruire, comment l'éducation et la culture à tous les âges de la vie peuvent favoriser l'ouverture du regard sur l'autre. L'une des recommandations les plus fortes de ce rapport consiste précisément en un appel à l'éducation par l'enseignement et le débat sur l'histoire de notre pays. Les manifestations de racisme et de rejet de l'autre étranger, ou de celui dont simplement la religion vous est étrangère, ne constituent pas des faits nouveaux. L'enseignement laïc du fait religieux, introduit par le ministère de l'Éducation nationale, est plus que jamais indispensable, de même que l'est la compréhension de ce qu'est la laïcité. La laïcité est d'abord un principe de liberté devant faciliter « le vivre et le faire ensemble », et de la sorte être un atout pour la lutte contre tous les racismes, y compris le racisme anti-asiatique auquel il a été trop peu porté attention jusqu'à présent.

Le préjugé biaise le regard sur l'autre, il nourrit les discriminations. Exemple en est pris dans notre rapport avec une étude très approfondie des contrôles d'identité discriminatoires. Ceux-ci ont donné lieu à un avis de la CNCDH, adopté à l'unanimité le 8 novembre 2016, recommandant la transparence sur les contrôles opérés. Dès les premières lignes de son avis, la CNCDH saluait un arrêt de la cour d'appel de Paris du 24 juin 2015, repris par la Cour de cassation le 9 novembre 2016, et condamnant pour faute lourde l'État en raison de contrôles d'identité réalisés « *en tenant compte de l'apparence physique et de l'appartenance vraie ou supposée à une ethnie ou une race [...]* ». Le Conseil constitutionnel à son tour, dans sa décision du 24 janvier 2017, s'insurge par deux réserves d'interprétation contre la pratique de contrôles d'identité généralisés dans le temps et dans l'espace sur réquisition du procureur de la République. La prise de conscience par nos plus hautes juridictions de la gravité des contrôles d'identité abusifs ou discriminatoires, facteurs de dislocation du lien avec la République, représente un pas nouveau et utile dans la lutte contre certaines formes de discrimination, dont on doit se réjouir.

Dans ce rapport 2016, la CNCDH pousse plus avant la réflexion sur les liens entre discriminations et comportements ou infractions racistes en s'interrogeant sur les discriminations pluridimensionnelles ou cumulées que nos textes et notre système juridique ne savent pas encore prendre en compte. Notre approche pénale est segmentée (la couleur, la religion, le handicap, l'orientation sexuelle...), elle ne permet pas une approche globale des discriminations résultant du racisme dont la personne peut faire l'objet; elle ne permet pas non plus une réparation globale pour les victimes. À la demande des instances internationales et européennes, la CNCDH recommande que la DILCRAH, dans son nouveau plan 2017-2020 de lutte contre le racisme et l'antisémitisme, prenne en compte les discriminations pluridimensionnelles.

Le rapport 2016 de la CNCDH ouvre des espaces nouveaux de réflexions et d'actions dans la lutte contre le racisme; félicitons-nous aussi qu'il revisite complètement les données statistiques sur ce sujet si difficile; saluons les efforts du ministère de l'Intérieur et du ministère de la Justice pour faciliter le recueil des données et affiner leur interprétation. Saluons aussi les efforts de la DILCRAH et de l'ensemble des acteurs étatiques et sociétaux dans l'accompagnement des victimes de racisme, y compris s'agissant du simple dépôt d'une plainte.

Ce rapport est un travail collectif, un travail considérable réalisé grâce à l'implication sans faille et à l'extrême compétence de ses rédacteurs, éclairés par les nombreuses auditions et visites qu'ils ont effectuées. Qu'ils en soient infiniment remerciés.

L'exigence et la vigilance sont les deux piliers de la CNCDH dans l'accomplissement de ses missions, depuis sa création il y a soixante-dix ans. Exigence et vigilance sont plus que jamais d'actualité, tant le temps présent peut être celui du procès des droits de l'homme, de leur universalisme et de leur indivisibilité. L'état d'urgence, l'exaltation de la sécurité au détriment de la sûreté, la crise migratoire, la montée des peurs et des préjugés conduisent à une régression et non à une avancée des libertés et des droits fondamentaux. La lutte contre le racisme sous toutes ses formes en est une victime collatérale, comme la lutte

contre les discriminations multifactorielles et multidimensionnelles. Malgré des vents contraires, le cap n'est pas perdu par la CNCDH, rapporteur national indépendant sur la lutte contre le racisme sous toutes ses formes, des plus manifestes aux plus cachées. Ce cap n'est autre que l'impérieuse nécessité pour chacun de participer à l'effectivité de l'article 1<sup>er</sup> de la Déclaration universelle des droits de l'homme : « *Tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits.* » Un tel texte, écrit au lendemain de la Shoah, exclut tout accommodement avec le racisme et les discriminations.

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



# SOMMAIRE

<b>AVERTISSEMENT</b> .....	5
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	7
<b>INTRODUCTION GÉNÉRALE</b> .....	13
PREMIÈRE PARTIE	
<b>CONNAÎTRE ET COMPRENDRE LE RACISME</b> .....	19
CHAPITRE 1	
<b>Difficile appréhension des phénomènes racistes : la diversité des sources</b> .....	21
CHAPITRE 2	
<b>Les discriminations pluridimensionnelles : l'intersectionnalité</b> .....	31
CHAPITRE 3	
<b>Évolution et structure des préjugés : présentation du baromètre racisme par IPSOS</b> .....	45
CHAPITRE 4	
<b>Évolution et structure des préjugés : le regard des chercheurs</b> ...63 <i>Nonna Mayer, Guy Michelat, Vincent Tiberj, Tommaso Vitale</i>	
<b>SECTION 1. Questions de méthode</b> .....	64
<b>SECTION 2. Pas de recul pour l'indice de tolérance</b> .....	88
<b>SECTION 3. Unité et diversité des préjugés ethnocentristes, antisémites et islamophobes</b> .....	96
<b>SECTION 4. Une progression de la tolérance envers les Roms</b> .....	124
CONCLUSION	
<b>L'état du racisme en 2016</b> .....	141

DEUXIÈME PARTIE

**PRÉVENIR ET COMBATTRE LE RACISME**.....145

CHAPITRE 1

**L'action des ministères de l'Éducation nationale,  
de l'Intérieur et de la Justice**.....147

SECTION 1. **L'action du ministère de l'Éducation nationale,  
de l'Enseignement supérieur et de la Recherche** .....148

SECTION 2. **L'action du ministère de l'Intérieur**.....182

SECTION 3. **L'action du ministère de la Justice**.....220

CHAPITRE 2

**Études thématiques**.....255

SECTION 1. **La prévention des pratiques de contrôles  
d'identité abusives et/ou discriminatoires** .....255

SECTION 2. **Les actes du colloque  
« Ouvrir le regard porté sur l'autre »**.....288

CHAPITRE 3

**Le regard des instances internationales** .....307

**SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS** .....327

**ANNEXES** .....349

**Liste des personnes auditionnées**.....351

**Liste des personnes auditionnées  
dans le cadre de l'avis sur la prévention  
des contrôles abusifs et/ou discriminatoires**.....353

**Liste des contributions écrites**.....354

**Liste des abréviations et sigles**.....355

**Fiches techniques du sondage d'opinion** .....358

**TABLE DES MATIÈRES** .....389

## INTRODUCTION GÉNÉRALE

Dans un contexte marqué par une lente dégradation de la coexistence sociale dans de nombreux pays qui font face, parallèlement, à une montée des populismes, et alors que sont attisées de toute part la peur et la suspicion à l'égard de l'« autre », la CNCDH a souhaité organiser un colloque, en partenariat avec le *Bondy Blog*, aux fins d'ouvrir des pistes de réflexion pour combattre le racisme et sensibiliser le public à cette problématique. Près de 200 personnes ont répondu à l'invitation et ont assisté, le 11 octobre 2016, à Saint-Denis, à ce colloque intitulé « Ouvrir le regard porté sur l'autre ». Les échanges se sont principalement axés sur le processus de construction et de déconstruction des préjugés, puis sur l'influence des discours politiques et médiatiques sur le regard porté sur l'altérité, thématiques particulièrement d'actualité à l'approche des élections présidentielle et législatives.

Ces dernières années, les paroles tendancieuses de certains responsables politiques qui mêlent les problématiques de terrorisme et d'asile, qui, loin de toute réalité statistique, associent délinquance et immigration et qui, dans un total amalgame, confondent appartenance religieuse et fondamentalisme, n'ont cessé de s'intensifier. Pareilles attitudes contribuent indubitablement à véhiculer, à banaliser et à légitimer la parole raciste dans l'ensemble de la société française. Les périodes de campagnes électorales sont particulièrement propices à la surenchère médiatique à des fins électoralistes. La CNCDH appelle ainsi les candidats – et au-delà l'ensemble des responsables politiques – à ne pas tomber dans ce travers, en veillant aux effets stigmatisants de leurs prises de position publiques. Ces derniers sont en effet tenus à l'exemplarité et au souci permanent de consolider le lien social.

En outre, la CNCDH a initié en 2016 une réflexion sur les indicateurs disponibles et leur méthodologie pour appréhender les contours du racisme en France. Son attention s'est principalement portée sur les statistiques des ministères de l'Intérieur et de la Justice relatives aux actes racistes constatés et rapportés par leurs services sur une période donnée. Elle a également engagé une réflexion méthodologique sur l'enquête qu'elle produit chaque année, à l'aide du Service d'information du gouvernement (SIG) et d'une équipe de chercheurs du Centre d'études européennes et du Centre de recherches politiques de Sciences Po (CEVIPOF)<sup>1</sup>, explorant toutes les formes de racisme et d'intolérance.

---

1. Cette équipe de chercheurs est composée de Nonna Mayer, directrice de recherche émérite du CNRS au Centre d'études européennes de Sciences Po, de Guy Michelat, directeur de recherche émérite du CNRS au Centre de recherches politiques de Sciences Po (CEVIPOF), de Vincent Tiberj, professeur des universités associé au Centre Émile-Durkheim de Sciences Po Bordeaux et de Tommaso Vitale, *Associate Professor* de sociologie au Centre d'études européennes de Sciences Po.

D'emblée, la CNCDH appelle, une nouvelle fois, à la prudence et à la retenue dans l'interprétation des chiffres publiés sur le racisme, sujet sensible s'il en est. Il convient d'être précis dans les termes utilisés, et de mettre en perspective toute annonce de chiffres avec la question de la fiabilité de leur source et de la méthode de leur collecte.

Les résultats de l'enquête CNCDH-SIG-IPSOS réalisée du 17 au 24 octobre 2016, à partir d'un échantillon national représentatif de la population adulte vivant en métropole, interrogée à domicile, en face à face, confirment la remontée de l'indice de tolérance, observée depuis 2013-2014. Il semble que, depuis la vague récente d'attentats, la société française refuse les amalgames et valorise l'acceptation de l'autre. Ces conclusions, qui peuvent surprendre à première vue, doivent être mises en perspective avec les biais de « désirabilité sociale » se manifestant par une hésitation de la personne interrogée à déclarer des opinions contraires à la bien-pensance. À l'évidence, le mode de passation du questionnaire joue un rôle non négligeable, les sondés s'exprimant plus librement dans une enquête menée parallèlement en ligne, pour la première fois cette année, sous couvert de l'anonymat. Malgré cette tendance positive dont on peut se réjouir, dans l'ensemble, le niveau du racisme en France reste extrêmement inquiétant, comme l'expriment la plupart des acteurs associatifs, institutionnels et internationaux.

Le racisme peut se manifester par des attitudes (injures, menaces), des atteintes (aux biens, aux personnes), des discriminations (directes ou indirectes) ou encore sous la forme de discours idéologiques visant à justifier ces attitudes, ces atteintes et ces discriminations. Ces assertions racistes sont l'expression d'une construction mentale, nourrie de préjugés. L'être humain ne se conçoit en effet jamais totalement dans toutes ses appartenances, celles-ci étant plurielles, évolutives et parfois contradictoires. Il est dès lors facile de percevoir la vacuité des préjugés à l'encontre d'autrui, qui essentialisent l'individu en le désignant par ce qu'il présente de commun à un groupe plutôt que par son identité propre. Aussi la répression des actes racistes, antisémites et xénophobes qui tombent sous le coup de la loi ne peut-elle suffire. En aval du passage à l'acte, celle-ci doit s'accompagner d'un effort constant de prévention et de déconstruction des préjugés qui sous-tendent le racisme, par l'éducation, la formation et la sensibilisation.

Ce n'est qu'au prix d'un engagement résolu, d'actions concrètes, d'une détermination chaque année renouvelée, que nous pourrons faire reculer le racisme, avec pour souci constant d'élever les consciences et d'accompagner les générations futures vers l'acceptation de l'autre dans toutes ses appartenances. Rendre possible le « vivre ensemble » ; promouvoir le « faire ensemble » en encourageant l'ouverture, en délivrant un discours propre à apaiser les peurs structurelles et souvent irrationnelles qui conduisent au repli sur soi ; rassembler et inclure sont des élans qui se travaillent et se cultivent, avec volonté et persévérance, et qui doivent s'appuyer sur toutes les composantes de notre société.

## Le mandat légal de la CNCDH

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

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

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

Trois objectifs principaux ont été assignés à ce rapport :

- Le premier consiste en une évaluation quantitative, la plus proche possible des réalités, des différentes manifestations du racisme. Constatant que l'appréhension de ce phénomène – qu'on le minimise ou qu'on le dénonce – est entachée d'une forte part d'irrationnel, il est primordial d'en prendre la plus juste mesure, en multipliant les garanties d'objectivité.
- Cette approche quantitative s'expose à la critique en ce qu'elle donne du racisme une vision limitée et incomplète. Il est donc indispensable de procéder à des analyses qualitatives des phénomènes racistes, prenant en compte leurs causes et les contextes dans lesquels ils se manifestent. Tel est le deuxième objectif de ce rapport.
- Le troisième objectif consiste à répertorier les mesures de lutte mises en œuvre chaque année, celles-ci pouvant être adaptées année après année en fonction des éléments quantitatifs et qualitatifs recueillis. Le rapport possède la particularité de réunir les contributions des ministères et des institutions concernés par la lutte contre le racisme, et celles de la société civile représentée dans son pluralisme au sein de la CNCDH. Depuis de nombreuses années, par ses différents travaux, la Commission met en évidence la nécessité d'une coordination et d'une harmonisation des différentes actions de lutte.

Ces trois premiers objectifs concourent évidemment à une même exigence : formuler des recommandations et des propositions visant à renforcer les actions engagées pour lutter et prévenir le racisme, voire la mise en œuvre de nouveaux dispositifs adaptés à la réalité quantitative et surtout qualitative de ce phénomène.

L'engagement de la CNCDH pour lutter contre le racisme sous toutes ses formes dépasse largement le cadre de ce rapport annuel, et s'insère dans le cadre d'actions et de travaux transversaux. Pour ne citer que les plus récents, la Commission a rendu en 2016 des avis sur des thématiques telles que la

situation des migrants à Calais et à Grande-Synthe, le suivi de l'état d'urgence, la prévention des contrôles d'identité discriminatoires, le projet de loi *relatif à l'égalité et la citoyenneté*, ainsi que sur la lutte contre les discriminations dans l'accès au logement. Dans le cadre de sa mission d'éducation aux droits de l'homme, elle organise chaque année une formation destinée aux magistrats (et aux enquêteurs), en partenariat avec l'École nationale de la magistrature (ENM), sur le racisme en France. En 2016, elle a également organisé – avec le *Bondy Blog* – un colloque intitulé « Ouvrir le regard porté sur l'autre », à Saint-Denis, le 11 octobre 2016. Elle est de plus en train de produire, avec l'Observatoire de la laïcité, quatre courts-métrages pédagogiques sur la laïcité à destination des collégiens (11-15 ans).

## L'édition 2016 du rapport de la CNCDH

Le rapport a été élaboré dans le cadre des travaux de son pôle « racismes, discriminations et intolérance », puis adopté à l'assemblée plénière du 26 janvier 2017. Pour délivrer des analyses les plus fines et pertinentes possibles, la CNCDH s'attache à croiser les sources, les approches et les points de vue (universitaires, militants, pouvoirs publics). Cette année encore, les nombreuses contributions qu'elle a reçues lui ont permis d'enrichir sa réflexion, et les sujets les plus délicats ont été approfondis lors des auditions qui ont eu lieu d'octobre à décembre 2016.

Cette vingt-sixième édition de son rapport annuel s'articule autour de trois grands axes : un état des lieux du racisme en France (I), l'analyse des moyens de lutte mis en œuvre par les pouvoirs publics (II), ainsi que deux études thématiques (III). Une synthèse des recommandations de la CNCDH traçant des perspectives pour les années à venir figure en fin de rapport. Afin de faciliter la prise en main de l'ouvrage, la lecture et la libre consultation des nombreuses contributions des acteurs institutionnels et de la société civile, celles-ci seront désormais accessibles en ligne sur le site Internet de la CNCDH. L'ouvrage intégral sera, quant à lui, mis en ligne sur le site Internet au début du mois de mai 2017.

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

### **Un état des lieux du racisme en France en 2016 : approche méthodologique et analyse des données recueillies**

La CNCDH a mené tout au long de l'année une réflexion sur les instruments de mesure du racisme en France, en mettant à plat les indicateurs qu'elle mobilise chaque année et leur méthodologie. À titre liminaire, elle s'attache à présenter dans ce rapport les outils, variés et complémentaires, permettant de mieux appréhender les contours du racisme en France.

Une attention particulière a été portée aux bilans statistiques des administrations, en phase avec la réflexion engagée par les ministères de l'Intérieur et de la Justice pour améliorer leurs indicateurs et rapprocher leurs données dans le champ des infractions à caractère raciste. Ce faisant, la CNCDH a rencontré à

plusieurs reprises les services statistiques de ces deux ministères en 2016. Sur cette base, elle procède à une analyse critique de leurs indicateurs – notamment ceux du ministère de l'Intérieur -, en se préoccupant de leur représentativité réelle.

Dans un contexte où les sondages électoraux ont montré leurs limites, et où la sincérité des réponses des sondés est mise en cause, la CNCDH a également engagé une réflexion méthodologique sur l'enquête CNCDH-SIG-IPSOS sur l'état de l'opinion à l'égard des minorités. Pour rappel, l'élaboration du questionnaire et l'exploitation des résultats mobilisent depuis 1990 une équipe de chercheurs spécialisés sur ces questions. Le sondage réalisé en face à face au domicile des personnes interrogées a été complété en 2016 par deux enquêtes expérimentales en ligne. L'objectif est principalement d'évaluer l'impact du mode de passation (face à face, en ligne) du questionnaire sur les résultats, ainsi que le rôle des émotions et des affects qui précèdent le raisonnement conscient en faisant réagir les sondés à des images et à des photos.

La réflexion initiée par la CNCDH en 2016 se poursuivra en 2017.

### **Les moyens de lutte mis en place par les pouvoirs publics**

Sur la base de cet état des lieux, la CNCDH procède ensuite à une analyse des moyens de lutte mis en œuvre par les pouvoirs publics, en se concentrant d'abord sur l'action du ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, puis celle du ministère de l'Intérieur, enfin sur celle du ministère de la Justice. En tant qu'Institution nationale des droits de l'homme (INDH) au sens des Nations unies, la CNCDH consacre également un chapitre aux analyses et aux recommandations formulées en 2016 par les institutions internationales sur la situation du racisme en France, et sur l'action publique déployée pour le prévenir et le combattre.

Les enjeux de la lutte contre le racisme dépassent bien entendu le seul cadre des politiques menées par ces ministères, et leur analyse doit s'inscrire dans une démarche transversale. Il est également essentiel que l'action publique soit élaborée et mise en œuvre en coopération avec les institutions et les associations compétentes, en impliquant le plus largement possible la société civile dans son ensemble. C'est l'objet du plan d'action contre le racisme et l'antisémitisme 2015-2017, que la CNCDH avait appelé de ses vœux. La CNCDH s'était une première fois prononcée sur ce plan, dans le cadre d'un chapitre dédié de son précédent rapport, en s'attachant à identifier des pistes d'amélioration. En tout état de cause, l'année 2017 devra être celle du bilan de l'actuel plan, et du lancement d'une réflexion, en lien avec les acteurs impliqués de longue date dans la lutte contre le racisme (pouvoirs publics, institutions, associations), sur les contours d'un nouveau plan triennal d'action.

### **Analyse thématique : l'avis sur les contrôles d'identité discriminatoires et les actes du colloque « Ouvrir le regard porté sur l'autre »**

À l'instar de son précédent rapport, la CNCDH consacre des développements spécifiques à deux études thématiques, en lien avec les travaux qu'elle a menés durant l'année. Son avis sur la prévention des pratiques de contrôles d'identité

*abusives et/ou discriminatoires*, adopté à l'unanimité le 8 novembre 2016, est reproduit *in extenso*. Les arrêts rendus par la Cour de cassation, le jour suivant l'adoption de cet avis, ont conforté la Commission dans les pistes de réflexion et d'action portées à l'attention des pouvoirs publics pour mettre fin à ces pratiques, certes minoritaires sur l'ensemble des contrôles effectués, mais suffisamment significatives pour qu'elles deviennent un abcès de fixation des tensions entre la police et une partie de la population.

La CNCDH a également souhaité faire figurer les actes du colloque précité, intitulé « Ouvrir le regard porté sur l'autre ». Ce colloque, introduit par Pierre Joxe, actuel président de la Fondation Seligmann, a donné lieu à des échanges riches entre les intervenants des deux tables rondes et avec le public, autour de questions essentielles : qu'est-ce qu'un préjugé ? Comment se forme-t-il ? Quel est l'impact des discours politiques et médiatiques sur la prégnance des préjugés ? Comment agir pour les déconstruire et dépasser les barrières qui se dressent entre les individus ?

PREMIÈRE PARTIE

**CONNAÎTRE  
ET COMPRENDRE  
LE RACISME**

Dresser un état des lieux du racisme en France relève d'un processus complexe et délicat, nécessitant une analyse point par point, une lecture croisée des données et une prise de distance suffisante pour acquérir une vue d'ensemble, la plus cohérente et objective possible. La tâche est d'autant plus ambitieuse que le sujet est sensible. Susceptible d'être instrumentalisé à des fins politiques ou victimaires, ou encore disqualifié comme une simple machine à fabriquer des tabous, il oblige à la prudence. C'est pourquoi la CNCDH a estimé utile et nécessaire de procéder, cette année, à la présentation générale de l'approche retenue par elle pour dresser un état des lieux au plus près du racisme en France, et ce à plusieurs titres.

Le racisme, sous toutes ses formes, et les discriminations qui lui sont liées constituent un des sujets les plus débattus par les médias et la société. Il n'est ainsi pas étonnant qu'il donne souvent lieu à des annonces de chiffres largement médiatisés mais rarement mis en perspective avec la question de la fiabilité de leur source et de la méthode de leur collecte. Or une mauvaise utilisation des chiffres peut conduire à de mauvaises interprétations, voire à des raccourcis simplistes, susceptibles d'alimenter inutilement la controverse. À l'opposé, une exploitation fine et croisée des différents indicateurs disponibles permet de déconstruire un certain nombre de clichés et de représentations déformées.

De plus, les instances internationales appellent régulièrement la France à procéder au recensement de sa population sur la base d'une auto-identification ethnique des personnes, volontaire et anonyme, afin « d'identifier et d'avoir une meilleure connaissance [...] des types de discriminations dont [certains groupes] 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<sup>1</sup> ». La France s'y est toujours refusée au motif que cela serait en contradiction avec la Constitution du 4 octobre 1958 dont l'article 1<sup>er</sup> est ainsi rédigé : « La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. » En tant qu'Institution nationale des droits de l'homme (INDH) au sens des Nations unies, il est du devoir de la CNCDH d'éclairer les différentes sources permettant de pallier l'absence de statistiques ethniques en France.

Enfin, les efforts des pouvoirs publics pour améliorer la qualité de leurs outils statistiques et encourager le développement d'indicateurs alternatifs doivent être soulignés et vivement salués. Les nouveautés dans la présentation du bilan statistique des ministères de l'Intérieur et de la Justice, de même que le foisonnement d'études complémentaires existantes invitent à distinguer la portée et les limites de chacune de ces sources, afin de mieux comprendre *in fine* leur complémentarité.

Il s'agira, pour commencer, de présenter un bref panorama des sources disponibles. On abordera ensuite la notion d'intersectionnalité qui permet de révéler la spécificité de situations caractérisées par des discriminations multiples qui se croisent et s'amplifient. Enfin, les résultats de la 26<sup>e</sup> édition de l'enquête annuelle sur l'évolution et la structure des préjugés en France seront analysés par les chercheurs Nonna Mayer, Guy Michelat, Vincent Tiberj et Tommaso Vitale. Par son ancienneté et la constance des questions posées, cette enquête fait référence. Elle a été complétée cette année par deux enquêtes expérimentales en ligne aux fins d'évaluer l'impact du mode de passation (face à face, en ligne) du questionnaire sur les résultats, ainsi que le rôle des affects et des émotions en faisant réagir les sondés à des images et à des photos.

1. CERD, Observations finales sur les 17<sup>e</sup>, 18<sup>e</sup> et 19<sup>e</sup> rapports périodiques de la France, 25 août 2010, CERD/C. FRA/CO/17-19, parag. 12. Voir également les observations du 5<sup>e</sup> rapport sur la France de l'ECRI (Conseil de l'Europe) publié en mars 2016, parag 111 à 115.

## CHAPITRE 1

# DIFFICILE APPRÉHENSION DES PHÉNOMÈNES RACISTES : LA DIVERSITÉ DES SOURCES

Au préalable, la CNCDH rappelle que la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 modifiée relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés précise en son article 8-I : « *Il est interdit de collecter ou de traiter des données à caractère personnel qui font apparaître, directement ou indirectement, les origines raciales ou ethniques, les opinions politiques, philosophiques ou religieuses ou l'appartenance syndicale des personnes, ou qui sont relatives à la santé ou à la vie sexuelle de celles-ci.* »

Le Conseil constitutionnel a rappelé le cadre dans lequel peut s'opérer un recueil statistique : « *Considérant 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 1<sup>er</sup> de la Constitution, reposer sur l'origine ethnique ou la race<sup>1</sup>.* »

Les statistiques ethniques suscitent, en France, un débat récurrent, dans la sphère politique, mais aussi dans le champ scientifique<sup>2</sup>, comme en témoignent par exemple les controverses qui ont jalonné la mise en place de l'enquête « Trajectoires et Origines<sup>3</sup> ». Conformément à son avis du 22 mars 2012, la CNCDH réitère son opposition de principe à un recueil de statistiques ventilées par « ethnie » ou par « race » sur le modèle anglo-saxon<sup>4</sup>.

En revanche, elle est favorable à l'amélioration de la connaissance du parcours des personnes selon leur origine, dès lors que les données collectées reposent sur des éléments juridiques objectifs liés à la filiation, comme le lieu de naissance et la nationalité de la personne, ainsi que le lieu de naissance et la nationalité des parents. De plus, les personnes qui se sentent discriminées doivent pouvoir, dans le cadre d'une enquête, révéler, si elles le souhaitent, le ou les critères

1. Décision 2007-557 DC du 15 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile.

2. Voir par exemple les propos de M. Tribalat, H. Guaino et H. Le Bras dans « Le tabou des statistiques ethniques », *Le Point*, 18 février 2016, n° 2267, pp. 64-66.

3. Voir l'introduction de l'ouvrage *Trajectoires et origines : enquête sur la diversité des populations en France*, sous la direction de C. Beauchemin, C. Hamel et P. Simon, INED Éditions, 2015.

4. CNCDH, *Avis sur les statistiques « ethniques »*, 22 mars 2012.

sur lesquels se fonde, selon elles, cette discrimination. À l'évidence, de telles informations peuvent aider les pouvoirs publics à évaluer la situation de la population du point de vue de la jouissance et de l'exercice des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ou encore à faciliter la preuve de l'existence de discriminations. Elles peuvent également permettre, à l'échelle micro, de mesurer les éventuelles discriminations au sein, par exemple, d'une entreprise ou d'une administration, et d'évaluer les actions correctives mises en œuvre<sup>5</sup>.

De récentes polémiques<sup>6</sup> expliquent que perdurent les réticences et la méfiance sur tout ce qui pourrait s'apparenter, de près ou de loin, à des « statistiques ethniques<sup>7</sup> ». C'est pourquoi la collecte de données sensibles est strictement encadrée, afin d'éviter les dérives que pourraient engendrer de tels comptages. Le traitement de telles données peut être autorisé, au cas par cas, sur avis du Conseil national de l'information statistique (CNIS) et de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), s'il garantit la protection des personnes (consentement écrit, réponses facultatives, confidentielles, puis anonymisées), s'il répond à certaines finalités (faire progresser les recherches, favoriser les suivis médicaux, faire valoir des droits, étudier les adhérents de sa propre association, etc.), s'il est autorisé par décret en Conseil d'État ou s'il est jugé d'« intérêt public ». La prudence est également de mise s'agissant de la méthode retenue par l'enquête pour collecter les données, et de l'interprétation des résultats qui s'en suivent.

Encouragée dans cette voie par les instances internationales, la France est entrée dans une démarche d'explication, de dialogue constructif et de recherches de solutions innovantes respectant le cadre républicain, et permettant de dresser un état des lieux au plus près du racisme en France. Cette partie vise à appréhender la complexité des phénomènes racistes, qu'il est possible de mieux cerner par une analyse croisée de plusieurs sources complémentaires.

## I. Préjugés, racismes, discriminations : des objets difficiles à saisir

S'intéresser aux manifestations de racisme et aux discriminations qui lui sont liées conduit à étudier les dynamiques qui les sous-tendent, aussi convient-il de distinguer les notions couramment employées de « préjugé », « racisme » et « discrimination ».

Le racisme est un phénomène complexe dans sa nature et variable dans ses manifestations. Si le racisme, à l'origine, se référerait essentiellement à une argumentation de type biologique, fondée sur l'affirmation qu'il existerait une hiérarchie entre les groupes humains (« les races »), la recherche a mis en lumière

5. Voir le guide du Défenseur des droits, « Mesurer pour progresser vers l'égalité des chances », destiné aux acteurs de l'emploi.

6. Voir par exemple les chiffres produits en mai 2015 par le maire de Béziers sur la fréquentation des « élèves musulmans » dans les écoles de sa ville, sur la foi du seul patronyme.

7. À titre d'exemple, si la CNIL autorise depuis 2007 le recueil, dans les enquêtes annuelles de recensement, du pays de naissance et de la nationalité de naissance des parents, l'INSEE a préféré, jusqu'à présent, ne pas l'appliquer par mesure de prudence.

son évolution, dans la deuxième partie du <sup>xx</sup>e siècle, vers une hiérarchisation des « cultures » attachées à certains groupes.

Le racisme se manifeste par des attitudes (injures, menaces), des atteintes (aux biens, aux personnes), des discriminations (directes ou indirectes) ou encore sous la forme de discours idéologiques visant à justifier ces attitudes, ces atteintes et ces discriminations. Le droit français le définit comme une « *provocation à la discrimination, à la haine ou à la violence à l'égard d'une personne ou d'un groupe de personnes en raison de leur origine ou de leur appartenance, ou de leur non-appartenance, à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée* » (loi Pleven du 1<sup>er</sup> juillet 1972). Par extension, on y verra une manifestation d'hostilité systématique à l'égard d'une catégorie déterminée de personnes. Ce champ d'application, large, ne doit cependant pas conduire à un usage dévoyé du terme, lui faisant perdre toute valeur conceptuelle. Toutefois, si des manifestations de sexisme ou d'homophobie, par exemple, ne relèvent pas du racisme *stricto sensu*, l'analyse intersectionnelle permet d'étudier des situations se caractérisant par un cumul de critères de discrimination (cf. chapitre 2).

L'évolution à la hausse (ou à la baisse) des opinions racistes ne se traduit pas nécessairement par une augmentation (ou un recul) des actes à caractère raciste. Les opinions et les actes doivent ainsi être différenciés, dans la mesure où une opinion raciste ne se matérialise pas nécessairement pas 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 signalés aux autorités, ceux-ci pouvant être le fait de minorités violentes particulièrement actives, ou encore ne pas faire l'objet d'un signalement en bonne et due forme.

Les assertions racistes sont l'expression d'une construction mentale, nourrie de préjugés, qui comporte un processus de catégorisation (« construction » d'un groupe et attribution de caractéristiques propres à l'ensemble de ce groupe) suivie d'une hiérarchisation entre groupes, alléguant ces caractéristiques, connues négativement ou positivement. Ces assertions peuvent s'exprimer dans le domaine privé, et donc sont non mesurables. Dès lors qu'elles entrent dans le domaine des actes racistes, répertoriables, dès lors qu'elles sont publiques (par exemple, des déclarations politiques dans les médias ou sur les réseaux sociaux), elles peuvent alors procéder de stratégies délibérées visant à exacerber et exploiter les préjugés.

Toute personne peut avoir des préjugés et des idées préconçues. Ces derniers peuvent être dangereux quand ils comportent une dimension évaluative à l'égard d'un groupe de personnes, mais ils ne sont ni permanents, ni immuables. Aussi la CNCDH est-elle convaincue que la lutte contre le racisme repose avant tout sur la déconstruction de ces préjugés et de ces idées préconçues<sup>8</sup>. C'est pourquoi le présent rapport s'accompagne depuis 1990 d'une enquête visant à évaluer les perceptions et les attitudes vis-à-vis du racisme, à analyser les opinions des Français à l'égard de l'autre, et à essayer de comprendre les logiques sous-jacentes à l'apparition et à la prégnance de certains préjugés.

8. La CNCDH a organisé un colloque portant sur la construction et la déconstruction de préjugés, le 11 octobre 2016, à Saint-Denis, dont les Actes figurent dans le présent rapport, partie III, section 2.

Enfin, la CNCDH souligne le besoin de transversalité et de décloisonnement en matière de lutte contre le racisme, ainsi que la nécessité, certes de distinguer les concepts de « racisme » et de « discrimination », mais de ne pas les dissocier dans le cadre d'une lutte globale, coordonnée et efficace.

### Quelques définitions

#### Antisémitisme

Attitude d'hostilité systématique envers les juifs, les personnes perçues comme telles et/ou leur religion.

#### Discrimination raciale

*« Toute distinction, exclusion, restriction ou préférence fondée sur la race, la couleur, l'ascendance ou l'origine nationale ou ethnique, qui a pour but ou pour effet de détruire ou de compromettre la reconnaissance, la jouissance ou l'exercice, dans des conditions d'égalité, des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans les domaines politique, économique, social et culturel ou dans tout autre domaine de la vie publique ».* Article 1<sup>er</sup> de la Convention des Nations unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale.

#### Islamophobie

Attitude d'hostilité systématique envers les musulmans, les personnes perçues comme telles et/ou envers l'islam.

#### Préjugés

Opinions préconçues que l'on adopte à l'égard d'un individu, d'un groupe d'individus, de leur comportement ou mode de vie et qui consistent à les catégoriser sans fondement, ni connaissance.

#### Racisme

Idéologie fondée sur la croyance qu'il existe une hiérarchie entre les groupes humains, les « races ». Par extension : attitude d'hostilité systématique à l'égard d'une catégorie déterminée de personnes.

#### Xénophobie

Hostilité systématique manifestée à l'égard des étrangers et/ou des personnes perçues comme telles.

## II. La diversité des sources

Il existe deux principaux types de sources à disposition pour appréhender ces phénomènes : les statistiques, qui rendent compte de l'activité d'une administration ou d'une association ; les enquêtes en population générale, qui s'intéressent au vécu et au ressenti de la population, à partir d'échantillons représentatifs et de questions élaborées par des chercheurs.

### A. Les statistiques d'activité des administrations

Chaque année, le ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, le ministère de l'Intérieur et le ministère de la Justice communiquent à la CNCDH un bilan statistique de l'activité de leurs services en matière de lutte contre le racisme. Ces bilans chiffrés n'ont pas vocation à rendre compte de l'ensemble des actes racistes commis sur une période donnée, mais seulement de ceux ayant été constatés et rapportés par leurs services.

Ils livrent des informations sur le volume et la nature de la délinquance raciste constatée, sur le profil des « victimes » et des « auteurs », ainsi que sur les modes opératoires et les types de passage à l'acte.

Pour en permettre une exploitation pertinente, la méthode retenue pour construire ces chiffres doit faire l'objet d'une attention particulière (Quel est le champ d'infractions retenu ? Quelles sont la qualité et la fiabilité des données extraites ? Une extraction exhaustive est-elle possible ?...), de même que les aléas susceptibles d'influer à la hausse ou à la baisse l'évolution du nombre d'actes racistes constatés (évolution du droit, directives particulières, etc.).

Le bilan du ministère de l'Éducation nationale sur les faits à caractère raciste survenus en milieu scolaire repose sur les informations extraites du logiciel SIMIS, renseignés par les chefs d'établissement. Compte tenu du faible nombre de faits de cette nature signalés, il est difficile de procéder à une exploitation statistique pertinente, cela même en prenant en compte l'amélioration du taux de réponse. L'enquête de victimation, qui interroge tous les deux ans le vécu des élèves et des personnels eux-mêmes dans les établissements du second degré, donne un aperçu plus complet, et certainement plus fiable, des manifestations de racisme à l'école (cf. partie II, section 1, « Action du ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche »).

S'agissant des bilans respectifs du ministère de l'Intérieur et du ministère de la Justice, ils ont pour mérite de mettre en lumière la part du racisme qui relève du champ infractionnel et qui remonte jusqu'aux services enquêteurs, ainsi que la réponse pénale apportée, de façon à évaluer l'action des ministères en question. Les efforts de ces deux ministères pour présenter des données fiables et plus détaillées, sur la base d'une réforme en profondeur de leur système d'information, sont à saluer. Soulignons dès à présent que le ministère de l'Intérieur a communiqué, cette année, deux bilans chiffrés. Le bilan du service statistique ministériel de la sécurité intérieure (SSMSI) reflète davantage l'activité réelle des services de police et de gendarmerie sur ce contentieux. Le bilan du service central du renseignement territorial (SCRT), plus ancien, répond davantage à une attente politique et sociale quant à la caractérisation du mobile « antimusulman », « antisémite » et « autre » des faits rapportés (cf. partie II, section 2, « Action du ministère de l'Intérieur », et section 3, « Action du ministère de la Justice »)<sup>9</sup>.

Les statistiques administratives sont insuffisantes pour dresser un état des lieux exhaustif du racisme en France, dès lors que, notamment, elles renvoient à sa seule appréhension pénale. Précisément, il faut tenir compte du « chiffre noir » qui affecte leur représentativité, le nombre de faits signalés étant très en deçà des faits réellement commis.

9. Il convient de souligner qu'il n'est pas possible, à ce jour, de suivre une affaire à chaque étape du processus pénal, du dépôt de la plainte jusqu'à son traitement par la justice. En effet, les enquêteurs et les magistrats ne travaillent pas sur les mêmes bases, leurs systèmes informatiques respectifs ne sont pas interconnectés, et ne peuvent l'être en l'état actuel des choses, même si un rapprochement de leurs données est actuellement à l'étude.

### Autres bilans statistiques d'activité

Plusieurs associations (la Ligue internationale contre le racisme et l'antisémitisme, le Conseil français du culte musulman, le Service de protection de la communauté juive...) publient, chaque année, un bilan des affaires qu'ils ont eu à traiter. Le Défenseur des droits dresse également un état des lieux des dossiers reçus en matière de discrimination, notamment celles fondées sur l'origine, la nationalité et l'appartenance religieuse. En outre, la plateforme d'harmonisation, d'analyse, de recoupement et d'orientation des signalements (PHAROS) communique chaque année à la CNCDH un bilan des signalements de contenus ou de comportements illicites diffusés sur Internet, notamment ceux à caractère raciste et discriminatoire (voir partie II, section 2).

## B. Les enquêtes en population générale

Pour compléter cette approche et limiter l'impact de la sous-déclaration, d'autres sources de nature sociologique sont pertinentes.

Les enquêtes de victimation permettent d'aborder ce type de délinquance sous l'angle complémentaire du vécu des victimes et, dans le cas d'une enquête de délinquance autodéclarée, sans l'angle du vécu des personnes sur leurs éventuels comportements déviant et délinquants<sup>10</sup>. Comme le précise Laurent Mucchielli, ces enquêtes permettent de « *mesurer assez finement la fréquence et l'évolution réelle des comportements indépendamment de l'action des administrations et de l'évolution du droit*<sup>11</sup> », et d'évaluer le « chiffre noir » qui affecte la représentativité des statistiques administratives. En effet, le taux de plainte des victimes, qui varie selon le type d'infractions, est particulièrement faible pour les infractions relevant de propos oraux<sup>12</sup>, ce qui a trait à une part conséquente du contentieux raciste relevant du droit de la presse.

### La série d'enquêtes « Cadre de vie et sécurité »

Cette enquête, réalisée depuis 2007 par l'INSEE, en collaboration avec l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP), vise à connaître les faits de délinquance dont les ménages et leurs membres ont pu être victimes dans les deux années précédant l'enquête. Elle vise à dénombrer et à décrire les faits de délinquance dont sont victimes les habitants, et à leurs perceptions en matière d'insécurité. Elle permet notamment de mesurer le nombre d'atteintes, d'estimer la part des victimes ayant porté plainte, de déterminer le profil des auteurs et des victimes et d'évaluer les effets matériels, corporels et psychologiques de ces atteintes sur les victimes<sup>13</sup>. L'enquête est réalisée au premier trimestre de chaque année auprès d'environ 25 500 ménages résidant en France métropolitaine<sup>14</sup>. Chaque année, environ 16 000 ménages répondent effectivement à l'enquête. Au sein de chaque ménage, une personne

10. 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 autodéclarée pourrait permettre de mieux saisir certaines de ses spécificités.

11. L. Mucchielli, « Les techniques et les enjeux de la mesure de la délinquance », revue *Savoir/Agir*, n° 93, 2010.

12. 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 des plaintes. Voir L. Chaussebourg, *Se déclarer victime : de l'atteinte subie au dépôt de plainte*, novembre 2010.

13. Voir l'avis de conformité n° 647/Label/L201 de la CNIS sur l'enquête « Cadre de vie et sécurité » 2016, le 28 octobre 2015.

14. L'enquête a également été réalisée à la Réunion en 2011 et en Guadeloupe, Guyane et Martinique en 2015, en partenariat avec la Délégation générale à l'Outre-Mer.

de plus de 14 ans choisie de manière aléatoire répond aux questions posées. Depuis 2007, les enquêtés peuvent préciser si les injures qu'ils ont subies étaient à caractère « raciste, antisémite ou xénophobe ». Cette précision a été ajoutée à partir de 2012 pour les actes de menaces, et en 2016 pour les violences physiques (cf. partie II, section 2, « Action du ministère de l'Intérieur »).

D'autres enquêtes interrogent l'opinion des personnes sur des faits de société. C'est l'objectif de l'enquête sur l'état de l'opinion publique en France à l'égard des phénomènes de racisme, de xénophobie et de discrimination, conduite pour la CNCDH depuis 1990, à partir de laquelle les chercheurs Nonna Mayer, Guy Michelat, Vincent Tiberj et Tommaso Vitale ont construit différents indicateurs, comme l'indice longitudinal de tolérance (cf. partie I, chapitre 4).

### L'enquête « Trajectoires et Origines (TeO) »

L'enquête sur la diversité des populations en France, menée conjointement par l'INSEE et l'INED, visait à saisir le mécanisme des discriminations, qui mine le principe d'égalité, en essayant de comprendre dans quelle mesure l'origine nationale ou migratoire d'une personne, combinée à d'autres facteurs communs à toute la société française (âge, genre, niveau d'instruction, catégorie sociale, lieu de résidence, etc.), contribue à expliquer les inégalités d'accès aux ressources de la vie sociale (services publics, éducation, emploi, logement, loisirs, santé). Pour cela, le questionnaire explore en profondeur les trajectoires migratoires des personnes et de leurs parents, les liens avec le pays d'origine, l'éducation, l'emploi, le cadre de vie, le quartier, les pratiques matrimoniales, la transmission des langues et la religion dans le cadre familial, les rapports aux institutions, la santé et l'expérience de la discrimination. Environ 22 000 entretiens ont été recueillis entre l'automne 2008 et février 2009, auprès d'immigrés, de descendants d'immigrés, de natifs d'un DOM, de descendants de natifs d'un DOM, et de personnes de la « population majoritaire<sup>15</sup> ». Une nouvelle enquête devrait être réalisée prochainement.

L'analyse croisée et approfondie des résultats issus de ces différentes enquêtes permet de mieux cerner les phénomènes de racisme et de discrimination, le profil des victimes et des auteurs, les manifestations de rejet de l'autre, les dynamiques qui les sous-tendent, ainsi que leurs conséquences sur le vivre ensemble et la trajectoire de vie des personnes. Dans une optique d'analyse critique des faits rapportés, il convient de prendre en compte la méthode (construction du questionnaire, mode et protocole de collecte, échantillon, etc.) de l'enquête et le traitement des données qui s'en suit (construction d'indicateurs, interprétation des résultats), ainsi que les biais susceptibles d'altérer la fiabilité et la représentativité des réponses. À titre d'illustration, il apparaît souvent un décalage entre les faits discriminatoires tels qu'ils se produisent et leur sous-déclaration dans une enquête<sup>16</sup>. L'expérience du racisme et des discriminations peut, en effet, être difficilement dicible par les intéressés, surtout lorsqu'elles prennent des formes subtiles et voilées.

Le fait, pour les personnes interrogées, de répondre en leur nom propre ou en contexte de « substitution », c'est-à-dire à la place des « Français en général », peut également avoir une incidence sur les réponses. Les chercheurs Nathalie Chokier

15. Voir *Trajectoires et origines : enquête sur la diversité des populations en France*, sous la direction de C. Beauchemin, C. Hamel et P. Simon, INED Éditions, 2015.

16. M. Lesné et P. Simon, *La Mesure des discriminations dans l'enquête « Trajectoires et Origines »*, document de travail 184, INED, 2012. Il est à noter que l'enquête TeO a montré que les questions sur la perception des discriminations subies sont des indicateurs fiables de la discrimination réelle, dans la mesure où elles correspondent à des injustices réellement subies, mais qu'elles ont parfois tendance à être sous-déclarées.

et Pascale Molinier expliquent ainsi que « *les sujets se prononceraient de manière socialement acceptable, au regard des normes de leur groupe, tandis que, en situation de substitution, ils pourraient exprimer des opinions socialement non désirables, car le degré d'implication est moindre*<sup>17</sup> ». Aussi, les opinions négatives seraient plus facilement exprimées en contexte de substitution.

#### Autres outils de connaissance

D'autres outils permettent également d'améliorer la connaissance des phénomènes de racisme et de discriminations. Sans être exhaustif, on peut citer :

- le baromètre du Conseil supérieur de l'audiovisuel destiné à évaluer la perception de la diversité à la télévision selon les critères du sexe, de l'origine, des catégories socioprofessionnelles, du handicap et de l'âge, en prenant en compte des critères qualitatifs (rôle positif, négatif ou neutre des personnes intervenant à l'écran ou identification des sujets « diversité » dans les programmes) ;
- le baromètre mensuel des manifestations de la haine en ligne, réalisé par IDPI (Idées, pratiques, innovations) pour le Commissariat général à l'égalité des territoires, répertorie et analyse les manifestations de haine sur Twitter ;
- le baromètre Défenseur des droits/Organisation internationale du travail, visant à évaluer la perception des discriminations dans le travail ;
- le baromètre national de perception de l'égalité des chances du MEDEF, enquête menée tous les ans auprès d'un échantillon représentatif de 1 000 salariés du privé, qui a pour objectif de mesurer leur perception en matière d'égalité des chances au sein des entreprises, leurs attentes en matière de diversité, l'effet des politiques et actions mises en œuvre par les entreprises.

En conclusion,

*« On ne peut rien dire d'un chiffre si l'on ignore comment il a été fabriqué. Un seul chiffre ne saurait permettre de décrire ni mesurer un phénomène social complexe. Les chiffres ne "parlent pas d'eux-mêmes", c'est nous qui les faisons parler<sup>18</sup>. »*

#### Les trois règles d'or de l'analyse statistique, selon Laurent Mucchielli

Croiser les sources, les approches et les points de vue (universitaires, militants, pouvoirs publics) est essentiel pour comprendre les ressorts du racisme et des discriminations qui y sont liées. La CNCDH s'attache ainsi à fonder ses analyses et ses recommandations sur la base d'outils variés et complémentaires, tels que les bilans statistiques des administrations, les enquêtes en population générale, les enquêtes sur l'état de l'opinion, ou encore les nombreuses contributions des acteurs institutionnels, associatifs et internationaux.

Afin d'éclairer le débat public en matière de racisme et de discrimination, les acteurs (notamment les personnalités politiques et les médias) doivent faire preuve de vigilance dans l'usage des statistiques, qui servent souvent d'argument d'autorité, pour les utiliser à bon escient, et être précis dans les termes utilisés pour éviter les contresens et les erreurs d'interprétation. Toute annonce de chiffres devrait être mise en perspective avec la question de la fiabilité de

17. C. Chokier et P. Molinier, « La « zone muette » des représentations sociales, pression normative et/ou comparaison sociale ? », *Bulletin de psychologie*, mars 2006, n° 483, pp. 281-286.

18. L. Mucchielli, « Les techniques et les enjeux de la mesure de la délinquance », revue *Savoir/Agir*, n° 93, 2010.

leur source et la méthode de leur collecte. De manière générale, la CNCDH recommande de faire œuvre de pédagogie dans la présentation et l'analyse des chiffres sur les phénomènes de racisme, sujet sensible s'il en est.

À titre d'illustration, dans le cas des statistiques administratives (notamment celles du ministère de l'Intérieur), si elles peuvent – dans une certaine mesure – permettre d'appréhender l'état et l'évolution de la délinquance raciste, leur portée réelle est souvent peu explicite. Aussi, serait-il plus juste de parler d'« *une baisse ou d'une hausse de la délinquance raciste enregistrée (ou révélée, ou constatée)* », en complétant l'analyse d'une estimation du « chiffre noir » sur ce type de contentieux, ce que permettent notamment les enquêtes de victimation.

Enfin, la CNCDH encourage l'ensemble des ministères à mettre en œuvre des outils permettant de mieux mesurer les discriminations sévissant dans leur champ d'action respectif et à fournir des données exhaustives concernant les mesures de lutte et les initiatives engagées pour lutter contre toutes les formes de racisme. Il serait en outre souhaitable d'augmenter le nombre d'enquêtes et de les soutenir, en multipliant les angles d'approche pour saisir au mieux les contours d'un phénomène en constante évolution. La CNCDH se réjouit tout particulièrement de la réalisation prochaine d'une nouvelle enquête « Trajectoires et Origines » inspirée de celle de 2008. Elle souhaiterait, pour terminer, se faire l'écho des interrogations soulevées par les chercheurs Cris Beauchemin, Christelle Hamel et Patrick Simon concernant la production de données et de connaissances sur les trajectoires de vie, les discriminations et le racisme subis par certains groupes en France<sup>19</sup>. À l'évidence, à l'instar des études sur les évolutions des inégalités selon le sexe ou le handicap, ces questions doivent faire l'objet d'un suivi. La question qui se pose, et qui mérite toute notre attention, est donc celle de l'identification, dans le cadre d'une enquête, des personnes n'ayant pas d'origine étrangère ni personnellement, ni par leurs parents, mais néanmoins confrontées au racisme et aux discriminations, du fait de leur couleur de peau, de leur religion, ou de leur appartenance à un groupe stigmatisé.

19. Voir C. Beauchemin, C. Hamel, P. Simon, « Conclusion générale. Diversité des origines et émergence des minorités », enquête TeO précitée, pp. 607-616.



## CHAPITRE 2

# LES DISCRIMINATIONS PLURIDIMENSIONNELLES : L'INTERSECTIONNALITÉ

L'approche fondée sur les droits de l'homme, promue par les Nations unies, conduit à réfléchir sur le cadre juridique et les politiques menées en partant du ressenti et du vécu des bénéficiaires de ces droits. Or, en matière de discriminations et de racisme, les victimes et les associations qui les accompagnent témoignent de l'insuffisante capacité du processus pénal<sup>1</sup> à prendre la mesure de l'intégralité de leur préjudice. À titre d'illustration, quand une femme d'origine maghrébine portant le voile est insultée, les insultes portent tout à la fois sur son origine, sa religion et son genre. Toutefois, c'est un unique motif d'intolérance qui est le plus souvent retenu par la justice, ce qui donne le sentiment qu'un seul aspect de l'identité de la personne injuriée a finalement été reconnu. Comme le souligne le Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme, « les multiples formes de discrimination fondées sur le sexe et d'autres facteurs, comme la race, l'appartenance ethnique, la caste, les handicaps, le VIH/SIDA, l'orientation sexuelle ou l'identité sexuelle accentuent les risques de difficultés économiques, d'exclusion et de violence à l'encontre des femmes<sup>2</sup> ».

Si les premières réflexions autour de ces discriminations pluridimensionnelles ont d'abord concerné les femmes appartenant à divers groupes vulnérables, ce sujet dépasse bien évidemment ce cadre pour concerner aussi la situation des hommes qui appartiennent à des groupes vulnérables, que l'on pense aux personnes en situation de handicap, aux homosexuel.le.s, aux mineurs<sup>3</sup>, aux Roms, aux personnes en grande précarité<sup>4</sup>, etc. Il serait aisé de multiplier ainsi les exemples concrets.

1. Le processus pénal, souvent qualifié à tort de « chaîne pénale », débute lors de l'interpellation et prend fin au terme de l'exécution de la peine. L'expression « chaîne pénale » est trompeuse car elle fait fi de l'indépendance des magistrats.

2. Voir <http://www.ohchr.org/FR/AboutUs/Pages/DiscriminationAgainstWomen.aspx>.

3. Voir CNCDH, *Avis sur la situation des mineurs isolés étrangers présents sur le territoire national. État des lieux un an après la circulaire du 31 mai 2013 relative aux modalités de prise en charge des jeunes isolés étrangers (dispositif national de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation)*, 26 juin 2014.

4. Voir CNCDH, *Avis sur le respect des droits fondamentaux des populations vivant en bidonvilles. Mettre fin à la violation des droits*, 20 novembre 2014 ; *Avis sur les discriminations fondées sur la précarité sociale*, 26 septembre 2013.

Pour rendre compte de ce type de discriminations, ou d'actes ou de propos haineux multidimensionnels, le concept d'« intersectionnalité » a émergé à la fin des années 80. Il désigne « à la fois l'interaction entre le genre, la race et d'autres catégories de différences dans les vies individuelles, les pratiques sociales, les dispositions institutionnelles et les idéologies culturelles et l'issue de ces interactions en termes de pouvoir<sup>5</sup> ».

Dans le champ des discriminations, ces discriminations multidimensionnelles ne s'ajoutent pas seulement les unes aux autres, mais s'amplifient, rendant alors très complexe leur appréhension juridique.

Le constat de l'insuffisante prise en compte par la loi et la pratique françaises constitue un motif de préoccupation persistant pour les Comités des Nations unies qui, lors des examens périodiques de la France, ne manquent pas d'interroger la délégation française quant à la prise en compte de la problématique de l'intersectionnalité (I). Celle-ci devrait ouvrir la voie à la nécessité de reconnaître l'individu comme un être situé au cœur d'une dynamique sociale complexe et non plus comme une abstraction (II), et révèle l'incapacité du droit français à se saisir du vécu de ces victimes en proie à des vulnérabilités plurielles (III).

## I. La préoccupation des mécanismes internationaux de surveillance

Sous le regard attentif des organes des Nations unies et du Conseil de l'Europe, la France se soumet, périodiquement, à un examen critique, prévu par les conventions internationales auxquelles elle est partie. La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), le Comité des Nations unies pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD) et le Comité des Nations unies pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes ont formulé des recommandations, qui pourtant trouvent peu d'écho auprès des pouvoirs publics français. Ces recommandations, étayées par des constats et des analyses fouillés, s'articulent autour de la nécessité d'une connaissance plus approfondie des phénomènes de discrimination (A), d'un accès à la justice facilité (B) et de l'adoption d'une approche globale face à des situations particulièrement inquiétantes (C).

### A. La nécessité d'une collecte fine d'informations

La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance conçoit le « racisme » comme « la croyance qu'un motif tel que la "race", la couleur, la langue, la religion, la nationalité ou l'origine nationale ou ethnique justifie le mépris envers une personne ou un groupe de personnes ou l'idée de supériorité d'une personne ou d'un groupe de personnes » et définit la « discrimination raciale » comme étant « toute différence de traitement fondée sur ces motifs, et qui manque de justification objective et raisonnable<sup>6</sup> ». Pour autant, l'ECRI aborde l'expression

5. Kathy Davis, « L'intersectionnalité, un mot à la mode. Ce qui fait le succès d'une théorie féministe », *Les Cahiers du CEDREF* [En ligne], 20 | 2015, mis en ligne le 15 juin 2015, consulté le 10 janvier 2017, <http://cedref.revues.org/827>.

6. Recommandation de politique générale (RPG), n° 7 de l'ECRI.

de la haine sous différents angles, au-delà des seuls critères énoncés dans la définition qu'elle retient du racisme. À cet effet, elle porte une attention particulière à l'homophobie et à la transphobie. Elle souligne également les enjeux du sexisme dès lors qu'ils sont couplés au racisme.

Ainsi, après avoir conduit une visite en France en 2015, elle a souligné que « *les données relatives aux cas de criminalité raciste et homo/transphobe devraient pouvoir être ventilées par groupes vulnérables et mises en relation avec le résultat des procédures judiciaires qui découlent de ces cas*<sup>7</sup> ».

L'ECRI insiste donc sur la connaissance de ce phénomène par une prise en charge statistique, de la part des services de police et de justice, susceptible notamment de donner une représentation plus précise des groupes vulnérables, rejoignant ainsi les préoccupations de la CNCDH qui a mené un important travail de clarification des dispositifs statistiques. Il y a lieu de constater que, malgré les efforts louables entrepris par les ministères concernés pour améliorer leurs dispositifs statistiques, cette dimension particulière n'a absolument pas été prise en compte.

Cela est particulièrement regrettable, comme l'explique l'ECRI qui rappelle encore que « *l'on ne peut véritablement définir de politiques sans une connaissance fine des divers segments de la société française*<sup>8</sup> ». C'est pourquoi elle « *recommande aux autorités françaises de prendre des mesures afin de déterminer les contours d'une politique globale de collectes de données ethno-raciales relatives à l'égalité et de proposer des dispositions législatives à cet égard*<sup>9</sup> ».

Pour des raisons similaires, le Comité des Nations unies pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes regrette que la France « *refuse d'envisager de recueillir des données ventilées par origine ethnique ou par religion, bien que l'absence de ces données empêche d'avoir les informations nécessaires pour mesurer la discrimination fondée sur ces critères et d'élaborer des mesures pour les surmonter, notamment en ce qui concerne les femmes exposées à différentes formes de discrimination*<sup>10</sup> ». Le Comité considère que la révision du système de collecte de données afin de recueillir des données basées sur l'origine ethnique et la religion, croisée à la ventilation des données selon le genre, permettrait de renforcer « *les mesures prises pour lutter contre la discrimination*<sup>11</sup> ».

La connaissance du phénomène précède toujours la conception et la déclinaison concrète des actions les plus appropriées. La CNCDH souligne l'importance de prendre en compte les recommandations des organes internationaux de surveillance, dans le respect de l'article premier de la Constitution française, qui encadre strictement les possibilités de procéder à des « *statistiques ethniques* », encadrement auquel la CNCDH a, à plusieurs reprises, affirmé son attachement.

7. ECRI (2016) 1. *Rapport de l'ECRI. Sur la France*, cinquième cycle de monitoring, adopté le 8 décembre 2015, publié le 1<sup>er</sup> mars 2016, p. 11.

8. *Ibid.*, p. 37.

9. *Ibid.*

10. Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, *Observations finales concernant le rapport de la France valant septième et huitième rapports périodiques*, CEDAW/C/FRA/CO/7-8, 25 juillet 2016, p. 18, parag. 50.

11. Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, *Observations finales concernant le rapport de la France valant septième et huitième rapports périodiques*, CEDAW/C/FRA/CO/7-8, 25 juillet 2016, p. 18, parag. 51.

## B. Remédier aux difficultés d'accès à la justice

L'ECRI s'alarme de la sous-déclaration de la criminalité raciste et homo/transphobe, en s'appuyant, s'agissant de la France, sur les études de victimation « Cadre de vie et sécurité » conduites régulièrement par l'INSEE en partenariat avec l'Observatoire national de la délinquance et de la réponse pénale (ONDRP). L'ECRI indique ainsi que, « rapporté à l'ensemble de la population française, on peut estimer que, chaque année, des centaines de milliers de personnes sont, à l'échelle nationale, victimes d'injures racistes, ce qui contraste de manière saisissante avec les chiffres annoncés par le ministère de l'Intérieur<sup>12</sup> ». Cette sous-déclaration peut être imputable à divers facteurs, mais il apparaît clairement que le fait pour les victimes de ne pas percevoir le processus pénal comme étant en capacité de constater l'infraction subie et d'obtenir une réparation suffisante tant sur le plan symbolique que pécuniaire, n'est pas de nature à encourager la déclaration de cette criminalité aux ressorts intimes particuliers.

Le Comité des Nations unies pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes se dit préoccupé par « l'efficacité limitée de la législation antidiscriminations de l'État partie » et recommande « d'accélérer l'adoption du projet de loi de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle<sup>13</sup> pour simplifier les voies légales aux requérants, en particulier aux femmes victimes des différentes formes de discrimination, d'harmoniser les sanctions et les régimes d'indemnisation pour violation des lois antidiscriminations et de prévoir la possibilité de traiter conjointement les multiples cas de discrimination<sup>14</sup> ».

Cette attention particulière portée au traitement des cas de discriminations multiples s'articule avec une autre recommandation de ce Comité qui encourage la France à « veiller à ce que les différentes formes de discrimination soient convenablement traitées par les tribunaux et à assurer la formation du personnel judiciaire et des avocats, afin de leur permettre de traiter et de prendre en compte les différents fondements juridiques pour lesquels les requérants réclament leurs droits<sup>15</sup> ». Précisant l'urgence et la portée de cette recommandation, le Comité recommande à la France « de prendre des mesures temporaires spéciales pour répondre aux besoins urgents des femmes appartenant à des groupes défavorisés dans des domaines tels que la vie politique, l'éducation, l'emploi et la santé<sup>16</sup> ».

## C. Une approche globale pour remédier à des situations rapportées comme particulièrement inquiétantes

À partir de constats alarmants, les organes internationaux de surveillance soulignent l'existence de groupes à la vulnérabilité particulière liée au fait que ceux qui les composent se trouvent à la jonction de plusieurs vulnérabilités. Cette

12. ECRI (2016) 1. *Rapport de l'ECRI. Sur la France* (cinquième cycle de monitoring), adopté le 8 décembre 2015, publié le 1<sup>er</sup> mars 2016, p. 37, n° 106.

13. La loi Justice du XXI<sup>e</sup> siècle », a été adoptée en lecture définitive le 12 octobre 2016.

14. Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, *Observations finales concernant le rapport de la France valant septième et huitième rapports périodiques*, CEDAW/C/FRA/CO/7-8, 25 juillet 2016, p. 4.

15. *Ibid.*, p. 5.

16. *Ibid.*, p. 6.

attention particulière renvoie à la nécessité pour l'État de retenir une approche globale, seule à même de conduire à des résultats favorables s'agissant du respect des droits.

## 1. Femmes et musulmanes

Plus spécifiquement, l'ECRI publie dans son rapport de 2015 sur la France les résultats d'une étude concernant les difficultés et les discriminations subies par les femmes musulmanes<sup>17</sup>. Ces constatations rejoignent celles faites par la CNCDH à partir des remontées du terrain.

## 2. La situation des populations vivant dans les banlieues défavorisées

Le Comité des Nations unies pour l'élimination de la discrimination raciale aborde la question de l'intersectionnalité à travers des situations qui, sans une prise en compte globale, ne pourraient être efficacement traitées. Ainsi, dans son rapport sur la France, en 2015, le CERD a formulé ses préoccupations vis-à-vis de la situation des populations vivant dans des banlieues, notamment les personnes d'origine étrangère et les non-ressortissants. L'approche des discriminations réduite aux seuls critères racistes est, pour ces populations, particulièrement inopérante, car les critères ethniques, d'origine, de religion, de langue, se trouvent cumulés à un critère tenant à la situation géographique et/ou à la précarité sociale. Le CERD a ainsi pu indiquer qu'il était « *préoccupé par le fait que la concentration de certaines populations d'origine étrangère ou de migrants dans des zones spécifiques conduise à la création de ghettos territoriaux et peut conduire à la ségrégation raciale au sens de l'article 3 de la Convention. Il est particulièrement préoccupé par le fait que ces populations continuent de rencontrer des discriminations dans l'accès à l'emploi, au logement, à la culture, à la santé et connaissent des situations plus difficiles en matière de scolarisation*<sup>18</sup> ».

Le CERD formule à cet égard la recommandation suivante : « *Le Comité encourage vivement l'État partie à poursuivre et à renforcer sa politique et les autres mesures visant à améliorer les conditions de vie dans les banlieues des grandes villes. Il recommande à l'État partie de surveiller constamment la situation des personnes vivant dans ces zones, d'adopter des politiques publiques ciblées et d'intensifier les mesures visant à lutter fermement contre toutes discriminations rencontrées par ces personnes dans les domaines de l'emploi, du logement, de la santé et de l'éducation*<sup>19</sup>. »

17. ECRI (2016) 1. *Rapport de l'ECRI. Sur la France* (cinquième cycle de monitoring), adopté le 8 décembre 2015, publié le 1<sup>er</sup> mars 2016, p. 29, n<sup>os</sup> 68 et 69, « Intégration des femmes musulmanes ».

18. Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, Observations finales concernant le vingtième et vingt et unième rapports périodiques de la France, 15 mai 2015, p. 7, parag. 15.

19. *Ibid.*

### 3. Les femmes migrantes et les femmes issues de l'immigration

Le Comité des Nations unies pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes a manifesté son inquiétude face aux obstacles auxquels les femmes migrantes et les femmes issues de l'immigration « sont encore confrontées dans divers domaines<sup>20</sup> ». À cet égard, « le Comité recommande [...] de prendre en compte la situation particulière des femmes migrantes et des femmes issues de l'immigration dans toutes les politiques publiques telles que la politique urbaine et plus, généralement, dans la lutte contre toutes les formes de discrimination<sup>21</sup> ».

Ces situations de particulière vulnérabilité vécues par certaines populations et les difficultés constatées pour apporter des réponses appropriées révèlent la carence de l'approche segmentée des discriminations retenue par bon nombre de politiques publiques. À cet égard, la CNCDH invite la Délégation interministérielle contre le racisme et l'antisémitisme, dont le champ d'intervention a été récemment étendu à la lutte contre la haine anti-LGBT<sup>22</sup>, à s'approprier ces réflexions. La CNCDH invite également le législateur et le juge à prendre en compte le cumul et l'intersectionnalité des discriminations et en assurer une juste réparation.

## II. La nécessité de reconnaître l'individu en tant qu'être situé

L'émergence du concept d'« intersectionnalité » a montré les limites de l'approche fondée sur un principe d'égalité formelle renvoyant à un être abstrait, non situé (A), pour valoriser les dimensions intégrées de l'identité (B), comme socles des politiques publiques visant l'égalité réelle.

### A. L'émergence d'un concept : l'intersectionnalité

Apparu aux États-Unis dans les années 1980, le concept d'« intersectionnalité » s'est nourri des revendications du mouvement *Black Feminists*. Ce concept part du postulat qu'il existe une distinction dans la manière de penser les rapports sociaux de domination entre le genre et l'appartenance ethnique. La théoricienne Kimberlé Crenshaw<sup>23</sup> a démontré que les femmes noires vivant aux États-Unis rencontraient des problèmes spécifiques liés à l'intersectionnalité de deux positionnements de dominées, en étant à la fois femme et de couleur. Partant, elle a constaté que les femmes noires ont été mises en marge tant des mouvements féministes que des mouvements antiracistes, et *de facto*

20. Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, *Observations finales concernant le rapport de la France valant septième et huitième rapports périodiques*, CEDAW/C/FRA/CO/7-8, 25 juillet 2016, p. 17, parag. 42.

21. *Ibid.*

22. Il est à noter que la Délégation interministérielle contre le racisme et l'antisémitisme a changé de nom en décembre 2016 pour devenir la Délégation interministérielle à la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la haine anti-LGBT (DILCRAH). La CNCDH regrette que la terminologie retenue ne fasse pas référence aux LGBTI, la problématique « intersexe » risquant d'être un angle mort du champ de compétence de la DILCRAH.

23. Kimberlé Williams Crenshaw, Oristelle Bonis, « Cartographies des marges : intersectionnalité, politique de l'identité et violences contre les femmes de couleur », *Cahiers du genre*, 2005, pp. 51-82.

des politiques publiques mises en œuvre pour répondre aux revendications de chacun de ces mouvements.

Ces deux mouvements se fondaient sur un référentiel exclusif : la femme blanche de classe moyenne pour les courants féministes et l'homme noir pour les mouvements antiracistes. Ainsi, parce que noires, les femmes de couleur se trouvaient placées en marge des revendications féministes et, parce que femmes, elles étaient en marge des revendications des groupes antiracistes. Les chercheurs ayant étudié les mouvements féministes constatent qu'ils se sont initialement construits sur l'idée « *d'une uniformité des femmes, des formes d'injustice et de violences à leur rencontre*<sup>24</sup> ». Or cette uniformité se heurte aux expériences de vie des femmes qui, en fonction de leur âge, de leur religion, de leur orientation sexuelle, de leur origine, de leur ethnie, ou encore de leur situation sociale les conduisent à se différencier les unes des autres. Cette approche unidimensionnelle met de côté les personnes ou les groupes sociaux en proie à des discriminations multiples en raison de leur positionnement de dominés selon plusieurs axes<sup>25</sup>.

Or cette conception unidimensionnelle des revendications sociales a servi d'aiguillon à l'élaboration des politiques publiques destinées à y répondre. Quant aux associations de lutte contre les discriminations, elles se sont bien souvent constituées aussi suivant un axe unidimensionnel. Dans son étude sur les structures institutionnelles chargées d'aider les femmes victimes de viol aux États-Unis, Kimberlé Crenshaw a mis en lumière l'inefficacité des politiques publiques en raison de leur unidimensionnalité : « *Les effets des multiples formes de subordination qui pèsent sur les femmes de couleur, couplés à des attentes institutionnelles fondées sur des contextes inappropriés car unidimensionnels, déterminent et en dernier ressort limitent la portée des interventions en leur faveur*<sup>26</sup> ».

## B. Une approche intégrée de l'identité

Des mécanismes sociaux, historiques et politiques conduisent à hiérarchiser des aspects de l'identité suivant un axe dominant. Amin Maalouf<sup>27</sup> en donne une illustration en évoquant la situation d'un Italien homosexuel voyant son identité réduite à son orientation sexuelle sous le régime de Mussolini, alors que cette composante pouvait pour lui être secondaire, et se positionner loin derrière ses opinions politiques ou sa religion. On pourrait également souligner que ceux

24. Juliette Roux, « L'égalité entre (toutes) les femmes et les hommes » in *La Revue des droits de l'homme*, 2015, p. 4. Disponible sur <http://revdh.revues.org/1116>.

25. En ce sens voir Sirma Bilge, Olivier Roy, « La discrimination intersectionnelle : la naissance et le développement d'un concept et les paradoxes de sa mise en application en droit antidiscriminatoire », in *Canadian Journal of Law and Society*, 2010, p. 50 : « *Les dispositifs de lutte contre les discriminations, à l'instar des mouvements sociaux à l'origine de leur avènement – qu'il s'agisse du mouvement féministe, antiraciste ou gay et lesbien –, ont été façonnés par une conception unidimensionnelle de la domination qui repose sur un rapport au monde univoque, une construction du pouvoir à partir d'un axe exclusif (le patriarcat, le racisme, l'exploitation capitaliste ou l'hétéro-sexisme), et qui s'opère par des catégories sociales pensées comme mutuellement exclusives (sexelgenre, race/ethnicité, classe, orientation sexuelle, handicap, etc.)* ».

26. Kimberlé Williams Crenshaw, Oristelle Bonis, *op. cit.*, p. 60.

27. Amin Maalouf, *Les Identités meurtrières*, Grasset, 1998, pp. 20-22.

qui sont définis dans le débat public aujourd'hui comme musulmans l'étaient hier comme issus de l'immigration, et ouvriers avant-hier.

Le concept d'« intersectionnalité » va ainsi au-delà de la reconnaissance d'une identité complexe, mais vise surtout à rendre compte d'une construction sociale propre, à révéler les expériences des individus qui se situent à l'intersection de plusieurs groupes vulnérables, et à fournir des réponses adaptées aux problématiques auxquelles ils sont confrontés. Il favorise une « *approche intégrée de l'identité*<sup>28</sup> », partant du constat que chaque individu possède une identité composite qui mêle propriétés sociales et biologiques.

Deux regards peuvent être portés sur les discriminations et les actes de haine commis à raison de plusieurs motifs prohibés par la loi. Dès lors qu'on aborde ces infractions comme des « discriminations multiples », des actes « multicritères » ou « multidimensionnels », on s'emploie à rendre compte de la stricte accumulation par un individu ou un groupe social ciblé par plusieurs motifs différents, mais tous prohibés par la loi. Le concept d'« intersectionnalité » conduit à porter un autre regard en considérant « *la logique selon laquelle la présence de plusieurs motifs de discrimination crée en soi une autre forme de discrimination qui ne peut être réduite à la simple accumulation de discriminations*<sup>29</sup> ». Ainsi, l'intersectionnalité n'équivaut pas à la somme des discriminations. C'est pour rendre compte de cette logique que le Comité des Nations unies pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes emploie indistinctement des termes comme « *discrimination pluridimensionnelle*<sup>30</sup> », « *formes superposées de discrimination*<sup>31</sup> » ou « *multiples formes de discrimination qui se recoupent*<sup>32</sup> ».

Mais, surtout, la prise en compte de l'intersectionnalité bute, en droit français, sur un double écueil : d'une part, celui de la définition légale des infractions dont le mobile est un motif prohibé par la loi ; d'autre part, celui d'une pratique policière et judiciaire visant à simplifier la procédure au détriment de la complexité des faits.

### III. Les défis lancés au droit par l'intersectionnalité

La politique pénale de lutte contre les infractions motivées par la haine peine à se saisir des mobiles pluriels d'intolérance. D'emblée, il convient de noter que le code pénal ne place pas sur le même plan tous les motifs de haine. Ensuite, il convient de relever que les infractions sont définies de telle sorte que chacun des mobiles de haine prohibés par la loi permet de caractériser l'infraction quel que soit le nombre de mobiles retenus. Cette approche a le mérite de la simplification. Elle présente toutefois l'inconvénient majeur de ne

28. Juliette Roux, « L'égalité entre (toutes) les femmes et les hommes », in *La Revue des droits de l'homme*, 2015, p. 5.

29. *Ibid*, p. 7, disponible sur <http://revdh.revues.org/1116>.

30. Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, *Recommandation générale n° 27 sur les femmes âgées et la protection de leurs droits d'êtres humains*, 47<sup>e</sup> session, 2010, (CEDAW/C/GC/27).

31. Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, *Recommandation générale n° 28 concernant les obligations fondamentales des États parties découlant de l'article 2 de la Convention*, 2010.

32. Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, *Recommandation générale n° 26 concernant les travailleuses migrantes*, 2008, (CEDAW/C/2009/NP.1/R).

pas encourager les enquêteurs et les magistrats à saisir pénalement l'intégralité du fait infractionnel, étant donné l'appréhension souvent malaisée de la pluralité des motifs à l'origine de l'acte infractionnel. Si le principe de non-discrimination a constitué une avancée pour atteindre l'égalité réelle (A), il ne permet pas encore de saisir l'intégralité du vécu des victimes (B), et gagnerait à s'inspirer de bonnes pratiques repérées à l'étranger (C).

## A. Du principe d'égalité formelle au principe de non-discrimination

Un des principaux défis lancés par l'intersectionnalité au droit est celui de repenser les principes d'égalité formelle et d'égalité réelle.

La prise en compte des différences entre les sujets de droit implique une reconnaissance des inégalités qui ont cours entre les individus et que le droit antidiscriminatoire doit venir sanctionner. Le droit français fonde le principe d'égalité sur l'individu « *abstrait, né orphelin, resté célibataire et mort sans enfant*<sup>33</sup> ». L'égalité formelle inscrite dans la loi était censée être suffisante pour assurer à tous les citoyens la jouissance des mêmes droits. Or, en pratique, cet effacement des différences entre individus ou groupes vulnérables conduit à ne pas saisir les inégalités auxquelles ils sont confrontés et, ce faisant, contribuent à les perpétuer.

En France, le constat de l'incapacité du principe de l'égalité formelle à engendrer l'égalité réelle a mené à une nouvelle approche, celle du principe de non-discrimination tourné vers l'objectif d'égalité réelle<sup>34</sup>. Le législateur a ainsi identifié des caractéristiques qui mettent les individus dans des positions sociales défavorables et il en a élargi le spectre en enrichissant, progressivement et de façon souvent désordonnée, la liste des motifs de discrimination prohibés : l'âge, l'orientation sexuelle, le handicap, etc. À la suite de la loi du 18 novembre 2016, le nombre de ces motifs s'élève à 23<sup>35</sup>. Le principe de non-discrimination est donc devenu l'outil juridique privilégié pour soutenir le principe d'égalité et penser l'individu non plus comme un être abstrait mais comme un être situé.

Toutefois, une étape doit encore être franchie pour que le droit antidiscriminatoire permette de prendre en compte les discriminations intersectionnelles. En pratique, le cadre normatif permet difficilement aux victimes de faire valoir une discrimination qui serait fondée sur plusieurs motifs discriminatoires combinés, le juge examinant, le plus souvent, les moyens soulevés les uns après les autres. Ainsi, « *on assiste [...] à une réduction de la discrimination à un seul motif exclusif*<sup>36</sup> ».

33. Formule attribuée à Ernest Renan.

34. Notons qu'entre février et août 2016, le Gouvernement français s'était doté d'un secrétariat d'État chargé de l'Égalité réelle.

35. Loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle.

36. Juliette Roux, « L'égalité entre (toutes) les femmes et les hommes », in *La Revue des droits de l'homme*, 2015, p. 8.

## B. L'incapacité de la justice et du droit français à saisir l'intégralité du vécu de la victime

### 1. Le manque d'uniformité du droit français à l'égard des motifs prohibés par la loi

Le volet pénal du droit antidiscriminatoire, qu'il s'agisse du droit de la presse ou des circonstances aggravantes prévues pour les atteintes aux personnes et les atteintes aux biens, témoigne d'un maillage désordonné et incohérent quant à la définition et répression des motifs prohibés par la loi.

En premier lieu, il convient de noter que le droit pénal retient 23 motifs de discrimination prohibés<sup>37</sup>.

En deuxième lieu, le droit de la presse définit et réprime les injures, les diffamations et les incitations à la haine pour les motifs suivants : l'origine ou l'appartenance ou la non-appartenance à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée ; le sexe, l'orientation ou l'identité sexuelle, ou le handicap. Ainsi ce sont cinq critères s'apparentant au racisme et trois autres mobiles haineux. Ces motifs sont précisés dans des alinéas distincts des articles concernés.

En troisième lieu, le code pénal prévoit également d'aggraver les sanctions des atteintes à l'intégrité physique commises « 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<sup>38</sup> », c'est-à-dire suivant les cinq motifs s'apparentant au racisme. Dans un autre article, il prévoit également d'ériger en circonstances aggravantes le fait de commettre ces atteintes « à raison de l'orientation sexuelle de la victime<sup>39</sup> ». L'identité sexuelle n'est donc plus visée, seule l'orientation sexuelle étant prévue. Le handicap comme le sexe ne sont donc pas visés. Ils ne peuvent être appréhendés que par le biais de la circonstance aggravante définie de la façon suivante : « [...] sur une personne dont la particulière vulnérabilité, due à son âge, à une maladie, à une infirmité, à une déficience physique ou psychique ou à un état de grossesse, est apparente ou connue de leur auteur ». Le féminicide<sup>40</sup>, c'est-à-dire le meurtre commis sur une femme, parce qu'elle est femme, n'est donc pas reconnu par le droit pénal français, dès lors que celle-ci n'est pas enceinte.

En quatrième lieu, en matière d'atteintes aux biens, le code pénal prévoit une circonstance aggravante à l'infraction de vol « lorsqu'il est commis à raison de l'appartenance ou de la non-appartenance, vraie ou supposée, de la victime à

37. Code pénal, article 225-1.

38. Code pénal, article 132-76.

39. Code pénal, article 132-77.

40. Voir CNCDH, *Avis sur les violences contre les femmes et les féminicides*, 26 mai 2016, parag. 41 : « Pour sanctionner les crimes sexistes, la CNCDH recommande de modifier l'alinéa 7 de l'article 221-4 du code pénal en le rédigeant de la manière suivante : "À raison du sexe, de l'orientation sexuelle ou de l'identité de genre de la victime". L'introduction d'une circonstance aggravante pour un meurtre commis à raison du sexe ou de l'identité de genre ne saurait méconnaître le principe d'égalité entre les femmes et les hommes, dès lors qu'elle ne viserait pas l'identité de la victime mais la motivation sexiste de l'auteur des faits. Une telle modification permettrait de mieux saisir et sanctionner les meurtres de femmes parce qu'elles sont femmes qui interviennent hors de la sphère conjugale ».

*une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée, ou de son orientation ou identité sexuelle, vraie ou supposée*<sup>41</sup> ».

En définitive, tous les motifs de discrimination prohibés par la loi ne bénéficient pas de la même protection pénale.

## **2. Le maniement des critères prohibés dans la pratique**

La rédaction alternative des motifs prohibés dans les textes de loi induit en pratique un effet pervers qui est celui de chercher la simplification, pour n'en retenir qu'un seul, celui qui paraît le plus robuste, le plus aisé à caractériser. Ainsi, quand une même personne fait l'objet d'une expression raciste qui entre dans la définition légale mais en cumulant plusieurs critères, tels que l'origine, l'appartenance réelle ou supposée à une race, une ethnie, une nation ou une religion déterminée, le choix des qualifications juridiques retenues ne tient très souvent pas compte de la pluralité des mobiles racistes.

Il s'avère encore plus délicat de combiner des motifs racistes (origine, race, ethnie, nation, religion) et d'autres motifs haineux (sexe, orientation sexuelle, handicap). Les actes violents, les expressions de haine, motivés par une intolérance multidimensionnelle, correspondent à une réalité que les acteurs du droit, policiers et juges notamment, peinent à saisir.

En matière de discrimination, dans l'emploi par exemple, quand la victime est discriminée pour une raison à l'« intersection » de deux motifs prohibés par la loi, si le juge examine le premier motif, puis le second de façon indépendante, la victime risque de ne pas pouvoir faire valoir son préjudice. À titre d'illustration, si le cas d'espèce soumis au juge est celui d'un refus d'employer une femme noire, et si le juge examine de façon indépendante chacun des deux moyens, il risque de constater que le critère du sexe n'est pas opérant dès lors que des femmes blanches sont en situation d'emploi dans l'entreprise, il risque ensuite de constater que le critère de la couleur de la peau n'est pas opérant dès lors que des hommes noirs sont en situation d'emploi dans l'entreprise. Le juge doit examiner les deux moyens ensemble et rechercher si des femmes noires ont subi des différences de traitement.

Ces dimensions multiples ou intersectionnelles étant très difficiles à manier par les praticiens du droit, il n'est pas rare que, face à un tel cumul de critères, pour des raisons de simplification et de célérité du traitement judiciaire, un seul d'entre eux soit finalement retenu au stade de la qualification juridique des faits. En matière d'injure par exemple, la plupart du temps, le juge pénal se garde bien de spécifier le mobile précis de l'infraction, préférant l'appréhender de manière globale comme une injure raciste, sans distinguer davantage<sup>42</sup>. Néanmoins, si la réduction de ces critères multiples n'empêche pas la poursuite pénale du comportement raciste, elle rend plus incertaine la compréhension, par l'auteur des faits, du comportement qui lui est exactement reproché et, partant, celle du sens de la peine infligée. En outre, cela présente l'inconvénient de ne rendre compte ni du caractère complexe du fait infractionnel ni du ressenti de la victime, ainsi

41. Code pénal, article 311-4.

42. Pour davantage de détails, voir G. Calves, *op. cit.*, pp. 21-22.

que celui de fausser les résultats statistiques et leur interprétation (voir *supra*). Il en résulte aussi que cela freine les efforts des associations antiracistes pour prendre en compte l'action de la justice dans leur lutte pour faire connaître la réalité du phénomène raciste en France, afin de mieux le combattre.

C'est pourquoi la CNCDH recommande d'encourager des investigations approfondies et de créer une culture de la recherche de la preuve en matière d'actes de haine. Ces investigations prenant d'autant plus de temps qu'elles sont plus complètes, la CNCDH recommande de doter les services d'enquête de moyens suffisants. Il importe également de former les magistrats à la question du cumul des motifs prohibés par la loi ainsi qu'à celle de l'intersectionnalité.

## C. L'aiguillon international, initiateur de bonnes pratiques

### 1. Le droit international des droits de l'homme

Le droit international a joué un rôle précurseur pour faire émerger cette problématique. La Convention pour l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes<sup>43</sup> constitue une avancée remarquable dans la reconnaissance de la nécessité de prendre en compte l'intersectionnalité. En effet, son article 5 oblige les États à prendre « *toutes les mesures appropriées pour modifier les schémas et les modèles de comportement socioculturel de l'homme et de la femme en vue de parvenir à l'élimination des préjugés et des pratiques coutumières, ou de tout autre type, qui sont fondées sur l'idée de l'infériorité ou de la supériorité de l'un ou l'autre sexe ou d'un rôle stéréotypé des hommes et des femmes* ». Cette approche souligne le rôle des rapports sociaux et l'ancrage des inégalités dans des rapports de force inhérents au temps et à l'espace. L'interprétation que fait le Comité des Nations unies chargé de la surveillance de l'effectivité de cette convention va également dans ce sens, en promouvant une grille d'analyse des inégalités qui prend en compte l'expérience et le vécu des femmes.

La quatrième Conférence mondiale sur les femmes, qui s'est tenue à Beijing en 1995, a marqué un tournant dans la reconnaissance de l'intersectionnalité. L'article 32 de la Déclaration de Beijing prévoit que « *les États s'engagent à redoubler d'efforts pour que toutes les femmes et les filles que de multiples obstacles, tenant à des facteurs tels que la race, âge, langue, origine ethnique, [...] privent de tout pouvoir et de toute possibilité de progrès puissent jouir à égalité de tous les droits de la personne humaine et de toutes les libertés fondamentales* ».

Si la reconnaissance de l'intersectionnalité s'est faite par le biais du droit des femmes, le concept tend à s'étendre à bien d'autres domaines. Ainsi, l'article 2 de la Déclaration de la Conférence mondiale contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance<sup>44</sup> reconnaît expressément que « *les*

43. Convention adoptée et ouverte à la signature, à la ratification et à l'adhésion par l'Assemblée générale dans sa Résolution 34/180 du 18 décembre 1979, entrée en vigueur le 3 septembre 1981.

44. Déclaration de la Conférence mondiale contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée, Durban, 31 août-8 septembre, 2001.

victimes peuvent subir des formes multiples ou aggravées de discrimination fondées sur d'autres motifs connexes».

## 2. L'émergence de bonnes pratiques

C'est aux États-Unis et au Canada que la reconnaissance du concept d'« intersectionnalité » est la plus avancée. Les organes spécialisés dans la veille et le traitement des questions relatives aux discriminations multiples promeuvent des bonnes pratiques et participent au débat sur l'intersectionnalité au niveau institutionnel et politique. Ainsi, la Commission ontarienne des droits de la personne a adopté une vision très aboutie des phénomènes discriminatoires. De la même façon, à l'occasion de son trente-cinquième anniversaire, l'agence fédérale américaine, l'*Equal Employment Opportunity Commission*, a intégré l'intersectionnalité dans son fonctionnement en acceptant de recevoir des requêtes fondées sur plusieurs motifs combinés de discrimination<sup>45</sup>.

La CNCDH a introduit dans ses avis la dimension sexospécifique des sujets qu'elle traite et dans les politiques publiques qu'elle évalue. Plus encore, elle analyse, à propos de toutes les thématiques transversales, les ressorts de l'état de vulnérabilité particulière qu'induit la thématique traitée pour certains groupes. Ainsi, la CNCDH aborde les problématiques croisées des mineurs étrangers, des mineurs handicapés et de leur scolarisation, des femmes victimes de traite, des usagères de drogue, des femmes dans les conflits armés, de l'homophobie dans l'emploi, du contrôle d'identité au faciès, etc.

Il est regrettable que, à l'image du fonctionnement de la justice, la plupart des outils statistiques et des enquêtes ne permettent pas de prendre en compte la complexité de ces discriminations croisées, notamment quand elles concernent un seul et même fait. La CNCDH recommande donc de développer de nouveaux outils dans les ministères concernés permettant d'intégrer cette approche intersectionnelle pour mieux rendre compte du vécu des personnes et disposer d'informations permettant d'adapter et d'affiner les politiques de lutte contre le racisme et les discriminations qui y sont liées.

La CNCDH regrette que le Défenseur des droits, qui traite des réclamations individuelles entrant dans son champ de compétence en matière de discriminations, continue à segmenter les réclamations reçues par critères de discrimination. Ainsi, dans son état des lieux des discriminations, le Défenseur des droits indique que « *la répartition statistique des saisines est stable depuis plusieurs années. En 2015, 22,6 % des saisines visaient le critère de l'origine, 3,4 % celui de la religion, 2,8 % le critère de la nationalité et 2,7 % celui de l'apparence physique*<sup>46</sup> ». La CNCDH appelle l'institution du Défenseur des droits à repenser cette approche pour intégrer la dimension intersectionnelle des discriminations et l'état de vulnérabilité particulière qui en résulte pour les victimes.

45. Equal Employment Opportunity Commission, *The 2000s : Charting a Course for the 21st Century*, 2000, <http://www.eeoc.gov/eeoc/history/35th/2000s>.

46. *Contribution du Défenseur des droits au rapport de la CNCDH sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie*, 2016.

## Conclusion

La CNCDH a souhaité consacrer un chapitre à cette problématique qui complète le constat porté sur l'incomplétude des dispositifs statistiques, ou plus généralement sur l'action des ministères de l'Intérieur et de la Justice. Elle s'attache aussi au suivi réservé aux recommandations des organes internationaux des droits de l'homme.

Il serait très souhaitable que la France mène une réflexion sur cette approche plus ambitieuse des discriminations et repense son droit, ou à défaut, la mise en œuvre de son droit, en lien avec ces vulnérabilités particulières et en ne perdant jamais de vue le vécu des victimes. La CNCDH forme le vœu que cette réflexion soit inscrite sur l'agenda interministériel, et d'y être pleinement associée, afin de promouvoir l'approche fondée sur les droits de l'homme et de porter la voix des plus vulnérables.

## CHAPITRE 3

# ÉVOLUTION ET STRUCTURE DES PRÉJUGÉS : PRÉSENTATION DU BAROMÈTRE RACISME PAR IPSOS

Identifier, connaître et apporter des éléments d'éclairage pertinents pour combattre les préjugés, c'est bien là l'objectif de l'étude qui accompagne le présent rapport depuis 1990. Réalisée cette année par l'institut de sondage IPSOS, elle permet d'évaluer les perceptions et les attitudes vis-à-vis du racisme, d'analyser les opinions à l'égard de l'« autre », que ce soit du fait de son origine, de sa religion ou de la couleur de sa peau, et d'essayer de comprendre les logiques sous-jacentes à l'apparition et à la prégnance de certains préjugés. Le chapitre 3 présente la synthèse de l'institut IPSOS sur le sondage d'opinion réalisé en octobre 2016. Le chapitre 4 apporte un éclairage scientifique sur l'état du racisme en France, par l'exploration des préjugés qui les sous-tendent, afin d'en évaluer la portée, les ressorts et les évolutions.

### **Le sondage d'opinion : synthèse des principaux enseignements de l'étude de l'institut IPSOS**

La trentième vague du Baromètre racisme, réalisé régulièrement depuis 1990, a été effectuée du 17 au 24 octobre 2016, en face à face au domicile des personnes interrogées, selon la méthode des quotas appliquée au sexe, à l'âge et à la profession de la personne de référence du ménage, après stratification par région et catégorie d'agglomération.

Cette vague s'inscrit dans un contexte doublement particulier, à la fois marqué par une menace terroriste toujours aussi pesante et par les débuts de la campagne électorale en vue du scrutin présidentiel d'avril et mai 2017. Malgré cette situation qui, selon de nombreux observateurs, pourrait contribuer à accroître les tensions identitaires en France, on constate une poursuite de l'apaisement et de l'ouverture que le Baromètre enregistre depuis la fin 2014.

Ainsi, les préjugés hostiles aux différentes minorités reculent encore cette année, et les comportements et les propos racistes sont jugés de plus en plus intolérables et condamnables par les Français. Conséquence de ce recul des tensions, les Français jugent de plus en plus que l'intégration des personnes d'origine étrangère fonctionne bien, et ils perçoivent une diminution du phénomène

communautariste. Reste que, d'une part, les préjugés et les attitudes xénophobes, voire racistes, sont loin d'avoir disparu, et concernent une proportion toujours très préoccupante de la population. D'autre part, le sentiment que le racisme est répandu en France reste extrêmement majoritaire. Les améliorations notables que l'on constate depuis quelques années ne doivent donc pas masquer l'ensemble de la situation.

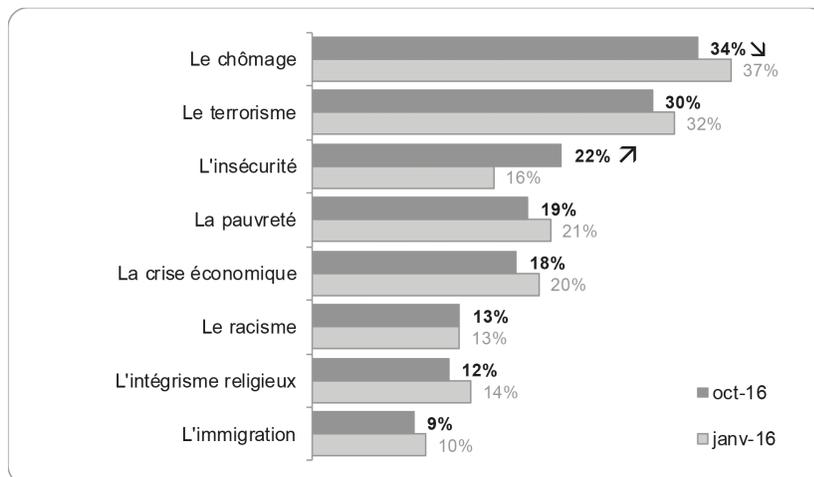
## I. Un contexte toujours très difficile, malgré de légers signes de décrispation

### A. Le chômage et le terrorisme restent de loin les deux principales craintes des Français

Le climat en France reste **particulièrement morose** : les deux tiers des personnes interrogées (66 %) affirment que, « *en pensant à l'avenir, il leur arrive parfois d'avoir peur* », 27 % étant même « *tout à fait d'accord* » avec cette opinion. Les jeunes (72 % chez les moins de 35 ans), les catégories populaires (76 %) et les sympathisants FN (79 %) se montrent tout particulièrement pessimistes.

C'est la **crise économique** qui frappe la France depuis plus de 40 ans qui reste la **principale crainte des personnes interrogées** (cf. graphique 3.1). Ainsi, 34 % des Français citent « *le chômage* » comme leur crainte principale pour la société française, cet enjeu se maintenant en première place malgré un recul de 3 points. Ce sont avant tout les catégories populaires (ouvriers, 45 %) ainsi que les sympathisants de droite (39 %) qui manifestent des craintes à cet égard. « *La pauvreté* » (19 %, - 2 points) ou encore « *la crise économique* » (18 %, - 2 points) restent citées par un nombre très significatif de notre échantillon, confirmant la prégnance de la crise économique pour l'opinion.

Graphique 3.1. Les principales préoccupations des Français



« **Le terrorisme** » reste en deuxième position des craintes des Français, cité par 30 % (- 2 points) d'entre eux. Les jeunes (moins de 35 ans, 37 %), les catégories populaires (37 %) et les sympathisants frontistes (42 %) sont significativement plus inquiets que la moyenne. Dans ce contexte de tensions très vives, on ne constate pourtant pas de progression des craintes vis-à-vis de « *l'intégrisme religieux* » (cité par 12 %, - 2 points) ou de « *l'immigration* » (9 %, - 1 point). Les préoccupations à propos de « *l'insécurité* » (22 %, + 6 points) **progressent en revanche assez nettement**, sans qu'il soit possible de dire si cette hausse est liée au contexte d'attaques terroristes ou à des craintes plus vives quant à la délinquance.

## B. Une demande d'autorité qui recule légèrement mais reste très répandue

Dans ce contexte tendu, **la demande d'autorité recule légèrement**, même si elle reste **très largement majoritaire**. Ainsi, les deux tiers des Français (65 %) pensent que « *les tribunaux ne sont pas assez sévères* », un chiffre qui recule de 5 points par rapport à la vague précédente, et même de 10 points par rapport au plus haut niveau enregistré en décembre 2013. De même, 36 % des personnes interrogées se déclarent favorables au rétablissement de la peine de mort, soit une baisse de 4 points par rapport à janvier dernier, et même de 10 points depuis décembre 2011.

Plus directement en lien avec la menace terroriste, deux questions permettent de mesurer à quel point **l'opinion privilégie la sécurité par rapport aux libertés publiques**, malgré là aussi un léger recul des opinions sécuritaires. Ainsi, une très large majorité (82 %, - 6 points) pense que « *la justice devrait avoir le droit de garder en prison* » une personne soupçonnée de « *préparer un attentat terroriste en France* » jusqu'à ce qu'elle soit disculpée, dont 55 % qui sont même tout à fait d'accord avec cette opinion. Plus largement, 78 % des Français (- 3 points) estiment qu'« *il faut que la police puisse enquêter en cas de menace terroriste même si cela peut restreindre les libertés individuelles* », contre seulement 19 % qui jugent que « *les libertés individuelles doivent être protégées même si cela peut gêner les enquêtes policières* ». Dans ce contexte, 59 % des Français ont même peur que « *la France soit impliquée dans un conflit armé majeur* », une crainte qui recule cependant de 5 points par rapport à janvier 2016.

Sans surprise, les sympathisants de droite adoptent des attitudes **nettement plus autoritaires que la moyenne**, un positionnement qui est même quasiment unanime parmi les sympathisants frontistes. Toutefois, un sympathisant de gauche sur deux (52 %) pense aussi que les tribunaux ne sont pas assez sévères, et trois sur quatre (75 %) pensent que les libertés individuelles peuvent passer au second plan derrière la nécessité de la lutte antiterroriste. Les catégories populaires (employés, ouvriers, diplôme inférieur au baccalauréat) ainsi que les plus âgés se montrent aussi légèrement plus enclins à partager ces opinions sécuritaires et cette demande d'autorité.

### C. Une situation économique difficile pour une majorité des Français, et qui contribue à accroître les tensions

L'amélioration de certains indicateurs économiques et le recul du chômage au cours de l'année passée ne semblent **guère perçus par les Français**. Plus d'un sondé sur deux (54 %, - 4 points) déclare ainsi qu'il « *vit aujourd'hui moins bien qu'il y a quelques années* », et malgré un net recul de cet indicateur auprès des jeunes (40 %, - 11 points), il reste stable chez certaines catégories particulièrement exposées aux difficultés économiques, notamment les ouvriers (67 %, + 1 point). Les vives inquiétudes sur le chômage se manifestent par **une crainte pour sa situation professionnelle ou celle de son entourage** : 62 % des Français disent avoir « *peur pour mon emploi ou pour l'emploi d'un de mes proches* », dont 70 % chez les catégories populaires, chez les individus aux revenus modestes et chez ceux détenant un diplôme inférieur au baccalauréat, ou encore 71 % parmi les sympathisants frontistes.

Dans ce contexte, une nette majorité des Français estime que **la priorité doit être à « l'amélioration de la situation des salariés » (68 %)**, contre 30 % qui préconisent que l'accent soit mis sur « *la compétitivité de l'économie française* ». Cette approbation d'une politique de la demande s'est rapidement construite, puisque, en décembre 2014, les Français étaient nettement plus partagés (53 % contre 45 %). Sans surprise, les cadres (38 %) et surtout les sympathisants de droite (52 %) se montrent plus en faveur d'une politique pro-business. Cette tendance n'est toutefois pas dénuée d'ambiguïtés, près d'un Français sur deux (44 %, dont 55 % à droite et 57 % au FN) jugeant que « *les chômeurs pourraient trouver du travail s'ils le voulaient vraiment* » dans un contexte où les discours sur l'« assistanat » et la montée de la demande d'autorité se conjuguent pour aboutir à la construction d'attitudes mêlant volonté de redistribution, accent mis sur le mérite et chauvinisme au sein de la population. Toutefois, là encore, on enregistre un léger recul (- 4 points) sur cet indicateur par rapport à la dernière vague, signe d'une poursuite de la décreue des tensions au sein de la population.

### D. Le conservatisme poursuit son recul et est désormais très minoritaire

Le Baromètre montre à quel point **l'opinion française est désormais éloignée d'un certain conservatisme moral**. Ainsi, seuls 13 % des personnes interrogées pensent que « *la femme est faite avant tout pour avoir des enfants et les élever* », les plus âgés (20 %) et les sympathisants de droite (20 %) étant légèrement plus en accord avec cette opinion, là où les catholiques se distinguent à peine (16 %), à la différence des musulmans (31 %).

De même, une très nette majorité (82 %, stable) approuve désormais l'opinion selon laquelle « *l'homosexualité est une manière acceptable de vivre sa sexualité* », contre 16 % qui ne sont pas d'accord. Ces personnes particulièrement hostiles à l'homosexualité se trouvent notamment chez les 60 ans et plus (19 %), les personnes ayant un faible niveau de diplôme (20 %) ou de revenu (23 %) et chez les sympathisants FN (21 %), mais les différences restent ténues. En revanche, les musulmans y sont nettement plus hostiles, seuls 43 % d'entre eux jugeant l'homosexualité acceptable. Cette progression de l'acceptation de

l'homosexualité est plus nette encore sur la question portant sur la réaction en cas de révélation de l'homosexualité de son fils. Pour la première fois depuis que cette question a été posée à un échantillon représentatif de Français en 1973, **une majorité (44%) répond que « cela ne me gênerait pas », soit une hausse de 41 points** en quarante-trois ans. Pour 39% des sondés, « cela me ferait de la peine mais je le laisserais vivre comme il veut », quand seuls 15% arborent des attitudes homophobes (« si possible, je chercherais à le faire changer » 5% et « je serais profondément choqué et je ferais tout pour le faire changer », 10%). À noter que si la question porte sur « votre fille » et non pas « votre fils », la part de ceux qui adoptent une attitude homophobe tombe à 8%.

À noter que, sur ces différents indicateurs, **les attitudes racistes et homophobes semblent assez peu liées** : les personnes racistes sont généralement à peine plus homophobes que celles qui ne sont pas racistes. Il s'agit peut-être d'une conséquence de la pratique du catholicisme, qui préserve certaines personnes homophobes du racisme.

## II. Les Français perçoivent le racisme comme un phénomène répandu, dont les Maghrébins et les musulmans sont les premières victimes

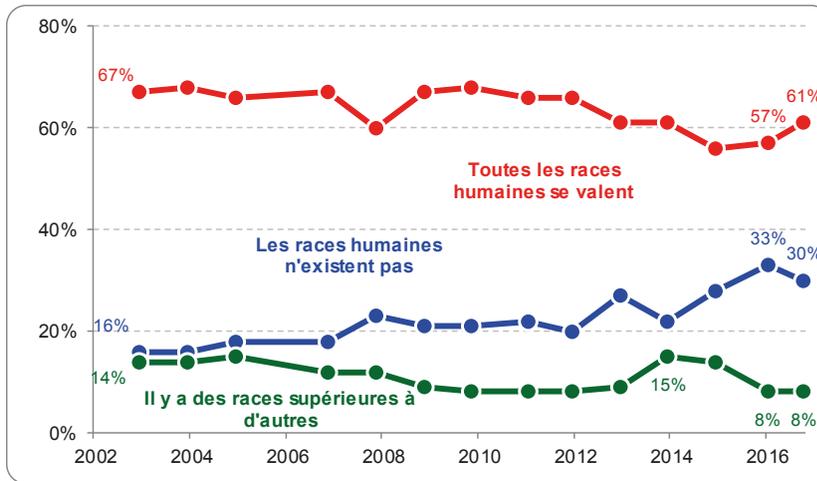
### A. Un racisme que les Français relient autant à ses causes qu'à ce qu'il engendre

Interrogée sur « ce que cela veut dire, être raciste », une grande partie des Français (87%) répond par **les comportements et les sentiments qui caractérisent selon eux une personne raciste** : « intolérance »/« refus »/« rejet » (46%), « haine » (28%), « jugement »/« préjugés » (10%), etc. Une proportion quasiment équivalente (84%) relie le racisme aux **causes du racisme**, parmi lesquelles sont avant tout cités « les étrangers » (39%), « la différence » (33%), « la couleur de peau » (21%), « la religion » (17%) ou encore « la culture » (12%).

### B. Un racisme biologique très minoritaire, remplacé par des formes moins radicales de racisme

Cette définition du racisme par les Français reste toutefois très ambiguë, et bien éloignée des définitions académiques. En effet, **le racisme biologique a très largement disparu en France** (cf. graphique 3.2), seuls 8% (- 6 points) des personnes interrogées estimant qu'« il y a des races supérieures à d'autres », dont 23% chez les sympathisants FN et 13% chez les personnes ayant un diplôme inférieur au baccalauréat. La majorité des Français (60%) estime que « toutes les races humaines se valent », et près d'un tiers (30%, le plus haut niveau enregistré dans le Baromètre) pense que « les races humaines n'existent pas ». Cette dernière opinion est plus largement choisie par les jeunes (45% chez les 18-34 ans contre 20% chez les 60 ans et plus), qui ont été socialisés dans un contexte où le concept de « race » est en grande partie délégitimé. Les sympathisants de gauche (36%) et surtout les diplômés du supérieur (58%) partagent aussi plus largement cet avis.

**Graphique 3.2. L'évolution de la perception des Français à l'égard de la notion de « race »**



Pour autant, **près d'un Français sur deux (45%) est prêt à admettre une part de racisme** en lui-même : 3% se disent « *plutôt racistes* », 19% « *un peu racistes* » et encore 23% « *pas très racistes* », contre 54% des personnes interrogées qui ne s'estiment « *pas racistes du tout* », soit le plus haut niveau depuis le lancement de ce Baromètre. Cela montre que, si une large majorité des Français refuse le racisme biologique, **le racisme n'en a pas moins adopté d'autres formes et manifestations**. Le profil de ces personnes qui admettent une part de racisme est plus âgé (53% chez les 60 ans et plus), moins diplômé (53% chez les détenteurs d'un diplôme inférieur au baccalauréat) et surtout plus à droite (64% parmi les sympathisants LR-UDI, 84% au FN) que la moyenne de notre échantillon. On peut aussi constater que le fait de ne « *pas être raciste du tout* » est lié à certaines caractéristiques de la commune de résidence des sondés : il est plus fort chez ceux qui habitent dans une commune avec un taux de chômage faible (59%) qu'élevé (45%), et les personnes pas du tout racistes tendent aussi à résider dans des communes comptant une proportion importante d'étrangers (71%, contre 46% dans celles où le pourcentage d'étrangers est très faible). Une tendance qui confirme les données recueillies l'année passée.

### C. Un racisme jugé très répandu, et dont les Maghrébins et/ou les musulmans sont perçus comme les premières victimes

Une très nette majorité des Français (89%) estime que **le racisme est aujourd'hui répandu** dans notre pays, dont un tiers (32%) qui le juge même « *très répandu* ». Ces niveaux sont les plus élevés recueillis dans le Baromètre depuis février 2006, et sont en net progrès depuis la vague de décembre 2012, signe que le recul des tensions identitaires en France s'accompagne d'une progression de l'empathie vis-à-vis du racisme.

Amenées à définir spontanément les victimes du racisme, l'immense majorité des personnes interrogées citent des minorités nationales, ethniques ou religieuses (85%). Dans le détail, **un Français sur deux (49%) cite des groupes sociaux liés à l'Afrique du Nord et/ou à la religion musulmane**, un chiffre qui perd 2 points cette année, mais reste sur une tendance à la hausse depuis 2012 (+ 6 points). Spécifiquement, 21% des personnes interrogées évoquent « *les musulmans* », 17% « *les Arabes* », 12% « *les Maghrébins* ». De plus, 19% évoquent « *les Noirs* », « *les Africains* » ou encore « *les Blacks* », 12% « *les Français* », 8% « *les juifs* » et 5% « *les gens du voyage* », « *les Roms* » ou « *les Tziganes* ». Enfin, un quart des sondés (23%) citent « *les étrangers* » ou « *les immigrés* » sans précisions particulières, dont 9% qui évoquent « *les réfugiés* » ou encore « *les migrants* », en nette hausse (+ 5 points) depuis l'an dernier.

Sans surprise, on note des différences entre le profil des personnes qui citent ces différentes catégories de victimes du racisme. Ainsi, les plus jeunes citent plus volontiers les Nord-Africains/musulmans (58%), alors que ceux qui évoquent « *les Français* » se retrouvent tout particulièrement au sein des sympathisants frontistes (26%).

#### D. Près d'un Français sur trois a déjà été victime de comportements racistes au cours des dernières années

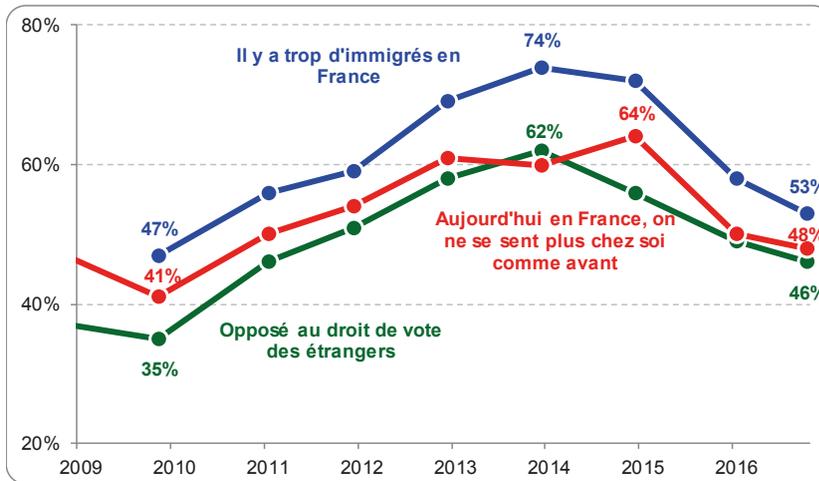
Près d'un tiers des Français (30%) pense avoir été l'objet de comportements racistes « *au moins une fois* » au cours des cinq dernières années, dont 6% « *souvent* ». Ce sentiment est plus marqué chez les catégories populaires (34%), les moins de 35 ans (37%), les personnes ayant au moins un parent d'origine étrangère (42%) ou résidant en Île-de-France (46%), et plus encore chez les musulmans (61%). Parmi eux, 29% estiment que ces comportements racistes étaient liés à leur couleur de peau, 25% à leur nationalité, 13% à leur religion, et 30% à d'autres raisons (genre, apparence physique, homosexualité, mode de vie, etc.).

### III. Le recul des préjugés racistes et du rejet de l'immigration se poursuit et conduit à la perception d'une France sensiblement plus apaisée

#### A. Un recul des opinions négatives envers l'immigration

Pour la troisième vague consécutive, le Baromètre enregistre **une décreue des préjugés à l'égard des différentes minorités ainsi que des attitudes hostiles envers l'immigration** (cf. graphique 3.3). Ainsi, 48% des personnes interrogées estiment désormais que, « *aujourd'hui, en France, on ne se sent plus chez soi comme avant* », en recul de 2 points par rapport à l'an dernier, et surtout de 18 points depuis décembre 2014. Ce sentiment, qui peut exprimer des crispations identitaires aussi bien que le regret d'une France du passé mythifiée, est plus répandu chez les personnes âgées (55%), mais aussi et surtout chez les personnes se disant « *plutôt* » ou « *un peu* » racistes (81%) et chez les sympathisants frontistes (84%). Il semble donc bien être lié au rejet d'une France de plus en plus multiculturelle.

**Graphique 3.3. L'évolution des opinions hostiles aux immigrés et aux étrangers**



Plus précisément, la part des Français qui rejette l'immigration décroît elle aussi fortement, avec 53% des personnes interrogées qui déclarent qu'« il y a trop d'immigrés en France », en baisse de 5 points par rapport à l'an dernier et même de 21 points par rapport à décembre 2013. Même tendance à propos de l'opposition au droit de vote des étrangers, qui s'établit désormais à 46% (- 3 points depuis janvier 2016, et - 16 points par rapport à décembre 2013). Sur l'ensemble de ces questions, **la progression des attitudes hostiles à l'immigration et aux étrangers enregistrée entre 2010 et 2014 est désormais quasiment effacée.**

Si ces sentiments hostiles aux immigrés et aux minorités sont nettement plus répandus à droite, et notamment au FN, qu'à gauche, il n'en reste pas moins que, sur ces trois questions, les sympathisants de gauche qui adoptent de telles attitudes forment une minorité non négligeable, avec 34% d'entre eux qui jugent qu'« il y a trop d'immigrés » ou encore 30% qui s'opposent au droit de vote des étrangers.

## B. Des immigrés perçus comme profitant du système social et à la source de l'insécurité par une partie des Français

Si on a vu que le racisme biologique était désormais très minoritaire au sein de la population, d'autres raisons expliquent le rejet continu de l'« autre » par une partie des Français, malgré le recul enregistré au cours des dernières années. Tout d'abord, **une partie de l'opinion rend les immigrés en partie responsables de la situation économique et sociale actuelle du pays**, leur arrivée supposément massive étant jugée **difficilement supportable pour le modèle social**. Ainsi, 57% des Français (- 3 points) pensent que « de nombreux immigrés viennent en France uniquement pour profiter de la protection sociale », dont 75% des sympathisants de droite et 92% de ceux du FN. C'est certes le plus bas niveau enregistré depuis que la question a été posée pour la première fois en 2000, mais cela reste un niveau important. Plus précisément, la moitié des personnes

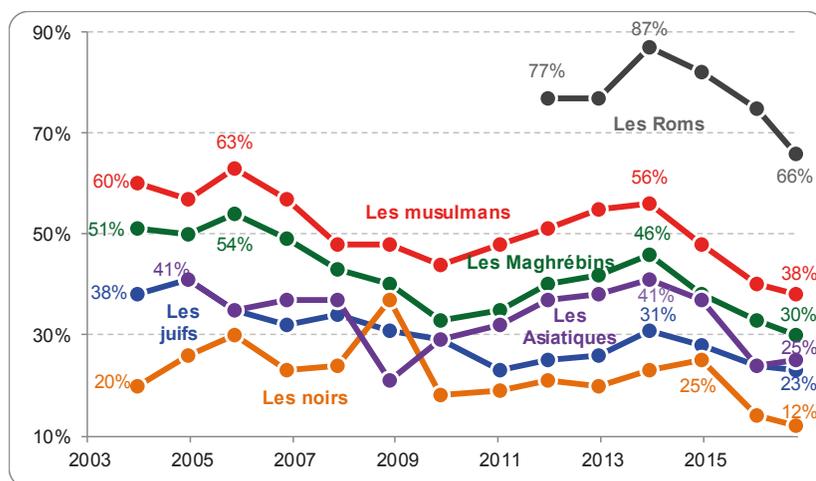
interrogées (48%, – 4 points) considère qu'« en France, on a plus de facilité pour accéder aux aides sociales lorsqu'on est immigré ou d'origine étrangère », seuls 11% (+ 1 point) considérant qu'on a « plus de difficulté » quand on est dans cette situation. De même, « l'accès aux soins médicaux » (33%, – 6 points) ou « au logement » (32%, – 7 points) est jugé plus facile pour les Français d'origine étrangère ou pour les immigrés que pour le reste de la population par un tiers des sondés, malgré un recul assez prononcé.

Autre critique traditionnelle adressée aux immigrés, **une partie non négligeable des Français les jugent liés à l'insécurité**, dont on a vu qu'elle était une préoccupation en progression cette année (cf. I. A.). Ainsi, 39% des personnes interrogées jugent que « l'immigration est la principale cause de l'insécurité », soit le niveau le plus bas enregistré depuis novembre 2009, mais qui reste néanmoins majoritaire ou presque au sein de certaines catégories de la population : les seniors (49%), les personnes disposant d'un revenu modeste (50%) ou d'un diplôme inférieur au baccalauréat (50%), les sympathisants de droite (51%) ou frontistes (82%).

### C. Le sentiment d'un communautarisme qui recule

Reste que, malgré ces préjugés persistants, la tendance est à l'amélioration sur la plupart des indicateurs. Conséquence de cette amélioration de la perception de l'« autre » par les Français, **le sentiment d'un fort communautarisme des minorités recule** (cf. graphique 3.4). Seuls les Roms restent **très majoritairement perçus comme « formant un groupe à part dans la société » (66%)**, mais ce niveau élevé ne doit pas masquer une diminution très nette, de 21 points depuis 2014. On enregistre aussi **un recul marqué au cours des dernières vagues du Baromètre sur l'ensemble des autres minorités testées** : seuls 38% des Français pensent que « les musulmans » forment « un groupe à part » (– 2 points, et – 18 points en quatre ans), devant « les Maghrébins » (30%, – 16 points en quatre ans), « les Asiatiques » (25%, – 16 points), « les juifs » (23%, – 8 points), etc.

**Graphique 3.4. L'évolution de la perception « communautariste » de différentes minorités**



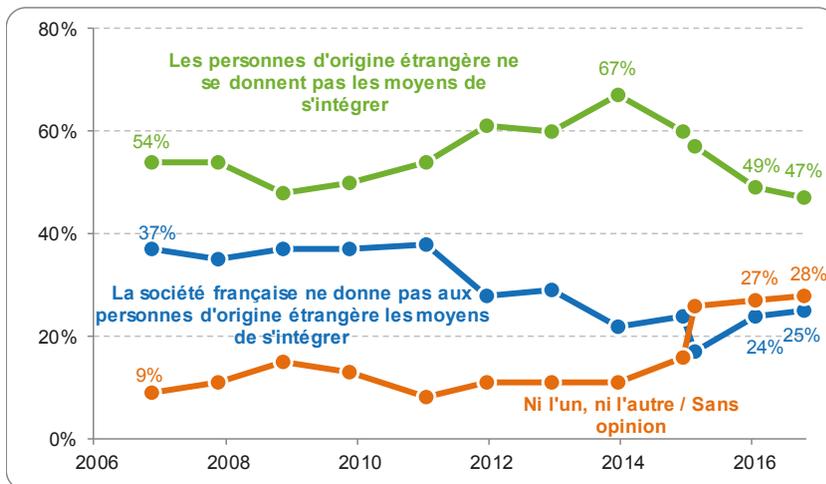
Pour la plupart de ces minorités, les plus âgés sont plus enclins à juger qu'elles « *forment un groupe à part* », de même que les sympathisants frontistes et les personnes disposant d'un faible niveau de diplôme.

#### D. Un apaisement des tensions identitaires qui donne aussi l'impression que l'intégration des personnes d'origine étrangère s'améliore

Cette amélioration de la perception qu'ont les Français des rapports entre les communautés agit logiquement sur leur vision de l'intégration. Certes, 84 % (dont 81 % à gauche) pensent qu'il « *est indispensable que les étrangers qui viennent vivre en France adoptent les habitudes de vie françaises* », un niveau qui a toutefois reculé de 10 points en quatre ans. Pour autant, **la part des Français qui pense que les problèmes d'intégration sont liés «aux personnes étrangères qui ne se donnent pas les moyens de s'intégrer»** (cf. graphique 3.5) **est en très net recul** (47 %, – 20 points depuis fin 2013). Ce n'est pas la position inverse, mettant en cause la société française (25 %), qui progresse, mais plutôt un positionnement soit intermédiaire (« *ni l'un, ni l'autre* »), soit le non-choix (28 %).

À noter aussi que la part des sondés qui juge que « *les enfants d'immigrés nés en France ne sont pas vraiment Français* » (25 %) a reculé de 11 points par rapport à la fin de l'année 2014. **L'apaisement des crispations identitaires a donc un effet positif sur la perception du modèle d'intégration français**, qui est jugé plus efficace, et **dont les échecs sont moins mis sur le compte de la mauvaise volonté des immigrés**.

**Graphique 3.5. L'évolution de la perception de l'intégration des personnes d'origine étrangère**



## E. La laïcité, un concept bien perçu mais pour lequel deux types de lectures coexistent aujourd’hui dans la société

Dans ce contexte sensiblement plus serein, la laïcité reste perçue par une majorité des Français comme un élément indispensable du vivre ensemble. **Elle évoque quelque chose de « positif » pour 74 %** d’entre eux, contre 9 % seulement qui y voient quelque chose de « négatif ». C’est nettement plus que le terme de « religion », qui renvoie à une signification positive pour 42 % des personnes interrogées, mais négative pour 27 % d’entre eux.

Les perceptions positives de la laïcité reculent de 4 points dans cette vague, mais elles n’en demeurent pas moins nettement supérieures aux niveaux recueillis jusqu’en 2011, quand à peine les deux tiers des Français avaient une bonne opinion de ce concept. **Cette évolution a notamment été portée par l’adhésion croissante des sympathisants FN à ce terme** depuis 2011 et l’arrivée à la tête du parti de Marine Le Pen : ils sont 57 % cette année à avoir une opinion positive de la laïcité, contre environ 50 % jusqu’en 2011. À gauche (81 %) et dans les partis de droite modérée (79 %), les attitudes favorables à l’égard de ce concept restent toutefois plus élevées, et plus stables dans le temps.

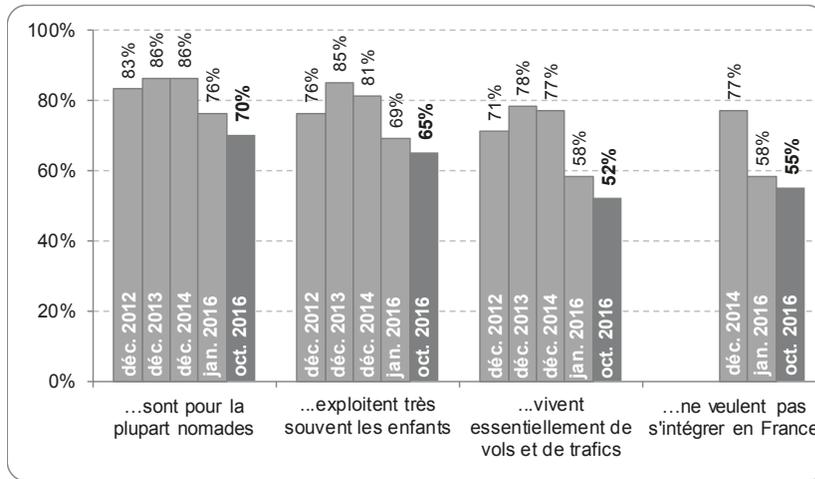
Cette évolution s’explique par **le développement de deux lectures antagonistes de la laïcité** : à gauche, la laïcité correspond avant tout à la possibilité « pour des gens de convictions différentes de vivre ensemble » (60 %, contre 53 % parmi l’ensemble de l’échantillon). En revanche, pour les sympathisants FN, la laïcité est surtout reliée à « l’interdiction des signes et des manifestations religieuses dans l’espace public » (58 % contre 30 %) et à « la préservation de l’identité traditionnelle de la France » (40 % contre 19 %). Enfin, parmi les sympathisants de droite modérée (UDI-LR), la laïcité est avant tout assimilée à « la liberté de pratiquer ou non une religion » (53 % contre 47 %). À gauche, **une laïcité d’ouverture** s’impose, visant à faire coexister harmonieusement les communautés dans un environnement neutre. Au FN, c’est le concept d’**une laïcité de fermeture** qui domine, cherchant à écarter le fait religieux – musulman, *in fine* – de l’espace public pour défendre le christianisme ou du moins une France traditionnelle mythifiée.

## IV. La perception des différentes minorités en France

### A. Les Roms, minorité la plus stigmatisée aujourd’hui en France

Les Roms restent la minorité la plus mal perçue par les Français. Tout d’abord, **une majorité les juge mal intégrés** : comme on l’a déjà vu, c’est le seul groupe testé à propos duquel une majorité de personnes interrogées (66 %) continue de penser qu’il « forme un groupe à part » en France, même si on constate un net recul de cette perception « communautariste » des Roms depuis trois ans (- 21 points). De surcroît, une majorité des Français pense que **cette mauvaise intégration est de la faute des Roms** : ils « ne veulent pas s’intégrer en France » pour 55 % des sondés, un chiffre qui atteint 71 % chez les sympathisants de droite et 81 % chez les proches du FN.

**Graphique 3.6. L'évolution des opinions à propos des Roms**



Cette mauvaise intégration s’ancre dans deux perceptions. Tout d’abord, **le mode de vie des Roms est jugé très spécifique et même condamnable** par les deux tiers des personnes interrogées, qui disent que les Roms « *sont pour la plupart nomades* » (70%) et qu’ils « *exploitent très souvent les enfants* » (65%). D’autre part, le sentiment que **les Roms contribuent à l’insécurité** est majoritaire, avec 52% des Français qui affirment qu’ils « *vivent essentiellement de vols et de trafics* ». Si la perception des Roms par les Français reste donc très négative, il faut toutefois noter la nette amélioration qui est intervenue au cours des dernières années (cf. graphique 3.6), avec un recul des opinions négatives supérieur à 20 points sur l’ensemble de ces questions.

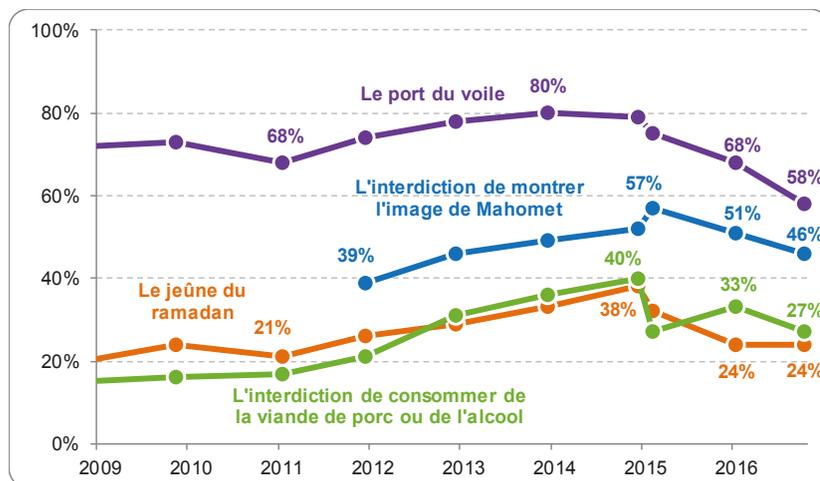
### B. Si l’islam en tant que religion reste mal perçu par une partie des Français, la perception des musulmans est désormais largement positive

Si les Roms sont la minorité qui concentre le plus de perceptions négatives en France, la perception de l’islam et des musulmans, bien qu’en amélioration constante depuis plusieurs années, reste une source de tensions plus vives dans une partie de la société. Ainsi, les Français estiment en moyenne que les musulmans comptent pour 21,4% de la population française, un chiffre très largement surestimé mais qui témoigne du poids des crispations identitaires pour une partie des Français.

Si la perception de l’islam en tant que religion s’améliore, **elle reste toutefois très clivante**. La part des Français qui ont « *une opinion positive* » de « *la religion musulmane* » progresse de 1 point pour s’établir à 33%, devançant pour la première fois la part de ceux qui en ont « *une opinion négative* » (31%, – 3 points). Ces opinions positives sont nettement plus répandues à gauche (36%) et à droite (32%) qu’au FN (15%), où les perceptions négatives sont largement majoritaires (57%). L’opinion négative d’une partie des Français est alimentée

par **leur perception d'une religion conquérante** : 46 % (contre 50 %) pensent ainsi que « *l'islam est une menace pour l'identité de la France* », une opinion sans surprise largement majoritaire au FN (85 %), mais aussi très répandue à droite (63 %) et auprès d'une minorité significative de sympathisants de gauche (34 %).

**Graphique 3.7. La perception des pratiques religieuses musulmanes comme non compatibles avec la société française**

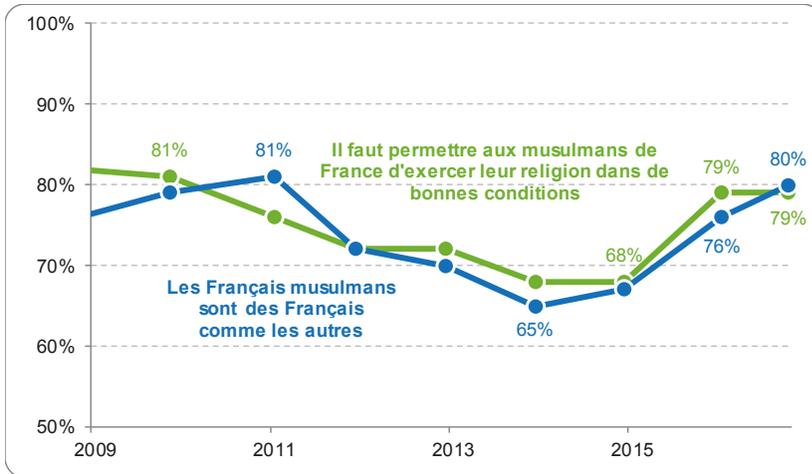


Certaines pratiques religieuses musulmanes restent en outre perçues comme difficilement compatibles avec la société française (cf. graphique 3.7). Une très grande majorité (86 %) estime ainsi que « *le port du voile intégral* » peut « *poser problème pour vivre en société* », et ce chiffre reste nettement majoritaire quand il concerne le simple « *port du voile* ». On constate toutefois une légère décrispation sur le voile intégral (- 9 points en trois ans), et une évolution beaucoup plus nette sur le port du voile, avec un recul de 22 points de la part des Français qui estiment que cette pratique peut poser problème sur la même période. Le port du burkini (59 %) et l'interdiction de montrer l'image du prophète Mahomet (46 %) suscitent aussi des réserves importantes. En revanche, les Français sont nettement moins choqués par « *le sacrifice du mouton* » (34 %), « *les prières* » (31 %), « *l'interdiction de consommer de la viande de porc ou de l'alcool* » (27 %) et enfin « *le jeûne du Ramadan* » (24 %), avec un recul net de la proportion de sondés rétifs à ces pratiques au cours des dernières années.

Dans ce contexte où une partie des Français persiste à considérer la religion musulmane avec méfiance, voire hostilité, **les accommodements parfois envisagés entre l'État et l'islam sont largement désavoués**. Ainsi, seuls 36 % des personnes interrogées sont favorables à ce que, « *à l'école, la cantine serve des plats différenciés selon la croyance des élèves* », 61 % y étant opposés. Une position minoritaire même au sein des groupes généralement les plus tolérants à l'égard des minorités, comme les diplômés du supérieur (40 % contre 55 %), ou encore les sympathisants de gauche (41 % contre 56 %). Si la question ne concerne pas spécifiquement l'islam, il est probable que la réponse des sondés

s’y rapporte. Plus largement, **53 % des Français s’opposent à l’opinion selon laquelle « il faut faciliter l’exercice du culte musulman en France »** (64 % à droite, 88 % au FN), contre 41 % qui y sont favorables.

**Graphique 3.8. La perception des personnes de confession musulmane**

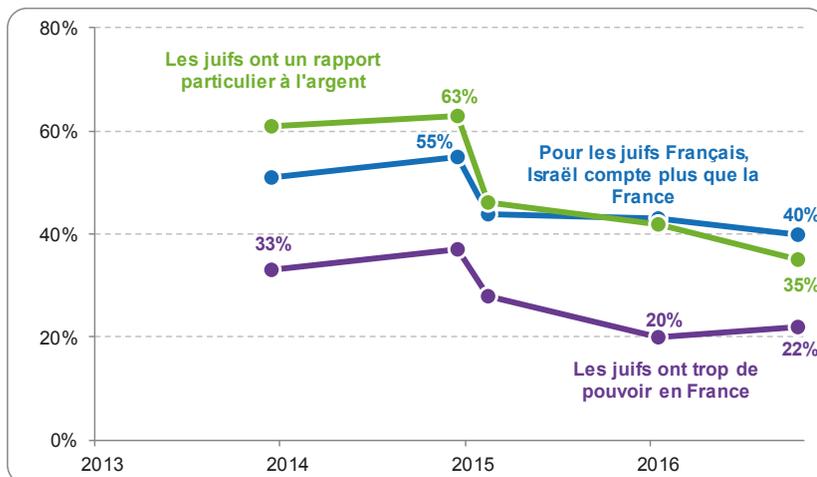


On note en revanche **une perception nettement plus positive des musulmans en tant que tels que de leur religion** (cf. graphique 3.8) ; 80 % des personnes interrogées jugent que « les Français musulmans sont des Français comme les autres », en hausse de 15 points au cours des trois dernières années. De plus, 79 % des sondés estiment qu’« il faut permettre aux musulmans de France d’exercer leur religion dans de bonnes conditions », un chiffre stable par rapport à l’an dernier, mais supérieur de 11 points à ceux enregistrés en 2013-2014. Le différentiel de 38 points par rapport à la question pourtant très proche portant sur le fait de « faciliter l’exercice du culte musulman en France » s’explique sans doute par le fait que le second intitulé met l’accent sur les musulmans, le premier sur l’islam.

### C. Les préjugés contre les juifs reculent, mais concernent encore une partie importante de la population

Les préjugés à l’égard des juifs régressent eux aussi légèrement dans l’opinion. Ainsi, 35 % (– 6 points par rapport à janvier 2016) des Français pensent que « les juifs ont un rapport particulier à l’argent », et 40 % (– 3 points) estiment que « pour les juifs français, Israël compte plus que la France ». On constate en revanche une légère progression des opinions selon lesquelles « les juifs ont trop de pouvoir en France » (22%, + 2 points). Toutefois, par rapport à 2013-2014, on a là encore enregistré une très nette décreue des opinions antisémites dans l’opinion (cf. graphique 3.9).

Graphique 3.9. L'évolution des préjugés antisémites



De plus, l'intégration des juifs français n'est pas un problème majeur aux yeux des sondés : une très large majorité (88 %) partage l'opinion selon laquelle « les Français juifs sont des Français comme les autres » (contre 80 % pour « les Français musulmans » ou 58 % pour « les Français Roms »). D'autre part, les questions les plus polémiques touchent assez peu le grand public : seuls 19 % des Français pensent que l'on « parle trop de l'extermination des juifs pendant la Seconde Guerre mondiale », en recul de 9 points en un an. De manière générale, les opinions antisémites sont plus répandues parmi les sympathisants de droite, et nettement plus chez les proches du FN. En revanche, contrairement à certains discours, les sympathisants de la gauche radicale (extrême gauche, Front de gauche) ne montrent pas de disposition particulière à approuver ces préjugés, bien au contraire : ils les rejettent systématiquement plus que la moyenne des Français. Ces différences, que l'on retrouve quelles que soient les minorités testées dans le Baromètre montrent que le rejet de l'autre se structure de la même manière et selon les mêmes logiques pour tous les groupes.

## V. La lutte contre le racisme et les discriminations reste une demande forte au sein de la population

### A. La lutte contre le racisme est un objectif partagé par une nette majorité des Français

Une nette majorité des Français (71 %) pense qu'« une lutte vigoureuse contre le racisme est nécessaire en France », 40 % étant même « tout à fait d'accord » avec cette opinion. Le sentiment de l'importance de la lutte contre le racisme reste stable par rapport à l'an dernier, mais il a néanmoins nettement progressé au cours des dernières années, depuis les 55 % mesurés en 2007. Ce sentiment est plus marqué chez les moins de 35 ans (76 %), les sympathisants

de gauche (79%), les diplômés de bac + 3 et plus (83%) ou les cadres (84%), mais il est même majoritaire (50% contre 48%) au FN.

Une proportion légèrement inférieure mais toujours nettement majoritaire juge aussi qu'il est nécessaire de lutter vigoureusement contre « l'antisémitisme » (64%, - 4), « les préjugés envers les musulmans » (64%, + 1) ou encore « l'islamophobie » (62%).

## B. Un refus très majoritaire des discriminations

Les Français estiment **très largement que les comportements discriminatoires testés dans le Baromètre sont « graves »**, quelle que soit la minorité visée par ces comportements. Ainsi, 95% estiment qu'il est « grave » de « refuser l'embauche d'une personne noire qualifiée pour le poste », ce chiffre atteignant les 92% en ce qui concerne « une personne d'origine maghrébine ». De même, 94% des Français jugent qu'il est « grave » de « refuser de louer un logement à une personne noire qui remplit toutes les conditions financières », et 89% pour « une personne d'origine maghrébine ». Enfin, 83% pensent qu'il est grave d'être « contre le mariage d'un de ses enfants avec une personne noire », et 70% « avec une personne d'origine maghrébine ». On peut noter une remontée très nette de la part des Français qui jugent « graves » ces différents comportements, avec des progressions de 7 à 17 points en deux ans pour les discriminations qui concernent « les personnes noires », et de 7 à 10 points pour celles qui touchent « les personnes d'origine maghrébine ».

La progression plus nette de la condamnation des discriminations contre les « personnes noires » et plus largement la très légère différence entre la gravité perçue des discriminations envers « les personnes noires » et « les personnes d'origine maghrébine » sont révélatrices de la différence de regard porté sur ces deux minorités par l'opinion. L'essentiel de cette différence est lié aux réponses des personnes qui se disent « plutôt » ou « un peu » racistes (cf. tableau 3.1), ce qui montre que **pour les personnes qui affirment être racistes, c'est avant tout les personnes d'origine maghrébines qui sont visées** et sans doute aussi, comme la suite de l'étude le montre, les personnes musulmanes.

**Tableau 3.1. Pourcentage jugeant ces différents comportements « graves »**

	Refuser l'embauche...			Refuser de louer un logement à...		
	... d'une personne noire	... d'une personne d'origine maghrébine	Différence	... une personne noire	... une personne d'origine maghrébine	Différence
Ensemble	95 %	92 %	- 3	94 %	89 %	- 5
Plutôt/ Un peu racistes	88 %	79 %	- 9	86 %	76 %	- 10
Pas très racistes	97 %	97 %	=	94 %	92 %	- 2
Pas du tout racistes	96 %	96 %	=	97 %	94 %	- 3

### C. Des insultes racistes, antisémites, homophobes ou sexistes qui doivent être condamnées

Les insultes proférées à l'encontre de différentes communautés sont elles aussi **très largement condamnées** par les Français, et dans des proportions très comparables ; 84 % des sondés pensent que les personnes qui tiennent publiquement un propos comme « *sale juif* » doivent être condamnées, un chiffre qui est de 83 % pour les insultes « *sale Noir* », « *sale Arabe* », « *sale Rom* » et « *sale Français* », de 82 % pour « *sale pédé* » ou encore « *sale Chinetoque* » et enfin de 79 % pour «  *salope* ». Plus précisément, entre 39 % et 34 % des personnes interrogées pensent que ces différentes insultes doivent être « *condamnées sévèrement* », l'insulte sexiste étant là encore **un peu moins réprouvée** que les autres. On note une grande stabilité de ces résultats par rapport à l'an passé, en dehors d'un léger recul de la condamnation de l'insulte homophobe (- 5 points) et de l'insulte « *sale Français* » (- 3 points, mais tout de même - 7 points en deux ans).

Les sympathisants du FN sont les plus enclins à faire preuve de mansuétude envers les personnes tenant publiquement de tels propos : seuls 68 % estiment qu'il faut condamner l'insulte « *sale Arabe* » (15 points de moins que la moyenne des Français), 71 % « *sale juif* » (12 points de moins), 70 % « *sale Noir* » (13 points de moins) ou encore 71 % « *sale pédé* » (11 points de moins). En revanche, ils sont sans surprise nettement plus sensibles à l'insulte « *sale Français* », 79 % d'entre eux jugeant que ces propos doivent être condamnés, un chiffre qui reste toutefois légèrement inférieur à la moyenne des sondés (83 %).

### D. Un cycle de retour de la tolérance qui se confirme

Cette nouvelle vague confirme la tendance au recul des attitudes racistes ou hostiles à l'« autre » de manière générale que le Baromètre enregistre depuis désormais trois vagues. Une situation étonnante non seulement parce qu'elle intervient alors que, dans le courant de l'année 2016, plusieurs attentats terroristes ont continué de frapper la France (attaque de Magnanville en juin, attentat de Nice et assassinat d'un prêtre à Saint-Étienne-du-Rouvray en juillet), mais aussi parce que, au moment de la réalisation du terrain de l'enquête, la campagne présidentielle s'amorçait (primaire de la droite), un moment généralement propice aux divisions entre les Français. Les prochaines vagues de l'enquête permettront de constater si cette tendance va continuer, ou si le climat anxieux finira par avoir un impact sur le rapport des Français à l'autre. Quoi qu'il en soit, l'objet de ce Baromètre est toujours pleinement d'actualité. En effet, malgré leur recul récent, les opinions racistes, xénophobes ou ethnocentristes restent fermement ancrées au sein d'une partie importante de l'opinion publique.



## CHAPITRE 4

# ÉVOLUTION ET STRUCTURE DES PRÉJUGÉS : LE REGARD DES CHERCHEURS

Les chercheurs dont les travaux vont suivre ont une expérience solide et une expertise tout à fait pertinente sur ces questions. La qualité de leurs travaux de recherche soutient et nourrit le regard de la CNCDH, dans un dialogue riche, étroit et ancien. Quelques éléments de présentation de Nonna Mayer, Guy Michelat, Vincent Tiberj et Tommaso Vitale suffisent à s'en convaincre.

Nonna Mayer, directrice de recherche émérite du CNRS au Centre d'études européennes de Sciences Po, préside l'Association française de science politique depuis 2005. Elle dirige la collection « Contester » aux Presses de Sciences Po, consacrée aux transformations des répertoires d'action collective. Ses champs d'investigation particuliers sont la sociologie des comportements politiques, le racisme et l'antisémitisme, l'extrémisme de droite, mais également les inégalités, la précarité et la démocratie.

Guy Michelat, directeur de recherche émérite du CNRS, au Centre de recherches politiques de Sciences Po (CEVIPOF), a axé ses recherches sur les relations entre attitudes et comportements politiques et religieux, sur l'univers des croyances, les représentations de la laïcité, le racisme et l'antisémitisme.

Vincent Tiberj, docteur en science politique, est professeur des universités associé au Centre Émile-Durkheim de Sciences Po Bordeaux. Il est spécialisé dans les comportements électoraux et politiques en France, en Europe et aux États-Unis et la psychologie politique, et 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.

## Section 1

## Questions de méthode

Depuis 1990, deux instruments de mesure sont au cœur du rapport annuel de la CNCDH sur le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie. Le premier est le relevé des actes et des menaces racistes, antisémites et, depuis 2010, islamophobes, ayant donné lieu à un dépôt de plainte ou à une main courante, communiqué par le ministère de l'Intérieur. Le second est un sondage annuel permettant de suivre l'évolution des opinions à l'égard des minorités à travers le temps. Les deux instruments sont complémentaires et précieux. Mais saisissent-ils encore bien les contours d'un racisme dont les cibles et les formes d'expression se renouvellent et se diversifient ? C'est la question que la CNCDH a voulu poser cette année en mettant à plat ces indicateurs et leur méthodologie. Au niveau des actes délictueux, cet objectif est en phase avec la réflexion entamée conjointement au ministère de l'Intérieur et au ministère de la Justice pour améliorer et croiser leurs indicateurs (voir *infra*, deuxième partie, chapitre 1). Au niveau des opinions, grâce au soutien du Service d'information du gouvernement (SIG), notre équipe de recherche a pu cette année compléter le sondage en face à face par deux enquêtes expérimentales en ligne. C'est sur ces innovations méthodologiques, leur visée et leurs premiers résultats que porte ce chapitre, centré sur les biais de « désirabilité sociale <sup>1</sup> ». Face à un enquêteur ou une enquêtrice, la personne interrogée voudrait apparaître sous un jour favorable et hésiterait à déclarer des opinions contraires aux normes sociales, en particulier des opinions racistes ou xénophobes. Et ce serait tout particulièrement le cas des personnes les plus instruites, qui savent quelle est la « bonne » réponse <sup>2</sup>. Les deux premières sections s'interrogent sur les effets du mode de passation du questionnaire, face à face ou en ligne <sup>3</sup>. La troisième présente une expérience, celle de la « liste », qui fait apparaître des sujets, notamment l'islam, sur lesquels la personne interrogée aurait le sentiment de ne pouvoir parler librement. La dernière, en faisant réagir

1. Sur ce sujet il existe une littérature abondante depuis le travail pionnier de Douglas D. Crowne et David Marlowe, « A New Scale of Social Desirability Independent of Psychopathology », *Journal of Consulting Psychology*, 1960, 24, 4, pp. 349-354 ; Franke Kreuter, Stanley Presser, Roger Tourangeau, « Social Desirability Bias in CATI, IVR, and Web Surveys: The effects of mode and question sensitivity », *The Public Opinion Quarterly*, 2008, « 72 », « 5 », pp. « 847-65 ; Jia « He et al., « Socially Desirable Responding Enhancement and Denial in 20 Countries », *Cross-Cultural Research*, 2015, 49, pp. 227-249 ; Roger Tourangeau, Ting Yan, « Sensitive Questions in Surveys », *Psychological Bulletin*, 2007, 133, pp. 859-883 ; Olena Kaminska, Tom Foulsham, *Understanding Sources of Social Desirability Bias in Different Modes: Evidence from Eye-tracking, ISER Working Papers Series*, <https://www.iser.essex.ac.uk/research/publications/working-papers/iser/2013-04.pdf> (consulté le 1<sup>er</sup> janvier 2017).

2. Geoffrey T. Wodtke, « Are Smart People Less Racist? Cognitive Ability, Anti-Black Prejudice, and the Principle-Policy Paradox », Population Studies Center Research, *Report 13-803*, octobre 2013, <http://www.psc.isr.umich.edu/pubs/pdf/rr13-803.pdf>, consulté le 31 décembre 2016.

3. Raphaëlle Butori, Béatrice Parguel, *Les Biais de réponse. Impact du mode de collecte des données et de l'attractivité de l'enquêteur*, AFM, 2010, France, 2010, <halshs-00636228>; Clifford Nass, Youngme Moon, Paul Carney, « Are Respondents Polite to Computers? Social Desirability and Direct Responses to Computers », *Journal of Applied Social Psychology*, 1999, 29, 5, pp. 1093-1110 ; Flora Chanvrlil, Viviane Le Hay, « Les effets du mode d'administration, téléphone ou Internet, sur la mesure de la confiance », communication au Congrès de l'Association française de sociologie, Grenoble, juillet 2011, <http://docplayer.fr/12521471-Les-effets-du-mode-d-administration-telephone-ou-internet-sur-la-mesure-de-la-confiance.html>, consulté le 1<sup>er</sup> janvier 2017.

à des images et des photos<sup>4</sup>, prend en compte les affects et les émotions qui précèdent le raisonnement conscient, donc *a priori* moins censurés.

## I. Les effets du mode de passation du questionnaire

Il y a différentes manières d'administrer une enquête d'opinion et chacune a ses avantages et ses défauts<sup>5</sup>. Le face à face avec un enquêteur ou une enquêtrice, au domicile de la personne interrogée, a été longtemps le mode de passation dominant. Il permet d'établir une relation de confiance, de relancer la personne, de l'inciter à répondre. Cette interaction peut toutefois aussi biaiser les réponses, et il y a une littérature foisonnante sur l'« effet enquêteur », mesurant comment non seulement ses relances mais son apparence, sa manière de s'habiller, son origine ethnique, son sexe, et même ses opinions politiques et religieuses peuvent inconsciemment influencer les réponses<sup>6</sup>. Mais l'accès de l'enquêteur au domicile des particuliers est devenu plus difficile, compte tenu de l'expansion de l'habitat en zones rurales ou périurbaines lointaines et des mesures de sécurité accrue (chiens, barrières, digicodes, interphones). En outre, même une fois au domicile, la proportion de personnes acceptant l'interview est en forte baisse, et celles qui laissent entrer ont un profil particulier, notamment politique, elles sont plus nombreuses à gauche qu'à droite<sup>7</sup>. L'enquête par courrier postal permet de proposer des questionnaires plus longs, que la personne peut remplir à sa convenance, elle n'est pas influencée par l'enquêteur. Mais le taux de réponses est particulièrement faible, la personne n'a pas d'incitation à répondre ni d'aide pour remplir le questionnaire, et les personnes instruites seront plus susceptibles d'aller jusqu'au bout. Le sondage au téléphone est moins intrusif que le face à face, moins coûteux, et plus souple que les deux précédents, surtout quand il est assisté par ordinateur (CATI). Il permet une meilleure couverture du territoire et un contrôle des enquêteurs. La génération aléatoire de numéros de téléphone permet d'atteindre les abonnés sur liste rouge ou sans téléphone fixe. Mais l'effet enquêteur demeure, la multiplication des sollicitations téléphoniques fait baisser là aussi la propension à accepter de répondre à un sondage, et les échantillons témoignent du même biais « de gauche » qu'en face à face. Avec la révolution numérique, ce sont les sondages en ligne qui ont le vent en poupe. Tout particulièrement par le biais des access

4. Enquête de l'IFOP en ligne auprès d'un échantillon de 850 personnes représentatif de la population française âgée de 18 ans et plus, 7-9 décembre 2016.

5. Le CREDOC (Centre d'étude et d'observation des conditions de vie) a comparé une enquête en ligne à une enquête face à face pour la 37<sup>e</sup> vague de son Baromètre sur les conditions de vie et les aspirations (Patricia Crouette *et al.*, « Une approche de l'effet du passage sur Internet d'une enquête en population générale », CREDOC, *Cahier de recherche*, 333, décembre 2015).

6. Herbert H. Hyman, William J. Cobb *et al.*, *Interviewing in Social Research*, Chicago (Ill.), University of Chicago Press, 1954 ; Roger Tourangeau, Lance J. Rips, Kenneth A. Rasinski, *The Psychology of Survey Response*, Cambridge, United Kingdom, Cambridge University Press, 2000 ; Barbara A. Anderson, Brian D. Silver, Paul R. Abramson, « The Effects of Race of the Interviewer on Measures of Electoral Participation by Blacks in SRC National Election Studies », *Public Opinion Quarterly*, 1988, » 52, pp. 53-83 ; Barbara A. Anderson, Brian D. Silver, Paul R. Abramson, « The Effects of the Race of Interviewer on Race-Related Attitudes of Black Respondents in SRC/CPS National Election Studies », *Public Opinion Quarterly*, 1988, 52, pp. 289-324 ; Darren W. Davis, Brian D. Silver, « Stereotype Threat and Race of Interviewer Effects in a Survey on Political Knowledge », *American Journal of Political Science*, 2002, 47, pp. 33-45.

7. C'est ce qui ressort de plusieurs enquêtes électorales en face à face, menées en 2012 et en 2015.

*panels*, soit des panels de personnes volontaires pour répondre à des enquêtes par sondage, recrutées et fidélisées par les instituts de sondage, qui disposent ainsi d'un vivier de « sondables » potentiels sur lesquels ils disposent d'informations fines d'où ils peuvent tirer des échantillons *ad hoc*. C'est peu coûteux, rapide, les panélistes répondent à leur rythme, et surtout il n'y a pas de biais lié à la présence d'un enquêteur. Les études existantes tendent à montrer que, du coup, la parole des personnes interrogées est plus libre sur les sujets sensibles comme la sexualité, la maladie, la politique, l'immigration<sup>8</sup>. Ce devrait être le cas sur le racisme. Il y a toutefois d'autres biais. La fracture numérique n'a pas disparu. Selon Agoravox, on compte en 2016 18% de foyers sans Internet, et qui ont un profil particulier où dominent les non-bacheliers, les titulaires de bas revenus, les personnes âgées<sup>9</sup>. Toute une partie de la population, la plus précaire, reste à l'écart de ce type de sondage. À ce biais de sélection s'ajoute le biais lié au recrutement des internautes, au profil de ceux qui acceptent de faire partie de ces panels. Il y a aussi des risques de professionnalisation, on sait que ces panélistes appartiennent souvent à plusieurs *access panels* en même temps<sup>10</sup>. Et la contrepartie de la liberté laissée aux enquêtés peut être un manque de concentration, la tentation d'en finir vite, de répondre n'importe quoi, biais pas toujours faciles à détecter même si les instituts ont mis au point, au moins pour les *access panels*, des techniques de contrôle de plus en plus sophistiquées (contrôle de cohérence des réponses du même panéliste d'une enquête à l'autre sur les questions sociodémographiques; contrôle du temps de réponse minimal par page et pour l'ensemble du questionnaire; contrôle des réponses systématiquement similaires sur les batteries d'items, etc.).

Pesant les avantages et les limites respectifs de ces méthodes, nous avons cherché à tester un éventuel biais de désirabilité sociale dans les enquêtes CNCDDH, c'est-à-dire une éventuelle sous-déclaration des opinions racistes et antisémites, en comparant deux modes de passation. Grâce au SIG, une enquête en ligne a été menée au même moment que l'enquête en face à face, auprès d'un échantillon sur quotas de même taille, reprenant un peu plus de la moitié des questions de la première<sup>11</sup>. C'est encore une phase expérimentale. La seconde enquête est plus courte, l'ordre des questions n'est pas le même, cela peut donc influencer les réponses. La structure des échantillons n'est pas non plus tout à fait comparable, sans qu'on puisse pour lors savoir avec certitude laquelle se rapproche le plus de la réalité du public. Celui de l'enquête en ligne compte un peu moins d'ouvriers, plus de catholiques pratiquants, il est

8. Voir le rapport du CREDOC cité de Patricia Croutte *et al.*, « Des panélistes moins compatissants, plus racistes et aussi moins heureux : le résultat d'une franchise plus assumée, seul face à l'écran ? », pp. 34-36.

9. Voir Lucie Brice, Patricia Croutte, Pauline Jauneau-Cottet, Sophie Lautié, *Baromètre du numérique*, édition 2015, CREDOC, juin 2015.

10. Ronan Divard, « La représentativité des échantillons issus d'*access panels* en ligne : une question majeure pour l'avenir des études de marché », 2009, <hal-00819324>, p. 14. Pour une revue de la littérature, voir Didier Frippiat, Nicolas Marquis, « Les enquêtes par Internet en sciences sociales, un état des lieux », *Population*, 2010, 65(2), pp. 309-338.

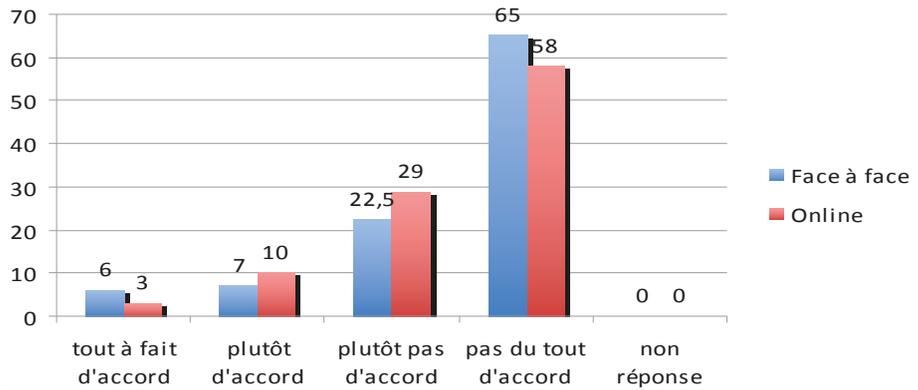
11. Enquête IPSOS en ligne, échantillon de 1 000 personnes représentatif de la population adulte résidant en France métropolitaine construit selon la méthode des quotas (par sexe, âge, profession de la personne de référence du foyer, après stratification par région et catégorie d'agglomération), 20-25 octobre 2016, en parallèle avec l'enquête en face à face menée par IPSOS du 14 au 27 octobre (N = 1 006).

plus à droite tandis que l'échantillon du face à face est plus à gauche sur tous les indicateurs politiques<sup>12</sup>. Mais cela ouvre déjà quelques pistes de réflexion.

La comparaison des réponses sur les deux échantillons montre trois cas de figure, assez proches de ceux que trouvait l'étude du CREDOC sur les conditions de vie en 2015.

Le premier concerne les questions portant sur les mœurs (place de la femme, acceptation de l'homosexualité) ainsi que la croyance en une hiérarchie des races, forme de racisme à l'ancienne en voie de disparition. Dans les deux cas, il n'y a quasiment aucune différence. Sur les mœurs, où la question permet de moduler l'intensité de l'approbation, on note, comme le montrait déjà l'étude du CREDOC comparant les réponses à la même enquête en ligne et en face à face, que les internautes choisissent un peu moins souvent les modalités de réponse extrêmes («*tout à fait*» ou «*pas du tout d'accord*») au profit des réponses modérées (plutôt d'accord ou pas d'accord) (figures 4.1, 4.2), peut-être parce qu'*il est probable qu'en face à face l'enquêteur incite fortement l'interviewé à se positionner plus finement*<sup>13</sup> ? Toutefois, là encore comme dans l'enquête du CREDOC, si l'on ajoute les «*tout à fait*» et les «*plutôt d'accord*», les résultats convergent, 13 % des répondants aux deux enquêtes approuvent l'idée que la femme est faite pour avoir des enfants et les élever, et 82 % considèrent que l'homosexualité est une manière acceptable de vivre sa sexualité (figures 4.1, 4.2).

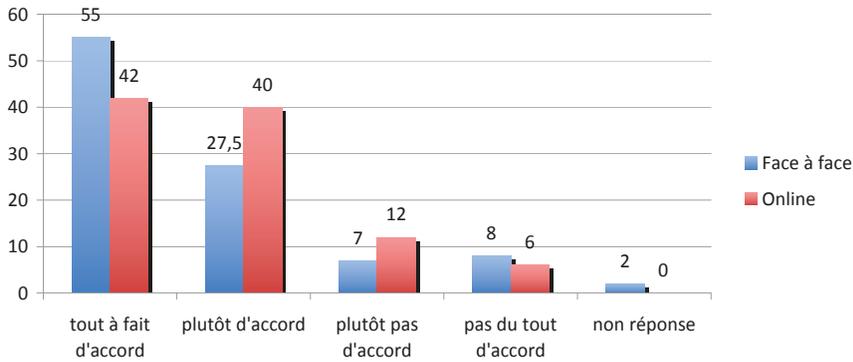
**Figure 4.1. La femme est faite avant tout pour avoir des enfants et les élever**



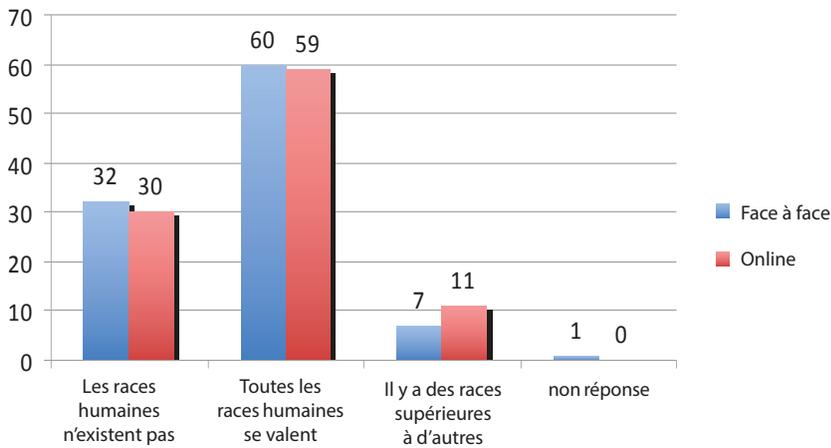
12. La proportion de catholiques déclarés dans l'enquête en ligne est de 55 % (contre moins de 48 % dans l'échantillon en face à face), les pratiquants d'une autre religion 5 % (versus 11 %), la proportion de proches déclarés des partis de gauche 24 % (contre 35 %), celle des proches du FN 17 % (contre 8,5 %), la proportion se classant à droite sur l'échelle gauche droite de 40 % (contre 24 %). *A contrario* on peut faire l'hypothèse, on l'a vu, en se fondant sur ce que l'on observe dans les enquêtes électorales, qu'il y a un biais de gauche dans l'échantillon de l'enquête en face à face. On notera que là encore ce positionnement plus à droite des internautes se retrouve dans l'enquête du CREDOC 2015 précitée : 37 % de l'échantillon en ligne contre 27 % dans celui du face à face se placent à droite sur l'échelle gauche-droite.

13. *Ibid.*, p. 31.

**Figure 4.2. L'homosexualité est une manière acceptable de vivre sa sexualité**



**Figure 4.3. L'existence de races supérieures**



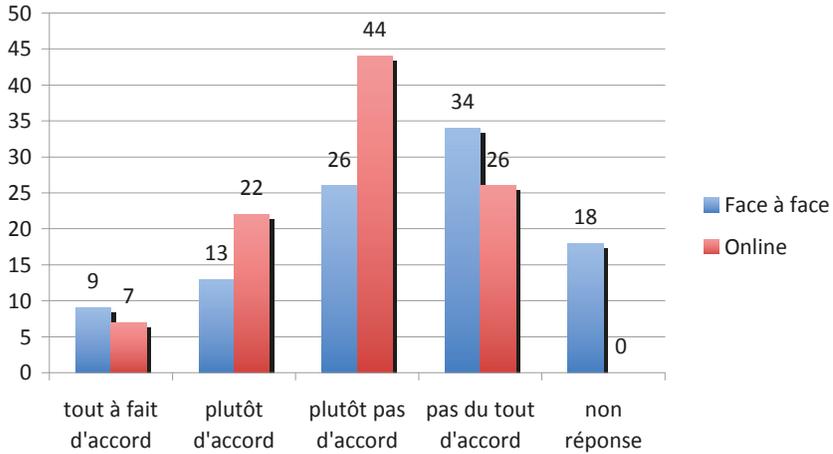
Quant à la question sur l'existence de races humaines, elle ne suscite quasiment aucun refus de répondre et les réponses sont très proches, les internautes se montrant juste un peu plus enclins (+ 3 points)<sup>14</sup> à croire en une hiérarchie des races (figure 4.3).

Dans le second cas de figure, on observe au contraire des différences importantes au niveau des refus de répondre. Ils sont en règle générale plus élevés en face en face qu'en ligne, par réticence à se livrer face à un enquêteur, et les écarts atteignent un niveau record sur des questions sensibles comme celles qui évoquent le stéréotype du pouvoir excessif des juifs, les responsabilités dans la poursuite du conflit israélo-palestinien, ou la communauté asiatique

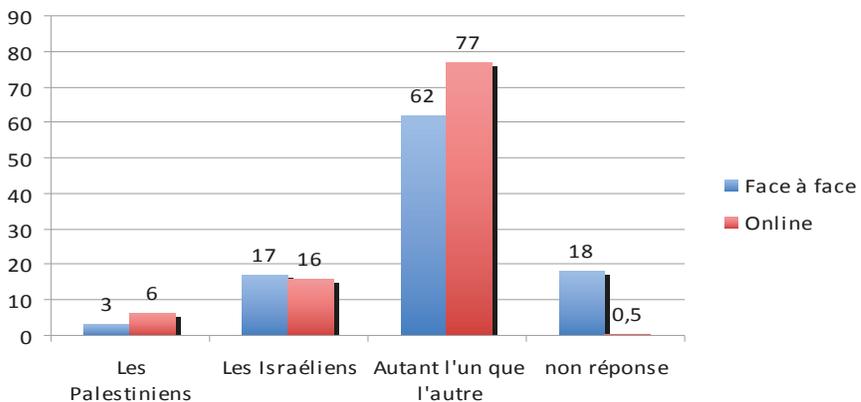
14. Les pourcentages sont arrondis pour que le total fasse 100, mais les proportions réelles sont respectivement 7,3% et 10,6%.

touchée par des agressions récentes. Sur les questions à propos des juifs et des Asiatiques (figures 4.4 et 4.6), les internautes choisissent plus souvent une modalité centrale (respectivement 60% «*plutôt pas d'accord*» contre 39% en face à face et 44% contre 26%), mais leur taux de non-réponses est proche de zéro alors qu'il atteint respectivement 18% et 19% en face à face. Concernant les responsabilités dans la poursuite du conflit entre Israéliens et Palestiniens, 77% des internautes renvoient les deux camps dos à dos, refusant de choisir, contre 62% chez les enquêtés en face à face, qui se distinguent encore par leur taux élevé de non-réponses (18% contre 0,5% chez les internautes).

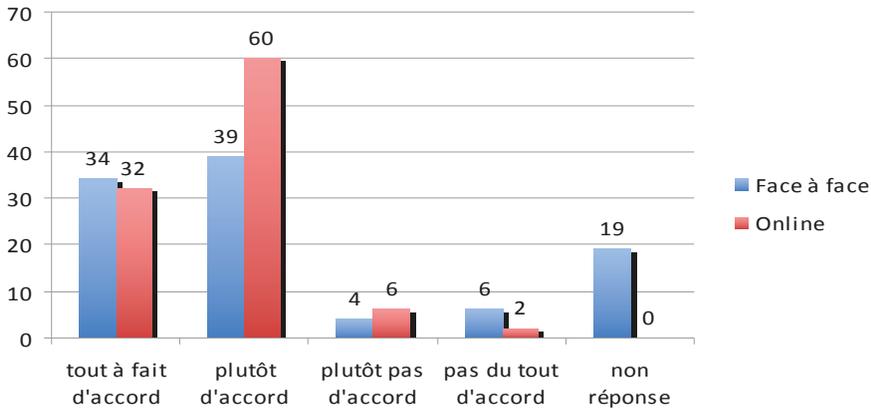
**Figure 4.4. Le stéréotype du pouvoir des juifs**



**Figure 4.5. Responsabilité dans le conflit israélo-palestinien**

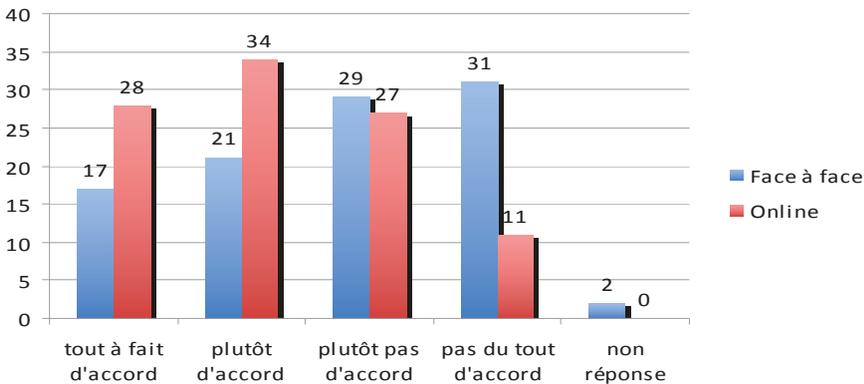


**Figure 4.6. Les Asiatiques sont très travailleurs**



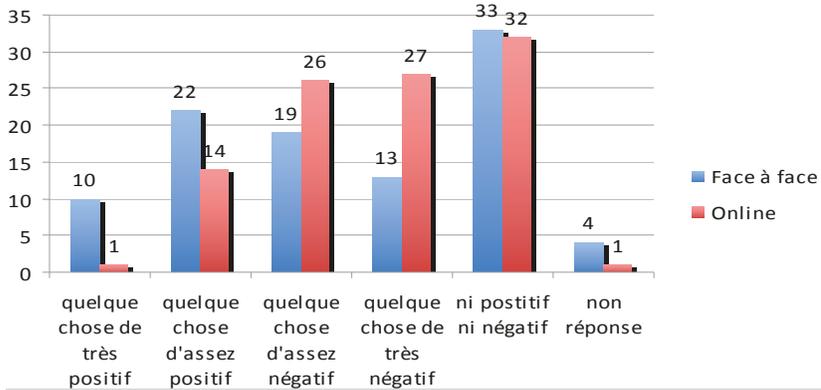
Il y a enfin, c'est le troisième cas de figure, des écarts importants entre les deux enquêtes sur les questions relatives aux immigrés, à l'islam, et au maintien de l'ordre (figures 4.7 et 4.9). L'intolérance est beaucoup plus élevée dans l'échantillon en ligne que dans le face à face. On trouve un écart record de 24 points sur le niveau d'approbation de l'opinion « l'immigration est la principale cause d'insécurité », 22 sur le rétablissement de la peine de mort, 21 sur le fait que la religion musulmane évoque quelque chose de très ou plutôt négatif, ou le sentiment qu'en France aujourd'hui « on ne se sent plus chez soi comme avant », 20 sur le refus de donner le droit de vote pour les élections locales aux étrangers non Européens, 19 pour juger que le sacrifice du mouton lors de l'Aïd El Kebir « pose problème pour vivre en société ». Et cette intolérance est revendiquée dans le panel en ligne, dont 38% seulement se disent « pas du tout raciste » contre 55% dans l'enquête en face à face (figure 4.10). Des proportions similaires à celles trouvées dans l'enquête CREDOC sur la même question en 2015 (58% de « pas du tout racistes » dans l'enquête en face à face contre 43% dans l'enquête en ligne)<sup>15</sup>.

**Figure 4.7. L'immigration, principale cause de l'insécurité**

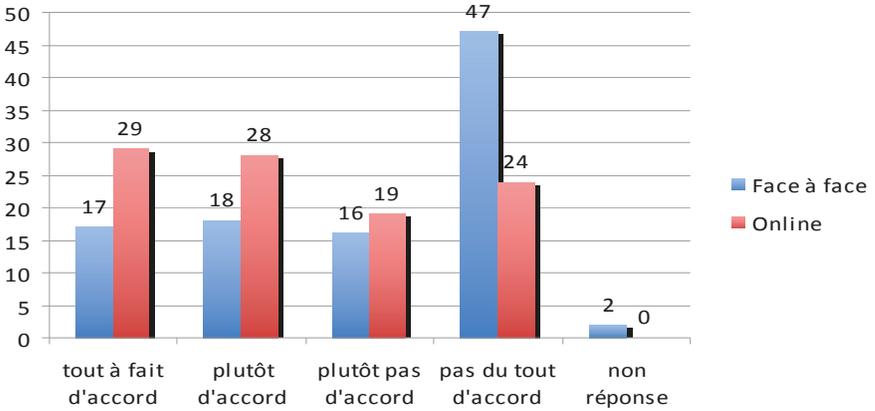


15. *Ibid.*, p. 34.

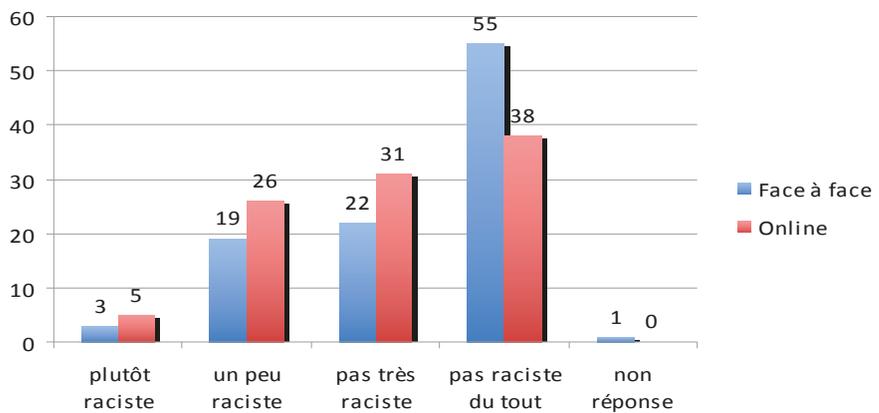
**Figure 4.8. Ce qu'évoque la religion musulmane**



**Figure 4.9. Il faudrait rétablir la peine de mort**



**Figure 4.10. Se dire personnellement raciste**



Est-ce donc le fait d'être seul face à son écran, sans avoir à se soucier de l'image donnée à l'enquêteur ou l'enquêtrice, qui libère des opinions racistes et autoritaires ? Encore faut-il faire la part de ce qui tient au mode de passation du questionnaire et ce qui tient aux caractéristiques des deux échantillons. Car on l'a vu celui de l'enquête en ligne est plus à droite que celui du face à face, facteur qui pourrait expliquer sa moindre tolérance. Pour le vérifier, nous avons travaillé sur un fichier cumulé des deux enquêtes. Puis en utilisant la technique de la régression logistique, nous avons cherché, à âge, sexe, diplôme, religion et orientation politique égale, quel était l'effet propre du mode de passation du questionnaire<sup>16</sup>.

L'analyse montre qu'il y a bien un effet spécifique du mode de passation du questionnaire, qui résiste à tous les contrôles. En face à face, le niveau déclaré d'intolérance aux minorités observé sur certaines questions, en particulier celles relatives aux immigrés et aux musulmans, est plus élevé, comme il l'est dans d'autres enquêtes en ligne<sup>17</sup>. Les résultats incitent à regarder de plus près, au-delà des moyennes, la structure des échantillons ; à s'interroger sur l'ordre des questions ; à introduire, comme le fait le CREDOC, des questions plus générales mesurant la sensibilité des personnes interrogées aux normes sociales<sup>18</sup>. Il faudra refaire l'expérience l'an prochain pour voir si l'on retrouve ces écarts et mieux les comprendre. Il faudra ainsi vérifier que les évolutions des indicateurs dans le temps sont comparables, quel que soit le mode de passation, la force du Baromètre étant de couvrir une période de vingt-six ans. L'important (voir chapitre *infra* sur la structure des préjugés) reste que, quels que soient le mode de passation de l'enquête et le niveau d'intolérance observé, on observe la même cohérence des préjugés envers l'autre, et que les mêmes facteurs explicatifs sont à l'œuvre, en particulier l'appartenance générationnelle, le diplôme et l'orientation politique.

## II. Des sujets dont « on ne peut parler librement »

Une autre manière d'éviter les biais de désirabilité sociale est l'expérience de la « liste », déjà utilisée l'an dernier<sup>19</sup>. Elle a été mise au point aux États-Unis par Paul Sniderman et ses collègues, pour faciliter l'expression d'opinions politiquement incorrectes envers les Noirs et les politiques en leur faveur comme

16. L'ensemble des régressions est disponible sur demande.

17. Pas toutes cependant, puisque dans l'enquête en ligne de l'IFOP menée deux mois après (voir *infra*) mêlant questions et photos, l'approbation de la peine de mort retombe à 40 % (contre 58 % dans l'enquête IPSOS en ligne et 35 % dans l'enquête IPSOS en face à face), le sentiment qu'il y a trop d'immigrés à 55 % (contre respectivement 73 % et 52 %).

18. La batterie du CREDOC comprend trois questions : « Dans la vie, vous faites toujours attention à ce que vous dites et ce que vous faites pour ne pas froisser les gens ? » ; « Dans la vie, quoi que vous fassiez, vous êtes toujours très exigeant avec vous-même ? » ; « Dans la vie, vous vous comportez toujours de la même façon lorsque vous êtes seul ou avec les autres ? ».

19. Nonna Mayer, Guy Michelat, Vincent Tiberj, Tommaso Vitale, « L'imbrication des préjugés envers l'autre », dans CNCDH, *La Lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie. Année 2015*, Paris, La Documentation française, 2016, pp. 308-313.

*l'affirmative action*<sup>20</sup>. Il s'agissait pour nous pareillement d'explorer le rapport à l'islam, un sujet particulièrement sensible dans un contexte d'attentats menés au nom du *djihad*<sup>21</sup>. L'échantillon est partagé cette année en trois sous-échantillons aléatoires de taille égale. Les personnes sondées se voient proposer une liste de sujets de conversation et il leur est demandé de dire combien il y en a sur lesquels ils estiment ne pas pouvoir parler librement, sans les nommer (voir encadré ci-dessous). Dans l'échantillon témoin la liste comporte trois sujets : « *les hausses d'impôt* » ; « *le gaspillage de nourriture* » ; « *les salaires des grands patrons* ». Pour le second l'islam a été ajouté à la liste et, pour le troisième, à la place de l'islam il y a « *la politique*<sup>22</sup> ». On peut tester ainsi à la fois dans quelle mesure les personnes se sentent empêchées de dire ce qu'elles pensent de l'islam, sans avoir à se soucier de ce que pense l'enquêteur qui ne saura pas à quels sujets elles pensent, juste leur nombre. On peut vérifier également si ce sont bien les plus diplômées, comme le suggèrent certains travaux, qui expriment le plus ce sentiment, notamment quand l'islam figure sur la liste.

### L'expérience de la « liste » : les sujets tabous

« Et parmi la liste suivante, combien y a-t-il de sujets sur lesquels vous avez le sentiment de ne pas pouvoir exprimer librement votre opinion ? Ne me dites surtout pas lesquels, dites-moi seulement combien il y en a :

Échantillon témoin A :

- les hausses d'impôt,
- le gaspillage de nourriture,
- les salaires des grands patrons.

Échantillon test B :

- les hausses d'impôt,
- le gaspillage de nourriture,
- les salaires des grands patrons,
- l'islam.

Échantillon test C :

- les hausses d'impôt,
- le gaspillage de nourriture,
- les salaires des grands patrons,
- la politique. »

20. Paul M. Sniderman et Edward G. Carmines *Reaching Beyond Race*, 1999. Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1997. L'échantillon de l'enquête était découpé de manière aléatoire en trois sous-groupes. Au premier il était proposé une liste de « sujets qui fâchent » : la hausse des impôts, les encombrements, la pollution. Les personnes interrogées devaient juste dire combien de sujets, sur cette liste, les mettaient « vraiment en colère », mais sans dire le(s) quel(s). Pour les deux autres, un quatrième item était ajouté, « *la politique de discrimination positive* » – *affirmative action* – dans un cas, « *l'installation d'une famille noire dans le voisinage* » dans l'autre. Les personnes opposées à cette politique controversée de lutte contre les discriminations raciales ou ne voulant pas de voisins noirs pouvaient exprimer leur désaccord sans que l'enquêteur le sache. Mais la forte hausse du nombre de « sujets qui fâchent » déclarés quand ces deux items étaient introduits dans la liste révélait le malaise d'une partie de l'échantillon, et dans quelles catégories de la population il était le plus marqué.

21. Une expérience similaire avait déjà été tentée sur le thème des « immigrés », dans les enquêtes CNCDH 1999 et 2000. Voir Nonna Mayer, « Comment questionner sur des sujets sensibles : l'apport des expérimentations », communication au Congrès de l'AFSP, Aix-en-Provence, 22-24 juin 2015, module transversal « Approches expérimentales en science politique », <http://www.congres-afsp.fr/mtd/mtd1mayer.pdf>.

22. Pour vérifier que le simple ajout d'un sujet supplémentaire autre que l'islam ne fait pas monter le nombre de sujets.

L'expérience a été menée à l'identique dans l'enquête en face à face et en ligne, permettant de comparer les réponses selon le mode de passation du questionnaire. Elle est complétée par une question ouverte posée au début de la seconde enquête expérimentale, lancée cette année pour prendre mieux en compte les affects et les émotions, également en ligne, pour voir quels sujets viennent spontanément à l'esprit des personnes interrogées.

### III. De l'expérience de la « liste » ressortent trois principaux résultats

Quels que soient les sujets proposés ou le mode de passation, la proportion de personnes interrogées estimant pouvoir parler librement de tout est minoritaire, oscillant entre 16 et 28 % (tableau 4.1). Elle est systématiquement plus faible dans l'échantillon en ligne (inférieure de respectivement 4,9 et 5 points selon la liste de sujets proposée). *A contrario*, le nombre moyen de sujets considérés « tabous » varie entre 1,4 et 2, et là encore il est systématiquement plus élevé en ligne qu'en face à face. Enfin, dans les deux échantillons, le nombre moyen de sujets jugés tabous augmente quand on introduit le thème de « l'islam », mais aussi de « la politique » en général. On a là deux sujets plus diviseurs, plus conflictuels que les trois premiers (« les hausses d'impôt », « le gaspillage de nourriture » et « les salaires des grands patrons »). Ce pourrait être le simple fait d'avoir ajouté un sujet sur la liste qui fait monter ce nombre. Pourtant, si on regarde non plus la moyenne de sujets tabous mais la proportion de personnes qui disent n'en voir aucun, elle diminue quand l'islam est sur la liste, tout particulièrement chez les internautes : 16 % ont le sentiment de pouvoir parler librement contre 24 % dans le groupe témoin, et 22 % dans le groupe test où le thème ajouté est « la politique » (tableau 4.1). Autrement dit, quel que soit le sujet abordé, le sentiment de ne pouvoir parler librement s'exprime plus facilement en ligne qu'en face à face, alors même que l'expérience de la liste devrait dans ce dernier cas annuler le biais de désirabilité sociale, puisque l'enquêteur ne sait pas sur quels sujets la personne ne se sent pas libre de parler. Mais quel que soit le mode de passation, on observe sur l'islam un sentiment de censure sociale plus marqué, qui s'exprime plus facilement en ligne.

**Tableau 4.1. Mesure des sujets dont la personne a le sentiment de ne pouvoir parler librement**

#### a) Enquête en face à face

Les sujets tabous	Groupe témoin A : 3 sujets	Groupe test B : 4 sujets (+ islam)	Groupe test C : 4 sujets (+ la politique)
Nombre moyen	1,42	1,61	1,64
En %			
0	28	25	27
1 +	71	73	71
Non-réponses	2	2	2,5
Effectifs	(366)	(321)	(319)

## b) Enquête en ligne

Nombre moyen	1,67	1,95	2,06
En %			
0	24	16	22
1 +	75	83	72
Non-réponses	1	1	2
Effectifs	(333)	(333)	(334)

Source : Baromètre CNCDH, octobre 2016.

Pour interpréter ces résultats il faut croiser les réponses, comparer d'une part le profil et les orientations idéologiques des personnes estimant pouvoir parler librement de tous les sujets à celles qui ne se sentent pas libres de le faire, voire, d'autre part, ce que change l'introduction de l'islam ou de la politique dans la liste des thèmes proposés, toutes choses égales par ailleurs. Si l'on s'en tient à l'échantillon en face à face, dans la continuité des enquêtes antérieures, et si l'on prend comme indicateur le nombre moyen de sujets perçus comme tabous (tableau 4.2), quelle que soit la liste de sujets proposée, le nombre moyen de sujets sur lequel la personne estime ne pouvoir dire ce qu'elle pense varie en raison inverse de la position sociale et de l'instruction. Loin d'inciter à dissimuler son opinion par respect des normes, le diplôme donnerait plutôt l'assurance nécessaire pour passer outre. De même le sentiment de ne pouvoir parler librement est plus marqué en bas de l'échelle sociale, chez les ouvriers et les employés, que chez les patrons et les cadres. On note un effet de même ordre du genre. Peut-être parce qu'elles se montrent plus sensibles que les hommes à la pression sociale<sup>23</sup>, les femmes se sentent, sur la plupart des sujets, moins souvent libres d'en parler que les hommes. Surtout, loin de caractériser d'abord des personnes s'affichant tolérantes mais qui au fond d'elles-mêmes ne le seraient pas, le sentiment de ne pouvoir parler librement augmente avec le niveau d'intolérance envers les minorités, tel que le mesurent nos échelles de racisme (voir *infra* section 3). Quel que soit le sujet, ce sentiment de censure atteint son maximum chez les répondants présentant des scores élevés sur nos indicateurs de racisme (les échelles d'aversion à l'islam, d'antisémitisme, d'ethnocentrisme, la propension à s'autodéfinir comme raciste, etc.) (voir tableau 4.2). Sur le plan politique et religieux enfin, le nombre de sujets perçus comme tabous est plus fréquent au centre et à droite qu'à gauche, et plus marqué chez les catholiques non pratiquants que chez les pratiquants ou les sans-religion.

Si l'on prend en compte les sujets proposés, on voit que globalement le sentiment de ne pouvoir en parler librement s'élève quand figurent sur la liste l'islam ou la politique (échantillons tests B et C), sujets qui font moins l'unanimité que les salaires des grands patrons, les hausses d'impôts ou le gaspillage de nourriture. Cette hausse n'est pas systématiquement plus élevée quand on rajoute l'islam : elle l'est seulement chez les hommes (1,56), les non-titulaires du bac (1,82), les ouvriers et employés (1,84), les catholiques non pratiquants (1,92), les personnes qui se classent au centre ou à droite et les très ethnocentristes (2,24) (voir tableau 4.2).

23. Sur leur plus grande conformité aux normes, voir Eelco Harteveld, Elisabeth Ivarfalten, « Why Women Avoid the Radical Right : Internalized Norms and Party Reputations », *British Journal of Political Science*, octobre 2016, pp. 1– 16 (doi : 10.1017/S0007123415000745).

**Tableau 4.2. Moyenne de sujets tabous par liste et profil socioculturel, idéologique et politique en face à face**

Sous-échantillons :	A. Témoin	B. Test « islam »	C. Test « politique »
<b>Sexe</b>			
Homme	1,38	1,56	1,49
Femme	1,46	1,68	1,76
<b>Dernier diplôme</b>			
Sans le bac	1,54	1,82	1,77
Bac +	1,31	1,41	1,50
<b>Catégorie socioprofessionnelle</b>			
CSP + (patron, cadre, p. int.)	1,24	1,46	1,60
CSP – (ouvrier, employé)	1,56	1,84	1,72
<b>Pratique religieuse</b>			
Catholique pratiquant	1,32	1,57	1,63
Non-pratiquant	1,53	1,92	1,89
Sans religion	1,32	1,44	1,50
<b>Échelle gauche droite</b>			
Gauche (1-3)	1,29	1,24	1,35
Centre (4), non-réponses	1,44	1,87	1,81
Droite (5-7)	1,58	1,78	1,72
<b>Se définit comme raciste</b>			
Plutôt, un peu	1,61	2,00	2,03
Pas très	1,44	1,55	1,70
Pas du tout	1,36	1,44	1,45
<b>Scores croissants d'ethnocentrisme</b>			
0,1	1,14	1,23	1,21
2,3	1,37	1,31	1,49
4,5	1,60	1,68	1,84
6-10	1,60	2,24	2,01

Source : Baromètre CNCDH, octobre 2016.

Prise isolément, chacune de ces variables paraît influencer le sentiment de ne pouvoir parler librement de certains sujets. Mais dans la réalité leurs effets se combinent, elles peuvent s'ajouter, se compenser ou s'annuler. C'est ce que fait apparaître la technique de la régression logistique. L'analyse a été menée à partir de l'enquête en face à face, de l'enquête en ligne et du fichier cumulé des deux enquêtes, pour faire ressortir l'effet spécifique du mode d'administration du questionnaire<sup>24</sup>. La variable à expliquer est la proportion de personnes citant au moins un sujet de discussion tabou, opposée à la proportion de celles qui n'en citent aucun. Les variables explicatives sont, outre la liste de sujets proposés et le mode de passation du questionnaire, le sexe, l'âge, le dernier diplôme

24. On a fusionné les trois sous-échantillons découpés par l'expérience pour pouvoir opérationnaliser l'effet de la « liste » de sujets proposés (avec ou sans l'item « islam »).

obtenu, la pratique religieuse, le positionnement sur l'échelle gauche droite, les scores sur l'échelle d'ethnocentrisme (voir tableau 4.3. a)<sup>25</sup>.

Dans les trois échantillons, quel que soit le sujet de conversation, le sentiment de ne pouvoir parler librement dépend essentiellement de deux facteurs. Il augmente avec le niveau d'ethnocentrisme, et il baisse avec le niveau de diplôme. Trois autres facteurs jouent à la marge, l'âge (il est plus élevé chez les jeunes de 25-34 ans que chez les seniors), la pratique religieuse (il est plus marqué chez les catholiques non pratiquants, que chez ceux qui se déclarent sans religion) et le sexe : toutes choses égales par ailleurs, les femmes ont plus ce sentiment de censure sociale que les hommes. Le positionnement politique n'a plus d'effet une fois les autres variables prises en compte. Si l'on tient compte des sujets de conversation proposés, toutes choses égales par ailleurs, l'ajout de l'islam sur la liste initiale a un impact plus faible que le niveau d'ethnocentrisme ou le diplôme (respectivement quatre et trois fois moindre) mais statistiquement significatif : il fait monter le sentiment de ne pouvoir parler librement. Ce n'est pas le cas quand on ajoute « *la politique* ». Enfin le mode de passation du questionnaire a un impact plus faible que le niveau d'ethnocentrisme ou le diplôme (respectivement cinq et quatre fois moindre) mais statistiquement significatif : le sentiment de censure sociale s'exprime moins face à un enquêteur qu'en ligne, seul face à son ordinateur.

**Tableaux 4.3 a et b. Régression logistique sur le choix d'au moins un sujet tabou sur la liste**

a) Régression logistique

	Face à face B(es)	En ligne B(es)	Fichier cumulé B(es)
<b>Mode de passation</b>			
Face à face			- 0,246 (0,11)*
En ligne			-
<b>Sujets</b>			
+ islam	0,206 (0,18)	0,314 (0,13)*	0,309 (0,13)*
+ politique	- 0,003 (0,18)	0,022 (0,13)	0,016 (0,13)
3 sujets tests	-	-	-
<b>Genre</b>			
Homme	- 0,215 (0,15)	- 0,228 (0,11)*	- 0,226 (0,11)*
Femme	-	-	-
<b>Diplôme</b>			
Pas le bac	0,874 (0,21)***	0,890 (0,15)***	0,899 (0,158)***
Bac	0,517 (0,24)*	0,438 (0,17)**	0,447 (0,171)**
Bac + 2	0,285 (0,25)	0,269 (0,17)	0,278 (0,179)
Bac + 3	-	-	-

25. Après avoir testé toutes les autres échelles, ensemble et séparément, c'est celle qui accroît le plus le pouvoir explicatif du modèle. Les résultats détaillés des régressions logistiques seront disponibles sur le site du Centre d'études européennes, <http://www.cee.sciences-po.fr/en/le-centre/research-team/60-nonnamayer.html> après publication du rapport.

	Face à face B(es)	En ligne B(es)	Fichier cumulé B(es)
<b>Âge</b>			
18-24	0,492 (0,30)	0,300 (0,28)	0,270 (0,22)
25-34	0,560 (0,26)*	0,330 (0,19)	0,313 (0,20)
35-49	0,124 (0,23)	0,034 (0,17)	0,014 (0,17)
50-64	0,389 (0,23)	0,282 (0,17)	0,249 (0,17)
65 +	–	–	–
<b>Pratique</b>			
Catholique pratiquant régulier	– 0,053 (0,35)	0,179 (0,28)	0,191 (0,28)
Occasionnel	– 0,040 (0 ; 26)	0,117 (0,19)	0,114 (0,19)
Non-pratiquant	0,536 (0,19)**	0,285 (0,13)*	0,281 (0,13)*
Autre religion	0,413 (0,25)	0,318 (0,20)	0,351 (0,20)
<i>Sans religion</i>	–	–	–
<b>Échelle gauche droite</b>			
Gauche (1-3)	– 0,110 (0,23)	0,147 (0,15)	0,169 (0,15)
Centre (4) + non-réponses	– 0,016 (0,21)	0,073 (0,14)	0,120 (0,14)
<i>Droite (5-7)</i>	–	–	–
<b>Score d'ethnocentrisme</b>			
0-1	– 0,946 (0,25)***	– 1,251 (0,21)***	– 1,237 (0,21)***
2-3	– 0,595 (0,24)*	– 0,672 (0,19)***	– 0,712 (0,19)***
4-5	– 0,307 (0,24)	– 0,344 (0,17)	– 0,420 (0,18)*
6-10	–	–	–
<b>Constante</b>	0,560 (0,37)	0,792 (0,27)**	0,946 (0,28)***
N	983	986	1969
LogLikelihood	1066,341	2032,460	2028,109
$\chi^2$ (df)	81,517 (19)	138,706 (19)	143,058 (20)
R <sup>2</sup>	0,116	0,102	0,105

$P < 0.05$ ; \*\* $P < 0.010$ ; \*\*\* $P < 0.001$ . En italique la modalité de référence.

**b) Probabilités prédites de citer au moins un sujet tabou selon la liste de sujets, le mode de passation et le niveau d'ethnocentrisme (%)**

	Face à face	En ligne
<b>Liste de sujets</b>		
3 sujets	70	76
3 + politique	72	77
3 + islam	76	82
<b>Scores d'ethnocentrisme</b>		
0,1	57	62
2,3	70	75
4,5	77	81
6-10	85	87

Source : Baromètre CNCDH, octobre 2016, fichier cumulé des enquêtes face à face et en ligne.

L'analyse apporte donc une réponse nuancée à la question de départ, celle de la sincérité des sondés sur des sujets sensibles comme le racisme, face à un enquêteur. Le sentiment de ne pouvoir s'exprimer librement sur tous les sujets est majoritaire, mais inégalement réparti. Le profil des personnes qui dénoncent la tyrannie du politiquement correct, dont on pouvait penser qu'elles seraient plus susceptibles de ne pas dire ce qu'elles pensent à un enquêteur, est à l'opposé de l'hypothèse de départ : ce sont les moins tolérantes et les moins pourvues en ressources sociales et culturelles. Et quand il s'agit de l'islam, ce sentiment de censure s'accroît, mais leur profil reste inchangé. L'analyse des probabilités prédites par le modèle de régression logistique (tableau 4.3 b) à partir du fichier cumulé est à cet égard éclairante. Toutes choses égales par ailleurs, le sentiment de ne pouvoir parler librement de certains sujets augmente avec le niveau d'ethnocentrisme, et il s'exprime plus volontiers en ligne que face à un enquêteur. Mais l'absence d'enquêteur a un effet facilitateur plus marqué chez les moins ethnocentristes ; 62 % d'entre eux déclarent se sentir censurés en ligne contre 57 % en face à face soit 5 points d'écart. Tandis que chez les très ethnocentristes cet effet ne joue quasiment pas (respectivement 85 % et 87 %). Quant à la présence de l'islam sur la liste de sujets proposés, elle fait monter la probabilité de se sentir empêché de parler librement de certains sujets, quel que soit le mode de passation du questionnaire.

**Tableau 4.4. Sujets sur lesquels la personne a le sentiment de ne pouvoir parler librement**

« D'abord, y a-t-il des sujets sur lesquels vous avez le sentiment de ne pas pouvoir exprimer librement votre opinion ? » (%)

Total « oui »	37
La politique, la politique internationale	13
La religion, l'islam	9
Les migrants, l'immigration	8
La pression du politiquement correct restreint notre liberté d'expression	3
Les privilèges des hommes politiques, leur manque d'indépendance	3
Le racisme	3
Le travail ; le chômage ; les salaires et les retraites trop bas	3
L'insécurité, le terrorisme	2
La sexualité, l'amour	1
L'environnement, l'écologie	1
Le système social français, l'assistanat, les gens qui profitent	1
Autre	10

Source : enquête IFOP/CNCDH « Émotions », décembre 2016.

En complément de l'expérience de « la liste », la troisième enquête menée cette année en ligne pour la CNCDH sur le rôle des émotions et des affects commence par une question similaire mais ouverte sur la liberté de parler de certains sujets (tableau 4.4). Parce qu'elle ne propose pas de liste, et parce qu'il n'y a pas d'enquêteur pour relancer, le nombre de personnes citant au moins un sujet « tabou » est beaucoup plus faible qu'en face à face : 37 % seulement citent spontanément un ou plusieurs sujets. Mais les sujets qui émergent sont ceux que

nous proposons dans la question fermée : la politique (13 %) suivie par l'islam et l'immigration (respectivement 9 % et 8 %). Et le profil des personnes ayant le sentiment de ne pouvoir parler librement est proche de celui observé en face à face, plus fréquent dans les milieux populaires, chez les moins diplômés, les femmes et les répondants de droite et du centre.

#### IV. Des émotions et des affects

Une troisième enquête, plus courte (une quinzaine de questions), également en ligne, a été menée cette année pour explorer les émotions et les affects associés à la perception des minorités, en faisant réagir à des photos ou des images directement ou indirectement liées à cette thématique. L'expérience s'inscrit dans la perspective des travaux sur le racisme « implicite », dont la personne n'a pas nécessairement conscience mais que révèlent des tests d'associations de mots en ligne et la rapidité à répondre<sup>26</sup>. Elle s'inspire aussi des recherches de psychologie cognitive sur le rôle clé des émotions<sup>27</sup>. Le parti pris est de montrer des photos ou des images qui sont autant de tests projectifs que la personne sondée est libre d'interpréter comme elle veut en fonction de sa personnalité et de son histoire. Au lieu de poser une question sur le burkini, le sondage propose de réagir à une photo de religieuses à la plage. À la place d'une question sur la crise des réfugiés, il y a la photo d'un canot où ils s'entassent. Pour évoquer la place des religions, on montre des symboles. Sur les attentats, le slogan « *Je suis Charlie* » est montré. Après un pré-test d'une vingtaine de photos auprès d'un échantillon d'étudiants<sup>28</sup>, six ont été sélectionnées (figures 4.1 à 4.6) : des religieuses en tenue ecclésiastique au bord de la mer, un canot chargé de réfugiés, un cimetière de la Première Guerre mondiale avec, au milieu des croix, une tombe surmontée d'une étoile de David, et la même avec des tombes musulmanes, un montage avec les symboles des trois religions du Livre, une inscription qui peut se lire comme « *Je suis Charlie* » ou « *Je ne suis pas Charlie* ». Les deux premières sont été présentées à tout l'échantillon, les quatre dernières présentées chacune à la moitié de l'échantillon de manière aléatoire (tombe juive ou musulmane, symboles ou *Charlie*).

26. David M. Amodio, Patricia G. Devine, « Stereotyping and Evaluation in Implicit Race Bias : Evidence for Independent Constructs and Unique Effects on Behavior », *Journal of Personality and Social Psychology*, American Psychological Association, 2006, 91 (4), pp. 652– 661 ; Michaël Dambrun, Serge Guimond, « Les mesures implicites et explicites des préjugés et leur relation. Développements récents et perspectives théoriques », *Cahiers internationaux de psychologie sociale*, 2003, 57, pp. 52-73 ; Michaël Dembrun, Serge Guimond, Nicolas Michinov, « Les composantes automatique et contrôlée des préjugés ethniques », *Revue internationale de psychologie sociale/International Review of Social Psychology*, 2003, 16, pp. 71-96.

27. Voir la théorie de « *l'intelligence affective* » développée par le psychologue George Marcus avec Russell Neuman et Michael MacKuen, *Affective Intelligence and Political Judgment*, Chicago, Londres, University of Chicago Press, 2000, ainsi que le papier en ligne de Pavlos Vasilopoulos, George Marcus, Martial Foucault, « Emotional Responses to the *Charlie Hebdo* Attacks : Between Ideology and Political Judgment », [https://www.academia.edu/18686185/Emotional\\_Responses\\_to\\_the\\_Charlie\\_Hebdo\\_Attacks\\_Between\\_Ideology\\_and\\_Political\\_Judgment](https://www.academia.edu/18686185/Emotional_Responses_to_the_Charlie_Hebdo_Attacks_Between_Ideology_and_Political_Judgment).

28. Pré test effectué par Lara Schiffrin-Sands, lors de son stage de recherche au CEE, que nous remercions tout particulièrement, ainsi que Caroline Maufroid, iconographe à Sciences Po, dont l'aide a été précieuse pour avoir accès à des photos libres de droits d'auteur.

**Photo 4.1. Religieuses à la plage**



© Jeremy Crantek Flickr

**Photo 4.2. Canot chargé de réfugiés**



© Anjo KanShutterstock

**Photo 4.3. Cimetière de la Première Guerre mondiale avec tombe juive**



© David PeglzShutterstock

Photo 4.4.



© AFP

Photo 4.5.

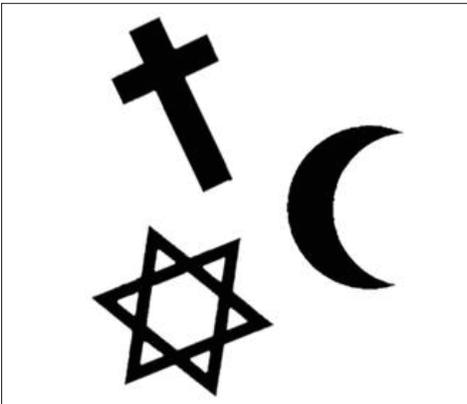


Photo 4.6. *Charlie*

**Je Ne Suis Pas CHARLIE**

Après chaque photo la personne doit dire ce qu'elle ressent à sa vue, puis expliciter sa réponse (voir encadré 2 ci-contre).

### Questions sur les photos projectives

#### Q 2. En regardant cette photo, pouvez-vous me dire ce que vous ressentez ? Est-ce que vous ressentez...

(Rotation aléatoire des items)

##### 1. De la peur

Pas du tout 0! 1! 2! 3! 4! 5! 6! 7! 8! 9! 10! Énormément

##### 2. De l'enthousiasme

Pas du tout 0! 1! 2! 3! 4! 5! 6! 7! 8! 9! 10! Énormément

##### 3. De la sympathie

Pas du tout 0! 1! 2! 3! 4! 5! 6! 7! 8! 9! 10! Énormément

##### 4. De la colère

Pas du tout 0! 1! 2! 3! 4! 5! 6! 7! 8! 9! 10! Énormément

##### 5. De la haine

Pas du tout 0! 1! 2! 3! 4! 5! 6! 7! 8! 9! 10! Énormément

##### 6. Du dégoût

Pas du tout 0! 1! 2! 3! 4! 5! 6! 7! 8! 9! 10! Énormément

##### 7. De l'indifférence

Pas du tout 0! 1! 2! 3! 4! 5! 6! 7! 8! 9! 10! Énormément

#### Q 3. Maintenant, en quelques mots, pourriez-vous dire pourquoi vous avez choisi ces réponses, expliquer ce que vous ressentez face à cette photo ? (Remonter la photo.)

Source : enquête IFOP/CNCDH « Émotions », décembre 2016.=

Le questionnaire comporte aussi une question sur les émotions associées aux attentats, sans photo : « *Quand vous pensez aux attentats qui se sont produits en France depuis l'année dernière, pouvez-vous me dire ce que vous ressentez ?* », avec la même liste d'émotions et la même échelle allant de 0 (pas du tout) à 10 (énormément). Tout à la fin du questionnaire une liste de mots est proposée. La personne doit dire s'ils évoquent quelque chose de très positif, assez positif, plutôt négatif, très négatif, ou ni positif ni négatif. L'analyse systématique des *verbatim*s n'est pas terminée. Mais on peut d'ores et déjà en tirer quelques tendances.

Les émotions exprimées diffèrent selon les photos. Celle des religieuses suscite d'abord de l'indifférence, à un degré supérieur à celui que produisent les autres photos (note moyenne de 4,8 sur 10) (tableau 4.5). Sinon elle évoque plus d'émotions positives (sympathie et enthousiasme) que négatives (colère, dégoût, peur, haine). Dans les questions ouvertes, on note beaucoup de descriptions factuelles (22% de l'échantillon y voient seulement : « *Deux religieuses chrétiennes au bord de la mer les pieds dans l'eau* »). Rares sont les références à l'islam (2% y voient « *deux femmes musulmanes (sic) au bord de la mer les pieds dans l'eau* », 1% « *deux femmes voilées au bord de la mer les pieds dans l'eau* »). Quand l'image est commentée, les commentaires sont plutôt positifs (pour 26% « *C'est normal, ce n'est pas choquant, chacun est libre* ») ou indifférents (pour 11% cela n'évoque « *rien de particulier* »). Les commentaires négatifs représentent 21%

du total, en référence explicite ou implicite à l'islam (voile, droits des femmes) : « *Le voile et/ou une tenue tout habillée à la plage me dérangent* » (7%), « *Cela montre l'asservissement de la femme par la religion* » (5%), « *Ce n'est pas normal, c'est ridicule, ça me met mal à l'aise* » (4%), c'est « *l'islamisation de la France, le manque de respect pour les coutumes françaises* » (4%).

**Tableau 4.5. Émotions associées aux photos projectives et à l'évocation des attentats**

Note moyenne sur 10	Indifférence	Sympathie	Enthousiasme	Colère	Dégoût	Peur	Haine
<b>Photos</b>							
Religieuses	4,8	3,4	2,9	2,4	2,3	1,8	1,5
Réfugiés	2,1	4,1	1	5,8	3,2	3,9	2,1
Tombe juive	2,3	4,8	1,6	2,3	1,5	1,7	1,3
Symboles	3,3	3,4	2,6	1,7	1,6	1,8	1,4
Tombe musulmane	2	4,1	1,1	2,4	1,5	1,5	1,1
Charlie	2,2	2	1,3	5,1	4,4	3,7	3,2
<b>Question</b>							
Attentats	0,7	1,4	0,4	8	7	5,9	5,8

Source : enquête IFOP/CNCDH « Émotions », décembre 2016.

Le canot chargé de migrants suscite des émotions plus tranchées. De la colère d'abord (5,8 de moyenne), de la sympathie (4,1) mais aussi de la peur (3,9), même du dégoût (3,2) et de la haine (2,1). À regarder de près, la colère est plus marquée aux deux extrêmes du champ politique, à la gauche de la gauche et à l'extrême droite, et pour des raisons opposées. Chez les proches déclarés de la gauche radicale (partis trotskistes, Front de gauche) la proportion de répondants disant ressentir « énormément » de colère (note 10) est de 32%, et c'est là que la sympathie à l'égard des réfugiés est la plus forte (5,6 en moyenne contre 4,1 dans l'échantillon). Chez les proches du FN la proportion de répondants très en colère est de 34% mais elle va de pair avec le choix plus fréquent d'émotions négatives comme le dégoût et la haine, et c'est chez eux que la sympathie est la plus faible (note moyenne de 2,1). Au niveau des commentaires, la scène est décrite comme des « migrants », « des gens qui fuient leur pays », « abusés par des passeurs », « qui risquent leur vie ». Pour 2%, c'est une « une invasion migratoire ». Ce qui est ressenti est d'abord (28%) « de la tristesse, de la compassion pour les malheureux », suivie par « de la colère, de l'indignation » (16%), « un sentiment d'impuissance et de culpabilité » (3%). Mais on trouve aussi le sentiment qu'ils sont trop nombreux, qu'il faut cesser de les accueillir (9%), que l'Occident est responsable (8%), qu'il faut « qu'ils retournent dans leur pays pour le défendre » (4%), et pour 2% ce sont des terroristes potentiels, « des populations à problème, des djihadistes infiltrés ».

Les deux photos de cimetière avec les tombes juive et musulmanes suscitent d'abord de la sympathie (respectivement 4,8 et 4,1 en moyenne) (tableau 4.5).

Les photos sont bien identifiées comme celles de cimetières militaires (respectivement 11 % et 10 % des commentaires) et « *multiconfessionnels* », mêlant tombes « *chrétiennes* » et juives ou musulmanes. Les évocations suscitées sont très similaires et plutôt positives : « *tristesse et compassion pour les morts* », « *des morts inutiles* », « *respect pour les morts* » quelle que soit la religion, « *l'égalité des soldats et des religions devant la mort* », « *un symbole de vivre ensemble* », « *le sacrifice des soldats* », etc. On trouve peu de notes discordantes (face à la tombe avec l'étoile de David, 1 % regrette « *l'absence de stèle musulmane, la stèle juive est en trop* », et face aux tombes musulmanes, 2 % estiment que « *les sépultures devraient être mélangées* »).

Les symboles des trois religions du Livre, abstraits, ne suscitent pas d'émotion très tranchée (tableau 4.5), ni de fort clivage politique. Les proches déclarés du FN sont toujours un petit peu plus enclins à ressentir des émotions négatives que positives, mais les écarts là sont minimes. Dans les commentaires, 19 % de l'échantillon voient explicitement « *les trois grandes religions monothéistes, leurs symboles religieux* ». Outre une relative indifférence (pour 11 % « *ça ne m'évoque rien de particulier* ») se dessine un clivage entre les répondants en faveur d'une coexistence des religions et exprimant des sentiments positifs (« *chacun est libre d'avoir sa religion* », « *les fidèles des différentes religions doivent cohabiter, vivre ensemble* », « *ça exprime l'union des religions* », « *toutes les religions se valent, sont égales* »), les plus nombreux, et d'autres plus réservés, voire hostiles envers les religions (« *la religion crée des conflits, des divisions, elle aliène l'esprit* », elle devrait « *rester une affaire privée, sans signes extérieurs ostensibles* », « *la religion m'agace, je n'apprécie pas les religions* », « *je suis athée, non croyant* »); 2 % de l'échantillon critiquent explicitement l'islam (qui n'est pas « *une religion de paix, il est conquérant* »).

Le slogan « *Je (ne) suis (pas) Charlie* » suscite des réactions plus tranchées. La colère arrive en tête (5,1), suivie par le dégoût (4,4), la peur et la haine (3,7 et 3,2) (tableau 4.5). On retrouve, comme à propos des réfugiés, un net clivage politique, les proches déclarés du FN se montrant plus en colère (6,1) et témoignant plus de dégoût (4,9), de peur (4,6) et surtout de haine (5) que la moyenne des répondants. Les commentaires montrent un échantillon partagé même si les pro-Charlie sont plus nombreux que les anti-Charlie (29 % contre 16 %). Les premiers disent : « *Ne pas être Charlie, c'est soutenir le terrorisme, être contre la liberté d'expression* » (9 %), « *Je suis Charlie* » (5 %), ressentent « *du mépris, de la colère pour ceux qui ne sont pas Charlie* » (4 %). Ils disent : « *On ne peut pas rire de tout, on n'a pas le droit d'être contre la formule "Je suis Charlie"* » (3 %), « *Tout le monde est concerné, tout le monde doit être solidaire* » (3 %), « *"Je ne suis pas Charlie", c'est de la provocation* » (3 %). Ou bien ils expriment solidarité et compassion avec les victimes (2 %). Les seconds disent : « *On a le droit de ne pas être Charlie. C'est la liberté d'expression* », « *Je ne suis pas Charlie* », « *L'expression "Je suis Charlie" n'est pas claire, pas pertinente, elle s'est banalisée* » (respectivement 10, 4 et 2 %).

Quand on regarde enfin les réactions émotionnelles aux attentats de l'an dernier, question posée sans le support d'une photo, c'est là que le degré d'émotion atteint son maximum (tableau 4.5). Le niveau moyen de colère ressenti est de 8 sur 10, celui du dégoût de 7,3, de la peur 5,9 et de la haine 5,8. Et la proportion

de répondants disant ressentir «énormément» ces émotions (note 10 sur l'échelle) est de respectivement 47 %, 41 %, 21 % et 27 %. Sans surprise le clivage politique est ici particulièrement fort. La proportion de répondants choisissant la réponse «énormément» monte à 61 % chez les proches déclarés du FN pour la colère, à 59 % pour le dégoût, 36 % pour la peur et 54 % pour la haine.

Une dernière question utilise des mots comme tests projectifs. On a retenu ici les plus liés au racisme et à l'intolérance (tableau 4.6). Là encore les clivages politiques sont frappants, confirmant ce que le Baromètre CNCNDH met en lumière depuis des années avec des questions plus classiques : le facteur déterminant du rejet de l'autre est l'orientation politique.

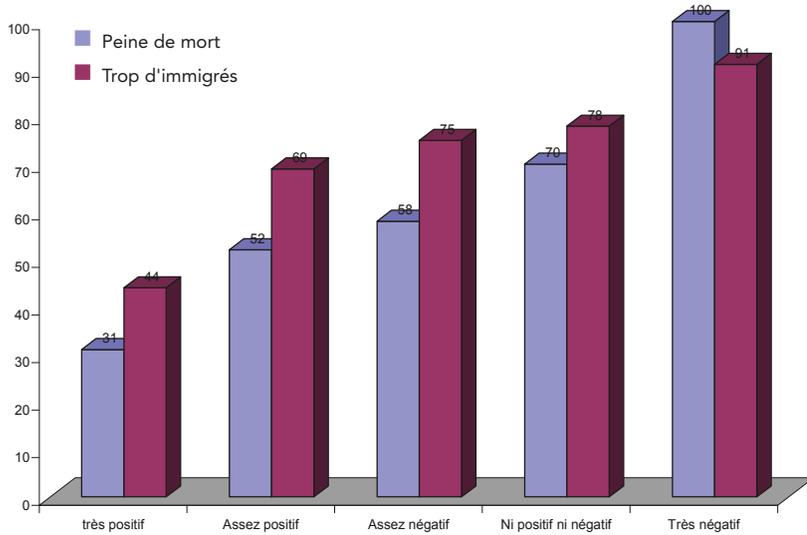
**Tableau 4.6. Ce qu'évoquent ces mots par proximité partisane (%)**

	Évocation positive	Dont « très positive »	Gauche	Centre	Droite	FN
Liberté	90	67	78	68	68	52
Égalité hommes femmes	86	60	74	57	56	49
Solidarité	85	54	74	68	50	27
Tolérance	79	51	71	64	46	22
Laïcité	73	42	55	39	41	27
Diversité	68	34	53	29	22	15

Source : enquête IFOP/CNCNDH «Émotions», décembre 2016.

En ligne, sans la présence d'un enquêteur à qui on voudrait donner une image de soi positive, on note que les valeurs de liberté, d'égalité entre les hommes et les femmes, de solidarité, de tolérance suscitent des évocations «très positives» pour une majorité absolue des personnes interrogées. Et si l'on ajoute les réponses «très» et «assez positives», même des notions moins consensuelles comme «laïcité» et «diversité» rassemblent une majorité d'opinions favorables. Le clivage politique est net, les répondants proches des partis de gauche se montrant plus attachés à ces valeurs que ceux de droite, et les proches du FN plus intolérants que tous les autres. On notera que les deux valeurs sur lesquelles cet antagonisme est le plus fort sont la solidarité et la tolérance. Si l'on oppose sur ces deux questions la proportion des réponses «très positives» des proches de la gauche à celles des proches du FN, l'écart atteint respectivement 47 et 49 points. Et les connotations attachées à ces deux termes sont étroitement corrélées avec les attitudes à l'égard des immigrés et de l'autorité. Plus la solidarité (ou la tolérance) évoque quelque chose de négatif à la personne interrogée, plus elle trouvera le nombre d'immigrés excessif et plus elle souhaitera le rétablissement de la peine de mort (figure 4.11).

**Figure 4.11. Opinions anti-immigrés et pro-peine de mort par connotation du terme «solidarité»**



Ces trois enquêtes ont permis d'amorcer une réflexion méthodologique, qui devrait se poursuivre l'an prochain. Alors que la victoire non prévue du Brexit, tout comme l'élection de Donald Trump ou la désignation surprise de François Fillon dans les primaires de la droite relancent le débat sur la fiabilité des sondages d'opinion, cette distance critique est plus que jamais nécessaire. La masse de données recueillies, dont l'analyse ne fait que commencer, devrait permettre d'améliorer l'instrument et de mieux évaluer les biais de désirabilité sociale.

## Section 2

## Pas de recul pour l'indice de tolérance

L'indice longitudinal de tolérance, fondé sur les questions du Baromètre annuel de la CNCDH, permet de mesurer l'évolution des préjugés depuis 1990. Il montre que les sentiments à l'égard des immigrés et des minorités évoluent d'une année sur l'autre, parfois de manière brutale, tantôt vers plus de crispation et tantôt vers plus d'ouverture. L'évolution de la tolérance n'est pas un long fleuve tranquille. Elle reflète la manière dont collectivement notre société construit son rapport à l'altérité. Les citoyens, quelles que soient leurs caractéristiques sociales et politiques, sont ambivalents sur ces questions, comme l'a montré le politologue Paul Kellstedt<sup>29</sup> pour les Américains. En chacun de nous coexistent des dispositions à la tolérance ou à l'intolérance. La domination des unes sur les autres dépend du contexte, et particulièrement de la manière dont les élites politiques, médiatiques et sociales parlent et racontent l'immigration et la diversité.

L'année 2016 a été comme l'année 2015 riche d'événements susceptibles de peser dans les deux sens. On pense d'abord à la litanie des attentats. Certains lointains géographiquement mais proches par leur résonance comme celui contre la boîte de nuit d'Orlando en juin 2016, d'autres comme ceux de Nice et de Saint-Étienne-du-Rouvray qui ont pu donner l'impression à beaucoup de Français que la « menace se rapprochait », que Paris n'était plus la seule cible et que Daesh pourrait frapper n'importe où, n'importe quand. On pense aussi à la crise des réfugiés. La liste des naufrages en Méditerranée a continué de s'allonger, le nouveau démantèlement de la jungle de Calais, le lancement des Centres d'accueil et d'orientation (CAO) en 2015 ont suscité nombre de craintes et de protestations chez certains des habitants concernés, mais aussi une pléthore d'actions de solidarité locale envers les familles réfugiées. Enfin, on ne peut oublier les débats politiques autour de l'immigration, dont l'épisode du burkini cet été n'est qu'un exemple.

L'histoire de l'indice longitudinal de tolérance nous apprend que les attaques terroristes ne produisent pas d'effet mécanique. Depuis 1990 il y a eu les attentats islamistes de l'été 1995 à Paris, ceux de Washington et New York en septembre 2001, ceux de Madrid en mars 2004, ceux de Londres en juillet 2005. Pourtant, en 1995, 2001 et 2004, on ne constate pas de crispation raciste en France. Entre 1994 et 1995, l'indice reste stable, entre 2000 et 2002, la tolérance progresse, tout comme entre 2003 et 2004. En revanche, on constate une baisse importante entre 2004 et 2005, avant tout à cause des émeutes en banlieue. Ce type d'événement en soi n'aboutit donc pas obligatoirement à nourrir les préjugés. C'est ce que l'enquête de la CNCDH menée à l'automne 2016 confirme. En fait, c'est la manière dont l'événement est « cadré » (*framed*) par les élites politiques, sociales et médiatiques, qui compte. La responsabilité de celles-ci est donc particulièrement importante pour créer un récit dominant. Par exemple en 2005 la focale a été mise sur « des émeutes musulmanes », au détriment d'autres manières possibles de couvrir et d'interpréter ces événements, comme les inégalités sociales ou la relégation urbaine par exemple. Ce

29. Paul M. Kellstedt, *The Mass Media and the Dynamics of American Racial Attitudes*, Cambridge, New York, Cambridge University Press, 2003.

prisme musulman a eu des conséquences majeures sur la montée de l'islamophobie dans certaines strates de l'opinion publique et a contribué à une baisse de l'indice de 6 points. À l'inverse, les attentats de janvier 2015 ont été l'occasion de «*sortir par le haut*», autour de l'unité et de la fraternité républicaine, comme l'ont montré les manifestations «*Je suis Charlie*». Ceux qui défilaient prônaient la tolérance, le refus des amalgames et l'attachement à la liberté d'expression, et non le rejet de l'islam et des immigrés<sup>30</sup>. On aurait pu craindre enfin que l'attaque sanglante de la promenade des Anglais aboutisse à une flambée d'intolérance. Ce n'est pas le cas, on va le voir, l'indice n'a pas baissé (voir figure 4.12).

## I. Les évolutions de l'indice global de tolérance

### Présentation de l'indice longitudinal de tolérance

L'indice longitudinal de tolérance a été créé en 2008 par Vincent Tiberj selon la méthode élaborée par James Stimson. Son objectif est de synthétiser les évolutions de l'opinion publique à l'égard de la diversité avec une mesure comparable dans le temps.

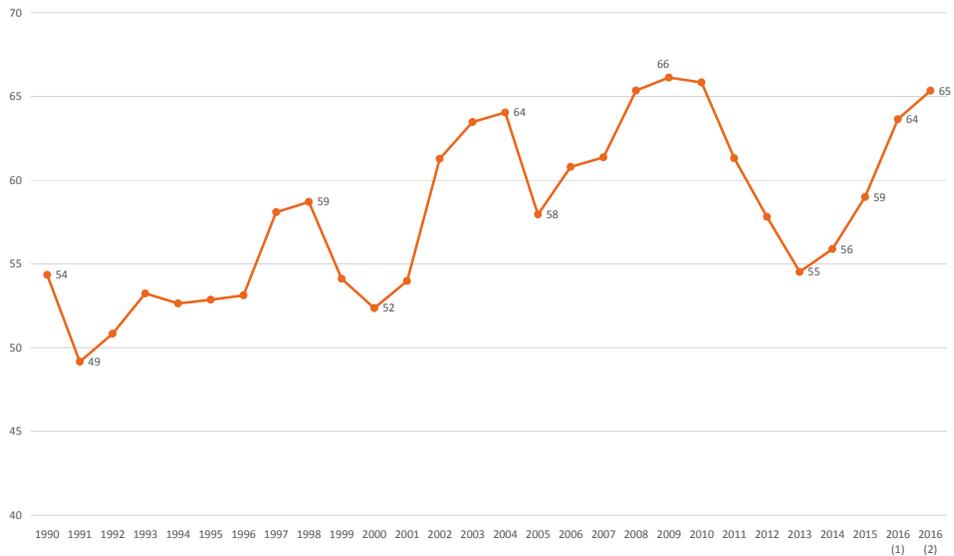
Plutôt que de se fonder sur un petit nombre de questions susceptibles d'être affectées par des biais de mesure et d'erreur d'une année à l'autre, ou de ne pas être reposées chaque année, l'indice agrège désormais 69 séries de questions<sup>31</sup>. Pour 41 d'entre elles, soit environ 59 %, elles ont été posées à au moins 10 reprises. Pour 7 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 ethno-religieuse ou touchant directement l'individu dans son rapport à l'autre. Sont exclues les questions sur l'homosexualité, la peine de mort ou le sentiment d'insécurité par exemple. En revanche toutes les questions relatives à la tolérance à l'égard des juifs, des musulmans, des noirs ou des tziganes ont été incluses, tout comme des questions plus générales ayant trait au jugement sur l'immigration ou au multiculturalisme.

Chacune des séries utilisées dans le calcul de l'indice prend pour l'année une valeur calculée en rapportant la proportion de réponses tolérantes à la somme des proportions de réponses tolérantes et intolérantes dans l'échantillon. Ce score peut se comprendre comme la part d'opinions tolérantes exprimées. Si la question «*les immigrés sont la principale source d'insécurité*» obtient une note de 54, cela signifie que, parmi les personnes ayant répondu à cette question, 54 % rejettent cette idée. Une fois ces valeurs calculées pour les 69 séries, une procédure statistique est appliquée qui permet de «*résumer*» l'information qu'elles contiennent pour aboutir à cette mesure synthétique.

Au final on obtient une note globale de tolérance pour l'année considérée, qui peut théoriquement évoluer de 0 si les personnes interrogées ne donnaient jamais la réponse tolérante, à 100, si elles la donnaient systématiquement. L'avantage des scores annuels calculés est qu'ils sont comparables. Ainsi une augmentation de l'indice sur une année équivaut à une progression de la tolérance dans l'opinion publique française, une diminution 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 %).

30. Voir notamment le numéro spécial de la *Revue internationale de psychologie sociale* d'août 2016 sur ces manifestations, <http://www.rips-irsp.com/articles/10.5334/irsp.60/>.

31. Ces variations dans la composition de l'indice induisent de nouveaux calculs et donc des scores annuels qui diffèrent par rapport à l'année dernière. Rappelons également que l'intérêt de notre indice est de comparer les évolutions dans le temps long.

**Figure 4.12. L'indice longitudinal de tolérance (1990-octobre 2016)**

Source : Baromètres CNCDH.

Entre mars 2015 et janvier 2016, le niveau de l'indice s'est élevé de 5 points, passant de 59 à 64. Entre janvier et novembre 2016, il a progressé d'un point, passant à 65. Autrement dit, malgré les événements qui ont ensanglanté l'été 2016, la tolérance s'est maintenue à un niveau élevé, équivalent à celui des années 2008 et 2010. Il place 2016 dans les quatre années les plus tolérantes, seulement dépassée par l'année 2009 (avec un indice de 66). L'année 2016 marque la 3<sup>e</sup> année de progression continue de l'indice, après la période de crispation des années 2010-2013.

On peut s'interroger toutefois sur la signification du ralentissement de la progression de l'indice. La France aurait-elle atteint un plateau de tolérance ? Ce retour au niveau atteint il y a huit ans pourrait être le signe que les sondés « ambivalents » sur les questions de l'immigration et de la tolérance sont revenus à leur état d'esprit antérieur. Désormais, ceux qui persistent dans leur rejet des immigrés pourraient avoir des opinions structurées, cristallisées. Ils seraient alors moins sensibles au contexte, de la même manière que la relative stabilité de l'indice en 2013 et 2014 pouvait s'expliquer par la stabilité du noyau « ouvert » de la société française.

Ce n'est qu'un des scénarios possibles. On peut aussi se demander si on ne se dirigerait pas vers une augmentation de l'indice dans le temps, mais d'ampleur plus mesurée que dans la période 2014-2016, portée par le renouvellement générationnel et le niveau d'éducation. Il faut aussi rappeler que l'indice longitudinal est sensible à la couleur politique du Gouvernement, selon un phénomène identifié depuis longtemps par Christopher Wlezien<sup>32</sup> qu'il a appelé l'« effet

32. Christopher Wlezien, « The Public as Thermostat: Dynamics of Preferences for Spending », *American Journal of Political Science*, 39 (4), 1995, pp. 981-1000.

thermostatique». Si le gouvernement est de droite, l'indice tend par réaction à s'orienter vers plus de tolérance, et inversement vers plus d'intolérance s'il est de gauche. L'élection présidentielle, si elle est remportée par la droite, pourrait à terme peser sur le niveau de tolérance des Français et le faire repartir à la hausse.

Enfin, il faut prendre en compte la situation économique. Avant la crise de 2008, on ne notait pas de lien particulier entre niveau de chômage et évolution de l'indice<sup>33</sup>. La baisse de l'indice des années 2012-2014 correspond en revanche à la grande récession de 2008, particulièrement centrale dans les préoccupations et le quotidien des Français. Si jamais l'embellie (très relative) du chômage venait à se confirmer dans les mois qui viennent, cela pourrait aussi apaiser la relation aux immigrés et aux minorités.

## II. Les évolutions de la tolérance au sein des grands groupes sociopolitiques

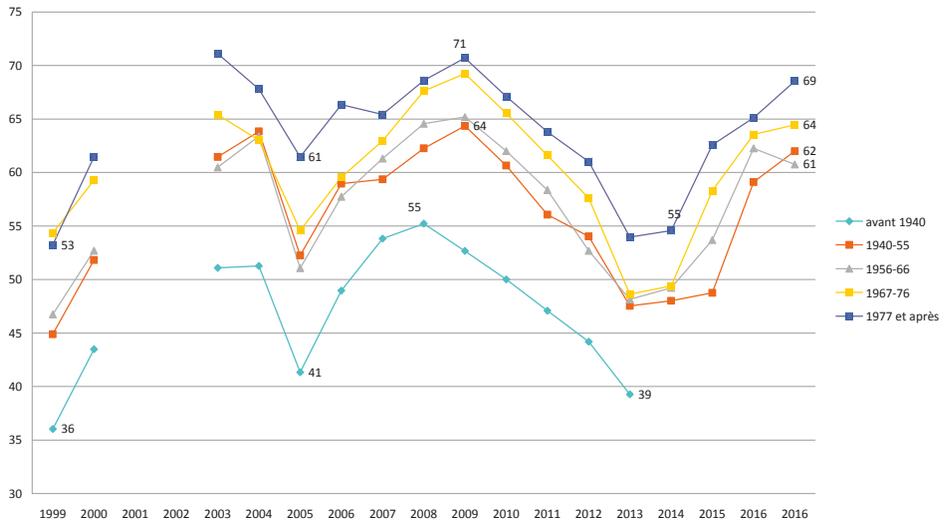
On sait depuis longtemps que les préjugés, surtout quand ils sont liés comme aujourd'hui à la défense de valeurs culturelles et identitaires, dépendent du niveau de diplôme, du renouvellement générationnel et du positionnement politique, *a fortiori* maintenant que les identités politiques de gauche et de droite sont fortement liées aux valeurs « culturelles » comme la xénophobie ou la tolérance, l'homophobie ou l'acceptation des minorités sexuelles<sup>34</sup>.

On retrouve des résultats bien connus : chaque nouvelle cohorte est plus tolérante que celles qui la précèdent. Ainsi, entre 1999 et 2016, la cohorte née en 1977 et après a toujours été la plus tolérante, devant la cohorte née entre 1967 et 1976 (figure 4.13). Ce graphique montre aussi que les préjugés sont les « échos de mondes anciens », après la guerre, la notion de race et le racisme biologique faisaient partie du sens commun. Les membres des cohortes les plus anciennes comptent plus d'intolérants en son sein parce qu'ils reflètent les préjugés de l'époque pendant laquelle ils ont grandi. On retrouve le même phénomène pour la place des femmes dans la société ou l'acceptation de l'homosexualité par exemple. Avoir grandi dans un monde où les femmes restaient à la maison et où l'homosexualité était considérée comme une « maladie » (notamment par l'Organisation mondiale de la santé jusqu'en 1993) continue de faire sentir ses effets sur les opinions des individus encore aujourd'hui.

33. James A. 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, pp. 901-26.

34. Parmi bien d'autres références, Dick Houtman, Peter Achterberg, Anton Derks, *Farewell to the Leftist Working Class*, London, Transaction Publishers, 2008 ; Vincent Tiberj, « La politique des deux axes : variables sociologiques, valeurs et votes en France (1988-2007) », *Revue française de science politique*, 62 (1), 2012, pp. 71-108.

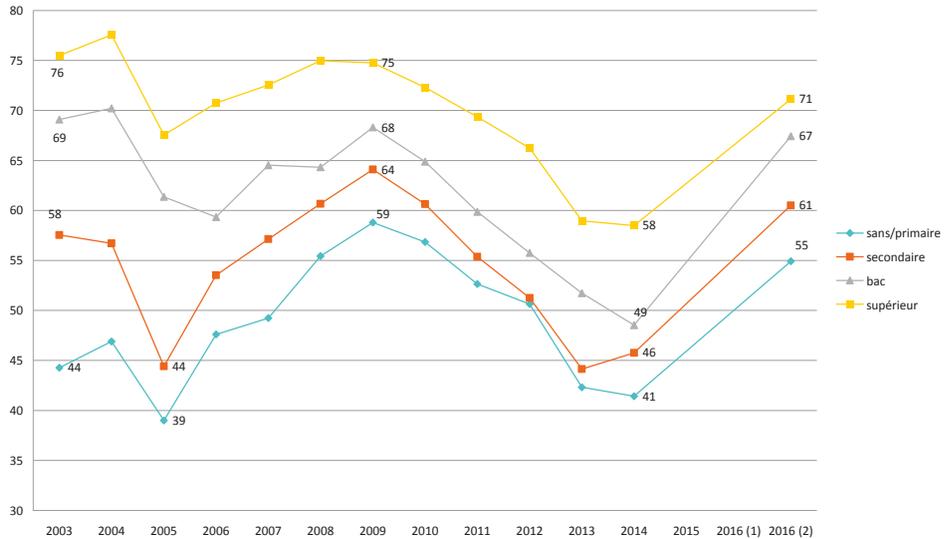
Figure 4.13. Les évolutions de la tolérance par cohortes de naissance



Source : Baromètres CNCDH.

Enfin, les évolutions des indices par cohortes de naissance montrent bien que les préjugés ne sont pas une conséquence de l'âge biologique. Par exemple entre 1999 et 2009, chaque cohorte a vieilli de dix ans, pourtant la tolérance a considérablement progressé, que les personnes sondées soient retraitées (les cohortes nées avant 1940 ou entre 1940 et 1955), en activité (les cohortes 1956-1966 ou 1957-1977) ou jeunes (nées après 1977) (figure 4.13). Plutôt que de lier conservatisme et âge, il convient de raisonner en termes d'effets de période : indépendamment de leurs positions dans le cycle de vie, les individus sont affectés par le contexte au moment de l'enquête, qui peut les inciter vers plus ou moins de tolérance. De fait, depuis le plancher de tolérance constaté en 2013-2014, la tolérance a remonté de 12 à 15 points dans les différentes cohortes. L'indice global n'est pas encore revenu au niveau de 2009, mais les indices par génération s'en rapprochent.

Les évolutions par niveau de diplôme sont également instructives, montrant combien les effets de contexte touchent pareillement des individus pourtant très différents, des *baby-boomers* aux *millennials*, des diplômés de l'université aux sans-diplômés. Tous tendent à réagir de la même façon, c'est-à-dire vers plus de tolérance, les courbes du graphique par niveau de diplôme sont parallèles (figure 4.14). S'y ajoute l'effet du diplôme, constaté par toutes les études sur les préjugés : plus on est diplômé, moins on est xénophobe. C'est vrai tout au long de la période sur laquelle on a pu calculer l'indice longitudinal de tolérance par niveau d'instruction. Mais on constate également combien les effets de contexte peuvent être forts : par exemple, les diplômés du secondaire en novembre 2016 sont tout aussi tolérants que les diplômés de l'université de 2014.

**Figure 4.14. Les évolutions de la tolérance par niveau de diplôme**

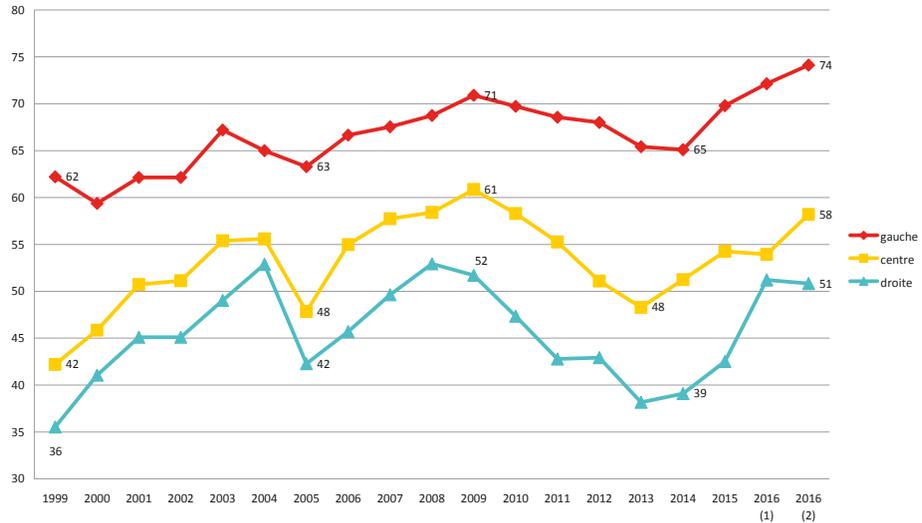
Source : Baromètres CNCDH.

Certains travaux considèrent qu'on surévalue l'importance du niveau d'éducation dans les préjugés (voir *supra*, section 1). Ils font l'hypothèse d'un effet de désirabilité sociale : les diplômés du supérieur seraient mieux au fait des opinions dicibles et indicibles, autrement dit leur plus grande ouverture à l'autre serait surestimée. L'hypothèse de la désirabilité sociale est importante (voir *supra*, section 1), mais les évolutions des indices montrent que ce n'est pas suffisant. Si tel était le cas ne devraient bouger en fonction du contexte que les plus diplômés, les plus au fait de l'actualité politique et de la conformité des opinions aux normes. Or ce n'est pas le cas, ce qui plaide encore une fois pour prendre en compte les effets de période, et les flux et reflux qu'ils produisent dans l'électorat.

Les évolutions des indices par positionnement politique (autoplacement sur l'échelle gauche droite) sont aussi riches d'enseignements. D'abord la droite reste divisée sur la question de l'immigration et des minorités, avec un indice de 51 qui traduit un clivage interne à ce camp politique, où les tolérants sont à peine plus nombreux que les intolérants. Surtout, alors qu'on aurait pu s'attendre à un recul de la tolérance dans cette partie de l'électorat, notamment après les prises de position de certains leaders du parti Les Républicains après Nice ou après la campagne des primaires (perdue) de Nicolas Sarkozy, le niveau de tolérance de janvier 2016 s'est quasi maintenu en octobre (figure 4.15). Un autre enseignement à en tirer est le clivage apparu entre le centre et la droite. Au début de l'année 2016, les indices des personnes se classant au centre et à droite de l'échelle politique s'étaient considérablement rapprochés par rapport aux années précédentes (3 points d'écart en janvier 2016 contre 10 à 12 points en 2013-2014). Depuis, la tolérance a fortement progressé chez les centristes (+ 4 points), ce qui les rapproche de leur record historique de tolérance de 2009 (indice de 61). Cela augure de difficultés accrues à attirer ces électeurs potentiels

pour un candidat de droite qui miserait sur un discours très conservateur sur l'immigration. Enfin, la polarisation gauche-droite s'est accrue de nouveau. L'écart entre leurs indices respectifs atteint 23 points en octobre 2016, en raison notamment de l'augmentation de la tolérance parmi les interviewés de gauche, qui atteint un niveau record de 74 points.

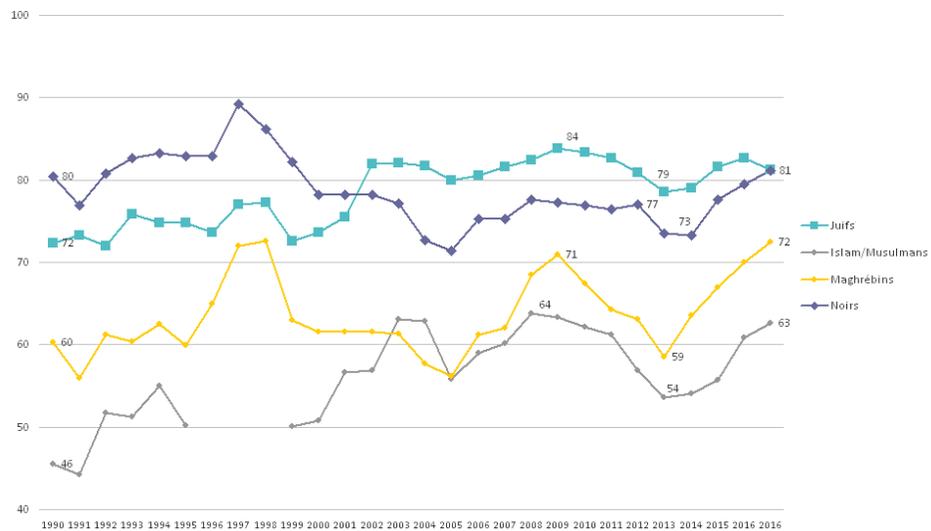
**Figure 4.15. Les évolutions de la tolérance par positionnement politique**



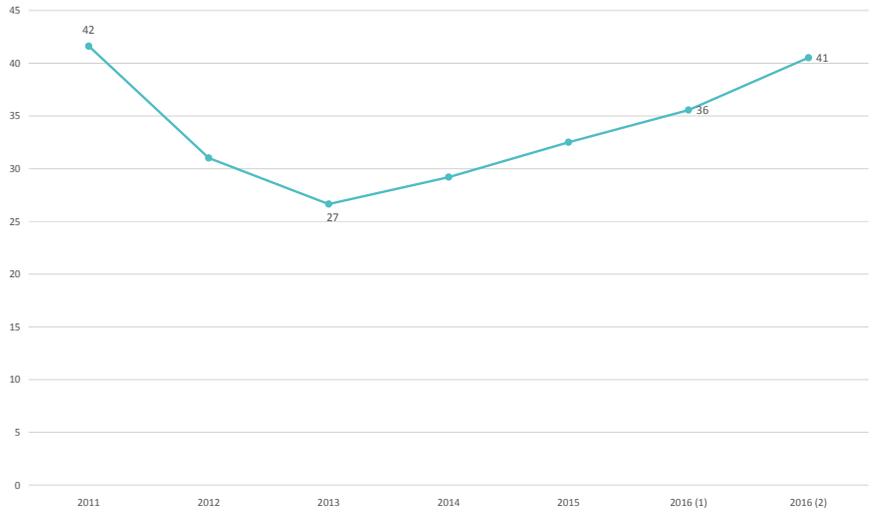
Source : Baromètres CNCDH.

**Une stabilisation pour toutes les minorités**

**Figure 4.16. Les indices de tolérance par minorités**



Source : Baromètres CNCDH.

**Figure 4.17. Les indices de tolérance pour les Roms et les gens du voyage**

Source : Baromètres CNCDH.

Non seulement la tolérance en général est plutôt élevée en cette fin d'année 2016, mais elle a progressé pour la plupart des minorités qui peuvent être cibles de préjugés racistes (figure 4.16). L'acceptation des Roms a fortement progressé (+ 5 points), après une augmentation de 4 points déjà entre 2015 et janvier 2016 (figure 4.17). L'indice avoisine son record de 2011 (51). Pour les Maghrébins, la tolérance progresse de 2 points pour s'établir désormais à 72, un record historique, tandis que pour les noirs et les musulmans la progression est similaire (+ 2 points). Seule l'acceptation des juifs marque le pas cette année, reculant d'un point quelle que soit la version de l'indice adoptée<sup>35</sup>. Difficile de dire pour lors si ce recul est significatif ou accidentel, il faudra y être particulièrement attentif l'année prochaine. Il n'en reste pas moins que la minorité juive reste particulièrement bien acceptée, notamment comparée aux musulmans ou aux Roms. La remontée de la tolérance sur la période 2014-2016 pour la plupart des minorités achève d'effacer la chute de tolérance enregistrée dans les années 2009-2013.

35. La première version de l'indice, la seule présentée ici, se fonde uniquement sur les séries de questions « historiques » présentes dès 2009 dans le Baromètre. La deuxième version inclut deux nouvelles questions relatives au pouvoir et au rapport à l'argent supposés des juifs. Elles induisent un niveau absolu de tolérance un peu moins élevé. Mais quelle que soit la version prise en compte les évolutions dans le temps restent similaires.

## Section 3

## Unité et diversité des préjugés ethnocentristes, antisémites et islamophobes

L'indice longitudinal de tolérance synthétise les attitudes envers les minorités, il mesure un niveau moyen d'acceptation. Il s'agit maintenant d'ouvrir la boîte noire et d'explorer ces attitudes plus en détail, les relations qui les lient, les facteurs qui les expliquent, les argumentaires qui les sous-tendent.

### I. La cohérence des préjugés envers l'« autre »

L'indice longitudinal de tolérance synthétise le niveau de préjugé envers les « autres » à divers points du temps. Il ne permet pas de saisir les relations qui s'établissent entre les opinions exprimées. Forment-elles un pattern cohérent, symptomatique d'une attitude « *ethnocentriste* » au sens où l'entendaient les auteurs de *La Personnalité autoritaire*, c'est-à-dire une disposition à valoriser les groupes auxquels on s'identifie, et à inférioriser les autres, les *outgroups*<sup>36</sup>? Y a-t-il un lien entre les préjugés envers les juifs, les immigrés, les musulmans, les Noirs, les Asiatiques, ou s'agit-il de dimensions distinctes ? Un premier moyen de le vérifier est la technique des échelles d'attitudes hiérarchiques (voir encadré ci-dessous).

#### A. L'échelle d'ethnocentrisme

##### Les échelles d'attitudes hiérarchiques<sup>37</sup>

- L'attitude est une variable latente, que l'on infère à partir des réponses données aux questions du sondage. Elle rend compte de la cohérence des opinions exprimées à propos d'un stimulus – par exemple le fait de systématiquement donner des réponses négatives aux questions sur les étrangers, les immigrés, les minorités dénotera une attitude ethnocentriste.
- La technique des échelles d'attitude permet de vérifier s'il existe bien une telle attitude. Elle permet de classer les individus sur un continuum, des moins aux plus porteurs de l'attitude concernée à partir d'un ensemble de questions dont on fait l'hypothèse qu'elles relèvent bien toutes de l'attitude à mesurer (hypothèse d'unidimensionnalité), et de leur attribuer un score selon l'intensité de leur attitude.
- Il existe de multiples techniques pour construire une échelle. On retient ici une variante de l'analyse hiérarchique<sup>38</sup>, celle de Loewinger, la plus exigeante. Au lieu de postuler une métrique identique pour toutes les réponses (par exemple en donnant par convention à la réponse « *tout à fait d'accord* » la note 4, « *plutôt d'accord* » la note 3, « *plutôt pas d'accord* » la note 2 et « *pas du tout d'accord* » la note 1, quelle que soit la question), elle recherche la réponse qui dénote la plus forte intensité de

36. Theodor W. Adorno et al., *Études sur la personnalité autoritaire* (trad. Hélène Frappat), Paris, Allia, 2007 [1<sup>re</sup> édition 1950].

37. Pour une présentation détaillée de ces deux techniques et de leurs avantages respectifs, voir Guy Michelat, « Les échelles d'attitudes et de comportements », in CEVIPOF, *L'Électeur français en questions*, Paris, Presses de Sciences Po, 1990, pp. 229-236 ; Guy Michelat, Éric Kerrouche, « Les échelles d'attitudes », *Revue internationale de politique comparée*, 6(2), été 1999, pp. 463-512.

38. Dite encore de Guttman, du nom de Louis Guttman, son inventeur.

l'attitude concernée, en cherchant à chaque fois la meilleure dichotomie possible en fonction de la cohérence avec les autres items de l'échelle.

- Cette technique implique que les réponses aux questions soient réduites à deux éventualités, l'une positive, l'autre négative par rapport à l'attitude en question, variables d'une question à l'autre. Le couple question-réponses dichotomisées est un item. Ainsi dans l'échelle *ethnocentrisme* (tableau 4.7) le premier item oppose la réponse ethnocentriste « *pas du tout d'accord* » avec l'idée que « *les Français musulmans sont des Français comme les autres* » à toutes les autres réponses, tandis que l'item 5 oppose à toutes les autres les réponses « *plutôt pas d'accord* » ou « *pas d'accord du tout* » pour accorder le droit de vote aux étrangers non européens.
- Le second postulat est qu'il existe une hiérarchie des items, de celui qui dénote la forme la plus intense de l'attitude à la moins intense. Dans une *échelle parfaite*, tout sujet qui a répondu positivement à un item répond positivement aux items qui le suivent; et deux sujets ayant le même score auront répondu positivement aux mêmes questions. Dans la réalité, la structure de réponses ne correspond qu'imparfaitement à cette structure, le degré de concordance avec l'échelle parfaite est mesuré par le coefficient de Loevinger qui calcule la matrice des coefficients de hiérarchisation des items pris 2 à 2 pour l'ensemble des questions testées. Il varie de 1, si l'échelle est parfaite, à 0 s'il n'y a aucune concordance entre les 2 structures.
- Une telle échelle constitue un instrument de mesure synthétique de l'attitude étudiée. Chaque sujet se voit attribuer une note d'échelle selon le nombre de réponses positives qu'il aura données.

À partir d'une dizaine de questions du Baromètre de la CNCDH, il est effectivement possible de construire une échelle d'ethnocentrisme allant de 0 à 10 (tableau 4.7). L'item qui dénote le degré le plus élevé d'ethnocentrisme concerne le refus absolu et peu fréquent (7 % de réponses « *pas d'accord du tout* » opposées à toutes les autres), de nier aux citoyens musulmans la qualité de « *Français comme les autres* ». Ces personnes-là auront tendance à donner la réponse ethnocentriste à toutes les autres questions.

**Tableau 4.7. Échelle d'ethnocentrisme (%)**

	2009	2011	2012	2013	2014	2015	2016/1	2016/2
<i>Les Français musulmans sont des Français comme les autres</i> : Tout à fait d'accord, plutôt d'accord, plutôt pas d'accord SR/ <b>Pas d'accord du tout</b>	7	9	10	13	11	16	8	7
<i>Les Français juifs sont des Français comme les autres</i> : Tout à fait d'accord, plutôt d'accord, SR/ <b>Plutôt pas d'accord, pas d'accord du tout</b>	7	10	12	14	14	10	9	9
<i>Les travailleurs immigrés doivent être considérés ici comme chez eux puisqu'ils contribuent à l'économie française</i> : Tout à fait d'accord, plutôt d'accord, SR/ <b>Plutôt pas d'accord, pas d'accord du tout</b>	14	19	24	31	29	21	18	17

	2009	2011	2012	2013	2014	2015	2016/1	2016/2
<i>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</i>	13	24	24	30	29	21	17	17
<i>La présence d'immigrés est une source d'enrichissement culturel : Tout à fait d'accord, plutôt d'accord, SR/Plutôt pas d'accord, pas d'accord du tout</i>	21	29	34	39	35	32	27	28
<i>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</i>	33	49	57	63	56	53	48	45
<i>Il y a trop d'immigrés aujourd'hui en France : Tout à fait d'accord, plutôt d'accord/Plutôt pas d'accord, pas d'accord du tout, SR</i>	46	58	68	75	73	65	56	52
<i>Les enfants d'immigrés nés en France ne sont pas vraiment français : Tout à fait d'accord, plutôt d'accord, plutôt pas d'accord/Pas d'accord du tout, SR</i>	47	58	62	67	66	55	50	46
<i>L'immigration est la principale cause de l'insécurité : Tout à fait d'accord, plutôt d'accord, plutôt pas d'accord/Pas d'accord du tout, SR</i>	68	76	74	84	81	73	70	67
<i>De nombreux immigrés viennent en France uniquement pour profiter de la protection sociale : Tout à fait d'accord, plutôt d'accord, plutôt pas d'accord/Pas d'accord du tout, SR</i>	80	84	89	92	89	85	81	79

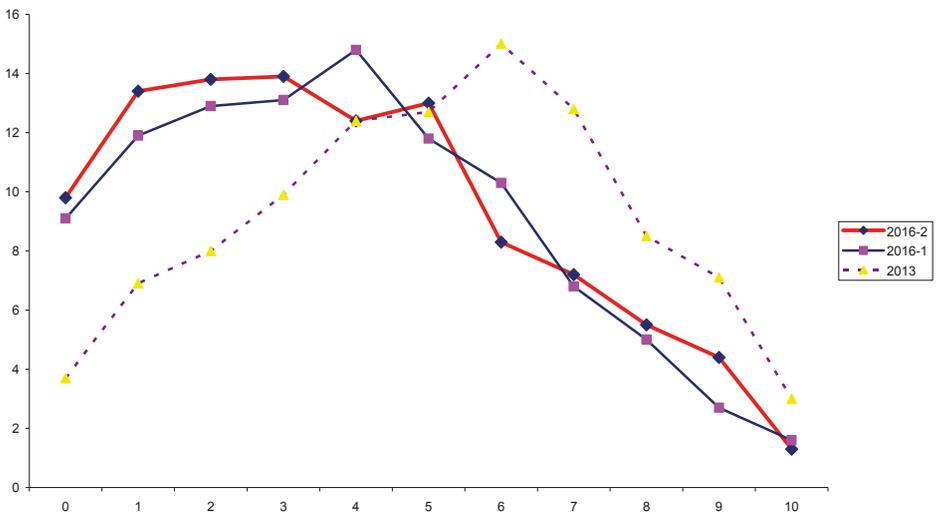
Source : Baromètres CNCDH.

En gras les réponses qui dénotent l'ethnocentrisme. Ces enquêtes ont généralement lieu en octobre-novembre. En mars 2015, une enquête supplémentaire a été effectuée après les attentats de janvier. Après les attentats de novembre, l'enquête de novembre 2015 a été reportée au 4 au 11 janvier 2016. Celle de 2016 a eu lieu comme prévu à l'automne (17-24 octobre). Dans les tableaux, elles sont référencées comme 2016 (1) et 2016 (2).

Inversement, l’item le moins discriminant est le stéréotype selon lequel les immigrés viendraient en France uniquement pour profiter des avantages sociaux, qu’environ huit 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.

La même échelle, avec les mêmes items, existe depuis 2009, permettant de suivre l’évolution de l’ethnocentrisme dans le temps. Les résultats vont dans le même sens que ceux de l’indice longitudinal de tolérance (*supra*, section 2). La distribution des scores sur cette échelle montre que son mode, c’est-à-dire la note la plus fréquente, est passé de 6 en 2013 à 4 en janvier 2016 et 3 en octobre de la même année (figure 4.18). En trois ans le sommet de la courbe s’est nettement déplacé vers la gauche du graphique, du côté des scores les plus bas, la société a évolué vers plus de tolérance.

**Figure 4.18. Distribution des scores d’ethnocentrisme (2013-2016)**



Source : Baromètres CNCDH.

## B. Les facettes d’un même rejet de l’autre

Outre les questions qui composent l’échelle d’ethnocentrisme, l’enquête en comporte plus d’une centaine d’autres relatives à toutes les formes de racisme et d’intolérance. Il y en a une sur le racisme *stricto sensu*, soit la croyance en l’existence d’une hiérarchie des races humaines : « Vous, personnellement, de laquelle des opinions suivantes vous sentez-vous le plus proche : “Les races humaines n’existent pas”, “Toutes les races humaines se valent”, “Il y a des races supérieures à d’autres”. » Une autre question, régulièrement posée, demande dans quelle mesure la personne se considère « 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 sondés qui s’assuraient comme tels, se disant « plutôt » ou « un peu racistes », est non

négligeable, même si elle baisse depuis 2013 (22% cette année, 35% en 2013). D'autres questions permettent de faire apparaître des sous-dimensions spécifiques dans cet univers de préjugés. Une échelle d'antisémitisme (tableau 4.8) reprend des stéréotypes anciens associant les juifs à l'argent, au pouvoir, au communautarisme, au soupçon de double allégeance.

**Tableau 4.8. Échelle d'antisémitisme (%)**

	2013	2014	2015	2016(1)	2016(2)
<i>Les juifs ont trop de pouvoir en France</i> : <b>Tout à fait d'accord/Plutôt d'accord, plutôt pas d'accord, pas d'accord du tout, SR</b>	11,5	14	11	6	9
<i>Les Français juifs sont des Français comme les autres</i> : <b>Tout à fait d'accord, plutôt d'accord/Plutôt pas d'accord, pas d'accord du tout, SR</b>	14	14	10	9	9
<i>Pour chacune des catégories suivantes – les juifs – dites-moi si elle constitue actuellement pour vous</i> : <b>Un groupe à part dans la société/Un groupe ouvert aux autres, des personnes ne formant pas particulièrement un groupe, SR</b>	32	28	27	24	23
<i>Pour les juifs français, Israël compte plus que la France</i> : <b>Tout à fait d'accord, plutôt d'accord/Plutôt pas d'accord, pas d'accord du tout, SR</b>	52	56	44	42	39
<i>Les juifs ont un rapport particulier à l'argent</i> : <b>Tout à fait d'accord, plutôt d'accord, plutôt pas d'accord/Pas d'accord du tout, SR</b>	83	81	68	59	54

Source : Baromètres CNCDH.

En gras, les réponses qui dénotent l'antisémitisme.

**Tableau 4.9. Échelle d'aversion à l'islam et à ses pratiques (%)**

	2013	2016(1)	2016(2)
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/Religion juive/Religion musulmane			
<i>La religion catholique vue comme plus positive que la religion musulmane *</i>	29	18	13
Selon vous, le respect des pratiques religieuses musulmanes suivantes peut-il, en France, poser problème pour vivre en société ?			
<i>Le jeûne du Ramadan</i> : <b>Oui, tout à fait, Oui, plutôt, Non, pas vraiment/Non pas du tout, SR</b>	68	56	52
<i>Les prières</i> : <b>Oui, tout à fait, Oui, plutôt, Non, pas vraiment/Non pas du tout, SR</b>	77	64	61
<i>Le sacrifice du mouton lors de l'Aïd El Kebir</i> : <b>Oui, tout à fait, Oui, plutôt, Non, pas vraiment/Non pas du tout, SR</b>	75	63	61
<i>Le port du voile</i> : <b>Oui, tout à fait, Oui, plutôt, Non, pas vraiment/Non pas du tout, SR</b>	93	84	78

\* Sont regroupés les sondés qui jugent à la fois la religion catholique « très positive » et la religion musulmane « assez positive », « assez » ou « très négative » ; la religion catholique « assez positive » et la musulmane « assez » ou « très négative », et ceux qui jugent la religion catholique « assez négative » et la musulmane « très négative ».

Source : Baromètres CNCDH.

En gras, les réponses qui dénotent l'aversion à l'islam.

Une échelle d'aversion à l'islam (tableau 4.9) évalue l'image comparée de des religions musulmane et catholique, et le rejet dont font l'objet certaines des pratiques associées à l'islam (voile, prière, sacrifice du mouton, jeûne du Ramadan...), perçues comme «*posant problème pour vivre en société*». L'échelle d'anticommunautarisme mesure le sentiment que certaines minorités forment «*un groupe à part*» dans la société plutôt qu'un groupe «*ouvert aux autres*» ou «*ne formant pas particulièrement un groupe*». L'échelle de «*favoritisme*» porte sur la propension à excuser les discriminations à l'égard des minorités : refuser leur mariage avec un de ses enfants, s'opposer à leur embauche, à leur accès dans une boîte de nuit, à un logement ne serait «*pas grave*»<sup>39</sup>. On dispose ainsi, outre l'échelle d'ethnocentrisme, de sept indicateurs d'intolérance distincts explorant les diverses facettes du rejet de l'autre. Pour éviter qu'ils ne se recourent, on a supprimé de l'échelle d'ethnocentrisme les items relatifs aux musulmans et aux juifs. Elle devient ainsi une échelle de rejet des immigrés. Ces sept indicateurs sont effectivement suffisamment corrélés pour former une échelle globale de préjugés envers l'autre (tableau 4.10)<sup>40</sup>.

**Tableau 4.10. Matrice de corrélations entre les indicateurs de préjugés envers l'autre**

	Anti-immigrés	Favoritisme	Se dire raciste	Anti-communautés	Antijuifs	Discriminations	Anti-islam	Existence des races	Corr. item
Anti-immigrés	100	0,51	0,51	0,44	0,37	0,44	0,45	0,37	0,70
Immigrés favorisés		100	0,37	0,28	0,27	0,30	0,28	0,29	0,51
Se dire raciste			100	0,35	0,21	0,34	0,33	0,25	0,54
Anticommunautés				100	0,54	0,23	0,28	0,19	0,52
Antijuifs					100	0,22	0,22	0,28	0,47
Discriminations						100	0,28	0,25	0,45
Anti-islam							100	0,18	0,46
Existence des races								1,00	0,39

Source : Baromètre CNCDH, octobre 2016.

Corrélations mesurées par le R de Pearson. Questions et échelles sont orientées dans le sens de l'intolérance, la dernière colonne indique la corrélation de l'item à l'échelle globale de racisme.

Les corrélations les plus fortes s'observent entre une attitude anti-immigrés d'une part, et le sentiment qu'ils sont favorisés, le racisme autodéclaré, et l'anticommunautarisme d'autre part (tableau 4.10). On a là un bloc cohérent d'attitudes renvoyant au racisme ordinaire, dirigé contre les immigrés, les étrangers, l'autre. L'échelle anti-immigrés structure cette échelle globale de racisme, avec le coefficient de corrélation à l'échelle le plus élevé (0,70). Les préjugés envers

39. Pour une moitié de l'échantillon, la série de questions porte sur les noirs, pour l'autre sur les Maghrébins. Comme la structure des réponses est identique, on a cumulé les deux sous-échantillons.

40. C'est une autre technique de construction d'échelle (analyse de fiabilité), qui ne tient compte que des corrélations et des covariances entre les items. La fiabilité de l'échelle est mesurée par l'alpha de Cronbach (0,78).

les juifs, tout comme envers l'islam et ses fidèles, s'inscrivent dans cette mesure globale de racisme, leur rejet va de pair avec celui des immigrés en général. Les corrélations sont toutefois un peu moins fortes que pour les quatre indicateurs précédents, traduisant l'autonomie relative de ces préjugés, qui reflète, on le verra, leur histoire, et leur sensibilité particulière au contexte international. L'item de loin le moins intégré à l'indicateur global est celui du racisme biologique (0,39). Celui-ci n'a pas totalement disparu, il concerne encore 7 % des Français (contre 14 % en 2013). Mais, aujourd'hui, le racisme se formule plus volontiers sous sa forme différentialiste, postulant et souvent exagérant les différences culturelles entre majorité et minorités.

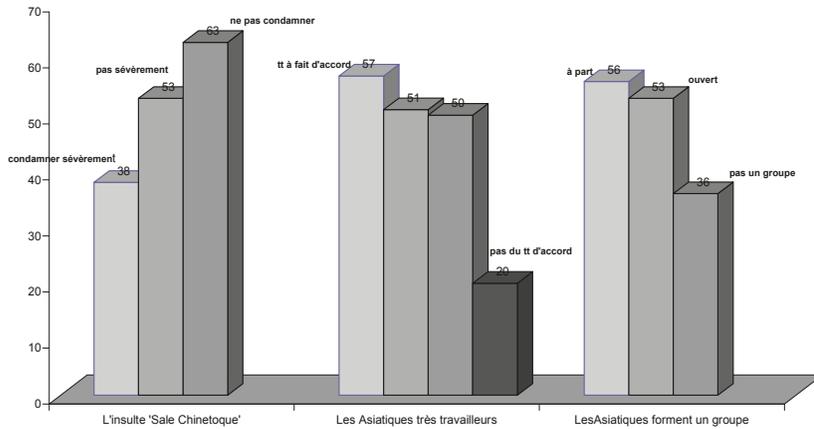
### C. Le racisme anti-asiatique

Chaque fois que le Baromètre CNCDH introduit de nouvelles questions portant sur d'autres minorités victimes du racisme, comme les Roms, de loin le plus rejeté de tous les groupes (voir *infra*, section 4), ou plus récemment les minorités asiatiques, touchées en 2016 par une série d'agressions d'une rare violence<sup>41</sup>, on voit que leur rejet s'inscrit également dans cette attitude globale de mise à distance de l'autre. Les scores sur une échelle de « romaphobie » mesurant le rejet des Roms, des gens du voyage, des Tziganes, sont étroitement corrélés à notre échelle globale de racisme et ses diverses composantes (voir *infra*, section 4). Quant au racisme anti-asiatique, il était depuis 2004 mesuré par une seule question portant sur le sentiment que les Asiatiques forment ou non « *un groupe à part* » dans la société. Depuis de nouvelles questions ont été ajoutées, l'une, en janvier, sur l'adhésion au stéréotype selon lequel les Asiatiques seraient « *très travailleurs* », une autre en octobre sur la nécessité de condamner judiciairement une insulte comme « *sale Chinetoque* », ainsi qu'une question sur la perception des Chinois<sup>42</sup>. Le sentiment que ces derniers forment « *un groupe à part* » dans la société est plus fort que pour les Asiatiques en général (31 % versus 25 %). Il augmente chez les personnes qui ont des scores élevés sur notre échelle d'ethnocentrisme. Celles-ci sont également moins enclines à demander une sanction judiciaire sévère pour les personnes qui les insultent (tableau 4.14). Surtout le stéréotype selon lequel les Asiatiques seraient « *très travailleurs* », partagé par 71 % de l'échantillon dans l'enquête de janvier et 73 % en octobre (alors que seulement 59 % jugent les immigrés très travailleurs, 46 % les Maghrébins ou les Noirs), va également de pair avec des scores élevés sur l'échelle d'ethnocentrisme (figure 4.19). Autrement dit, un stéréotype *a priori* positif est ambivalent, il peut tout autant qu'un stéréotype négatif se retourner contre le groupe auquel il s'applique, il peut cacher ressentiment et jalousie, comme le stéréotype associant les juifs à l'argent.

41. À Aubervilliers en 2016 plus d'une centaine de plaintes ont été déposées suite à des agressions répétées et violentes de commerçants chinois et de leur famille. La mort en août d'un couturier chinois, Haolin Zhang, décédé des suites de ses blessures, a suscité une grande mobilisation contre le racisme anti-asiatique, et la parole se libère à propos d'un racisme jusqu'ici ignoré. Les auditions des représentants de plusieurs des associations ayant pris part à ce mouvement (voir *infra*, section 2 du chapitre 1 de la deuxième partie) sont à cet égard éclairantes.

42. Pour la moitié de l'échantillon, la question portait sur « *les Asiatiques* », pour l'autre moitié sur « *les Chinois* ».

**Figure 4.19. Proportion de scores élevés sur l'échelle d'ethnocentrisme selon les opinions sur les Asiatiques**



Autant d'indices concordants d'une cohérence des préjugés envers l'autre, seules varient les cibles et les modalités de leur rejet. Si bien que certains travaux sur le racisme proposent de parler plutôt d'hostilité globale envers les groupes autres que celui auquel on s'identifie : *Group Focused Enmity*<sup>43</sup>. Et les mêmes facteurs attitudeux et socioculturels prédisposent à ce type de préjugé.

## II. Des facteurs explicatifs communs

### A. Autoritarisme et rejet de l'autre

On sait depuis les travaux d'Adorno et de ses collègues que l'ethnocentrisme s'inscrit dans une vision autoritaire-hiérarchique de la société<sup>44</sup>. Pour le mesurer, on dispose d'un indicateur combinant les réponses à trois questions portant sur le rétablissement de la peine de mort, le laxisme de la justice et l'acceptation de l'homosexualité (tableau 4.11), mesurant des attitudes favorables à la répression de toute déviance, qu'elle soit sociale ou morale.

43. Andreas Zick, Carina Wolf, Beate Küpper *et al.*, « The Syndrome of Group-Focused Enmity: The Interrelation of Prejudices Tested with Multiple Cross-Sectional and Panel Data », *Journal of Social Issues*, 64(2), juin 2008, pp. 363–383.

44. Voir la postérité de leurs travaux, notamment Aribert Hayder, Eldad Davidov, Peter Schmidt, « Ten Years After-Authoritarianism and Ethnocentrism in Germany, 1996 and 2006. Festschrift for Peter Schmidt », in Samuel Salzborn, Eldad Davidov, Jost Reinecke (dir.), *Methods, Theories, and Empirical Applications in the Social Sciences*, 2012, Wiesbaden, Springer VS, pp. 175-184, et Karen Stenner, *The Authoritarian Dynamic*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005.

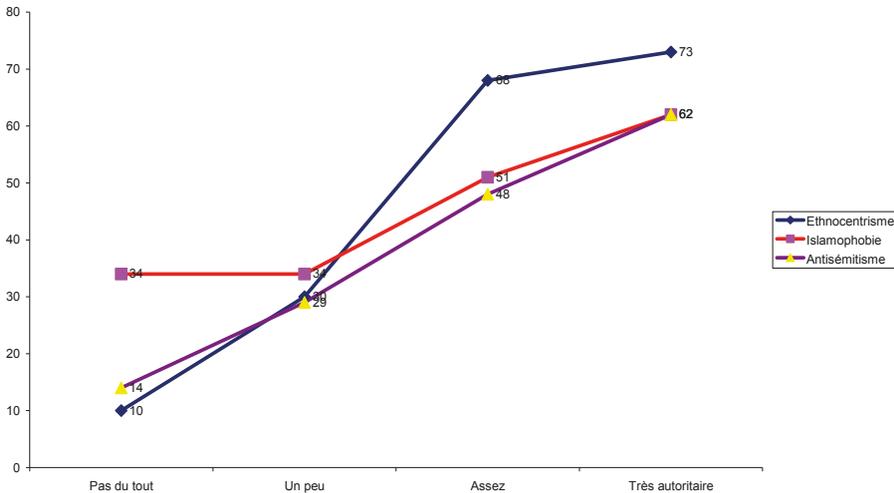
**Tableau 4.11. Échelle d'autoritarisme**

	2013	2014	2015	2016 (1)	2016 (2)
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/ <b>Pas vraiment d'accord, pas du tout d'accord, SR</b>	20	18	14	15	15
<i>Il faudrait rétablir la peine de mort</i> : <b>Tout à fait d'accord, plutôt d'accord, pas vraiment d'accord, Pas du tout d'accord, SR</b>	65	64	56	55	51
<i>Les tribunaux français ne sont pas assez sévères</i> : <b>Tout à fait d'accord, plutôt d'accord, pas vraiment d'accord/Pas du tout d'accord, SR</b> :	92	94	88	88	86

Source : Baromètres CNCDH.

En gras, les réponses dénotant de l'autoritarisme.

**Figure 4.20. Antisémisme, islamophobie, ethnocentrisme par niveau d'autoritarisme**



Source : Baromètre CNCDH, octobre 2016.

Scores 4-10 sur l'échelle d'ethnocentrisme, 4-5 sur l'échelle d'antisémisme et 2-5 sur celle d'aversion à l'islam ou islamophobie.

Plus la personne interrogée aura des scores élevés sur cette échelle d'autoritarisme, plus forte sera la probabilité qu'ils soient aussi élevés sur l'échelle d'ethnocentrisme. La proportion de scores élevés sur cette dernière échelle passe de 10% chez les répondants peu autoritaires à 73% chez les plus autoritaires. Il en va de même pour les scores sur les échelles d'aversion à l'islam et d'antisémisme (figure 4.20). De même, elle sera plus encline à taxer les immigrés de favoritisme, à s'avouer raciste, à croire en l'existence de races humaines, moins sensible aux discriminations subies par les Maghrébins et les noirs, etc. Elle sera aussi plus portée à avoir à une vision traditionnelle de la femme, cantonnée au foyer et à l'éducation des enfants, ou encore une image négative

des handicapés<sup>45</sup>. Ces préjugés s'accompagnent d'une volonté d'imposer à l'autre – autre par son origine, sa religion, sa culture mais aussi ses pratiques sexuelles ou son apparence – par la force s'il le faut, les normes perçues ou voulues comme dominantes dans la société.

## B. Les facteurs socioculturels et politiques

Certaines personnes sont plus enclines que d'autres aux préjugés et à une vision autoritaire de la société. Les grandes variables explicatives du rejet de l'autre, qu'il s'agisse des immigrés, des juifs ou des musulmans sont identiques d'une vague du Baromètre sur l'autre, et ce quel que soit le pays considéré<sup>46</sup>. L'intolérance augmente avec l'âge, diminue avec le niveau d'études et les effets des deux variables sont cumulatifs. Les générations les plus jeunes, nées après guerre, plus instruites, plus ouvertes sur le monde, et marquées par les valeurs permissives de mai 68, se déclarent moins volontiers racistes, elles sont plus sensibles aux discriminations subies par les noirs ou les Maghrébins, elles ont, sur toutes nos échelles de préjugé des notes, plus basses (tableau 4.12)<sup>47</sup>.

**Tableau 4.12. Facteurs explicatifs de l'ethnocentrisme (%)**

% scores élevés sur l'échelle	Ethnocentrisme (scores 4-10)	Islamophobie (scores 4-5)	Antisémitisme (scores 2-5)
<b>Sexe</b>			
Homme	49	42	41
Femme	49	46	37
<b>Âge</b>			
18-24 ans	41	37	32
25-34 ans	43	36	33
35-49 ans	43	47	37
50-64 ans	50	44	41
65 +	64	52	48
<b>Diplôme</b>			
Sans diplôme	66	52	50
Sans le bac	60	46	48
Bac	46	46	35
Bac + 2	39	40	30
Au-delà	24	36	24

45. Le rejet total (« pas du tout d'accord ») d'une vision traditionnelle des femmes qui seraient « faites avant tout pour avoir des enfants et les élever » passe de 87,5 % chez les non-autoritaires (note zéro sur l'échelle d'autoritarisme) à 34 % chez les répondants ayant des notes élevées. Parallèlement juger « pas grave » le fait de refuser le mariage d'un de ses enfants avec une personne handicapée passe de 32 % à 73 %.

46. 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>.

47. Sur ce clivage générationnel, voir Vincent Tiberj, *Les citoyens qui viennent*, Paris, PUF, 2017.

% scores élevés sur l'échelle	Ethnocentrisme (scores 4-10)	Islamophobie (scores 4-5)	Antisémitisme (scores 2-5)
<b>Échelle gauche-droite</b>			
Gauche (1,2)	20	34	32
Centre gauche (3)	28	40	36
Centre (4)	53	44	38
Centre droit (5)	63	47	34
Droite (6,7)	89	63	61
<b>Revenus mensuels</b>			
Moins de 1 400 euros	54	44	43
1 400-2 000	56	47	44
2 000-3 000	50	44	40
Plus de 3 000	37	41	29
<b>Pratique religieuse catholique</b>			
Pratiquant régulier	54	44	46
Occasionnel	56	55	48
Non-pratiquant	64	54	42
Sans religion	41	40	49
Autre religion	27	22	32
<b>Situation économique ressentie</b> « Je vis moins bien qu'il y a quelques années »			
Tout à fait d'accord	63	49	49
Plutôt d'accord	53	50	40
Plutôt pas	40	46	39
Pas du tout	32	31	25
<b>Ascendance</b>			
Français sans ascendance étrangère			
Avec au moins un parent/grand-parent étranger	54	49	39
Dont Maghreb/Afrique noire	41	36	40
	20	21	46
<b>Ensemble</b>	<b>49</b>	<b>44</b>	<b>39</b>

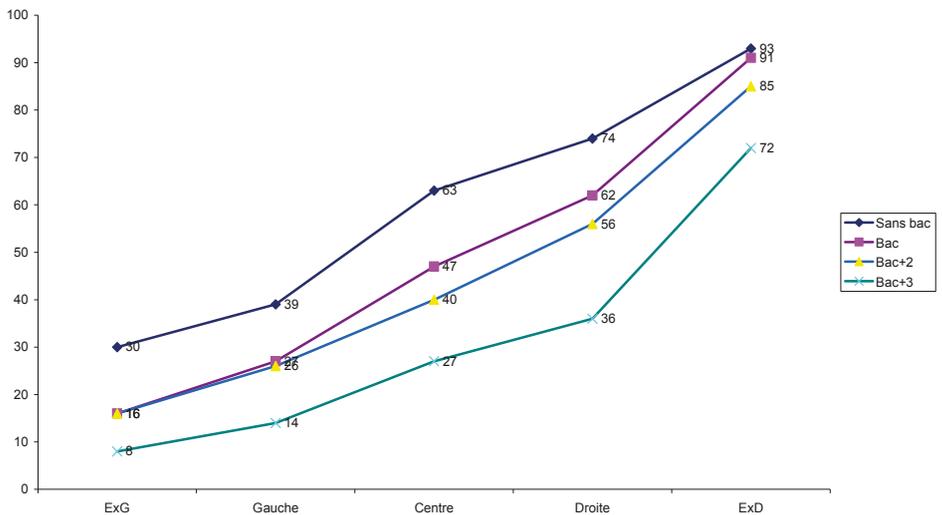
Source : Baromètre CNCDH, octobre 2016.

La dimension politique de l'ethnocentrisme est particulièrement visible. L'intolérance s'élevé à mesure qu'on s'approche du pôle droit de l'échiquier politique, où prédomine une vision hiérarchique et autoritaire de la société. Chez les personnes qui se situent dans les deux cases les plus à droite de l'échelle gauche-droite, 89% ont un score d'ethnocentrisme égal ou supérieur à 6. À l'extrême droite (case 7) la proportion atteint 94%, et 95% chez les sympathisants du FN, un parti qui a fait de la préférence nationale le cœur de son programme.

L'effet de la religion est moins tranché que les années précédentes. Après l'affaire des caricatures de Mahomet au Danemark, en 2005, on observe une crispation identitaire des catholiques en France, qui se montrent alors moins tolérants que les personnes se déclarant sans religion. Et le rejet des minorités augmente avec le taux de pratique religieuse, mesure d'intégration à la communauté catholique. Dans l'enquête de l'an dernier, menée deux mois après les attentats de novembre, en janvier 2016, ce n'est plus le cas. Globalement le niveau d'ethnocentrisme, d'antisémitisme et d'islamophobie reste plus élevé chez les catholiques que chez les non-catholiques (d'une autre religion ou sans

religion déclarée). Mais au sein des catholiques déclarés, la pratique fait au contraire baisser le niveau d'intolérance, qui diminue de moitié quand on passe des non-pratiquants aux pratiquants réguliers allant au moins une fois par mois à la messe, et atteint son minimum chez ceux qui vont encore à la messe tous les dimanches<sup>48</sup>. Nous mettons ce phénomène en relation avec l'influence du pape François, qui durant toute l'année 2015 avait martelé un message de paix, d'amour du prochain et de tolérance, et encouragé le dialogue interreligieux. En relation aussi avec la forte mobilisation de la conférence épiscopale française pour promouvoir une solidarité active avec les réfugiés. Or dans la vague du Baromètre d'octobre, l'effet modérateur de la pratique religieuse est beaucoup plus faible (tableau 4.12), reflétant peut-être une division des catholiques à l'égard des prises de positions du pape, notamment sur les réfugiés, et une réaction au meurtre du père Hamel en juillet, en l'église Saint-Étienne-du-Rouvray<sup>49</sup>. Comme les années précédentes en revanche, les fidèles des religions minoritaires, où les musulmans déclarés sont majoritaires, ont les scores les plus bas sur les échelles d'ethnocentrisme et d'aversion à l'islam<sup>50</sup>.

**Figure 4.21. Probabilité d'être ethnocentriste par diplôme et positionnement politique**



Source : Baromètre CNC DH, octobre 2016.

48. Sur les 48 % de l'échantillon se disant catholiques, 10 % vont à la messe au moins une fois par mois, dont 6 % tous les dimanches.

49. Voir le livre de Yann Raison du Cleuziou distinguant six tribus parmi les catholiques français, *in Qui sont les catholiques aujourd'hui ?* (Paris, Desclée de Brouwer, 2014), actualisé par une grande enquête de l'institut IPSOS pour le groupe Bayard parue dans *Le Pèlerin* et *La Croix*, [http://www.pelerin.com/A-la-une/ Qui-sont-vraiment-les-catholiques](http://www.pelerin.com/A-la-une/Qui-sont-vraiment-les-catholiques).

50. Ils représentent 11 % de l'échantillon, dont 52 % de musulmans déclarés (N = 59).

Il faut tenir compte plus largement de la diversité croissante de la population résidant dans l'Hexagone : 37 % de l'échantillon déclare au moins un ascendant (parent ou grand-parent) étranger, et les interviewés d'ascendance non européenne représentent 10 % de l'échantillon. Même ces interviewés, victimes de préjugés en fonction de leur origine, 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. Les Français sans ascendance étrangère ont beaucoup plus souvent un score élevé sur l'échelle d'ethnocentrisme et d'aversion à l'islam que les interviewés d'origine non européenne, pour l'essentiel d'origine maghrébine. En revanche, le niveau de préjugés envers les juifs des répondants avec une ascendance étrangère est comparable à celui du reste de la population, et légèrement supérieur chez les personnes avec des parents et/ou grands-parents nés au Maghreb ou en Afrique subsaharienne.

À ces variables classiques s'ajoute un effet de la crise et de la manière dont elle est vécue, déjà observé dans les vagues précédentes. Le rejet des autres s'accroît à mesure que le revenu mensuel déclaré baisse, et il est nettement plus fort chez les personnes qui ont un sentiment d'insécurité économique, celles qui disent « chaque mois, je me demande comment je vais faire pour tout payer », qui craignent pour leur emploi ou celui de leurs proches, et chez celles qui ont le sentiment d'un déclassement, de « vivre aujourd'hui moins bien qu'il y a quelques années » (tableau 4.12).

On ne peut cependant se contenter de détailler les facteurs explicatifs des préjugés, il faut croiser leurs effets, voir comment ils peuvent s'ajouter, se compenser, voire s'annuler chez une même personne. La technique de la régression logistique permet de mesurer l'effet propre de chacune de ces variables sur le niveau d'ethnocentrisme, d'antisémitisme et d'aversion à l'islam (tableau 4.13)<sup>51</sup>.

**Tableau 4.13. Variables prédictives des préjugés ethnocentristes, antisémites et islamophobes dans le modèle de régression logistique**

	Ethnocentrisme (scores 4-10)	Antisémitisme (scores 2-5)	Aversion à l'islam (scores 4-5)
Échelle gauche-droite	***	***	***
Situation économique	***	***	**
Diplôme	***	***	—
Pratique religieuse	**	**	**
Ascendance	**	—	*
Âge	***	—	—
Sexe	—	—	—
R <sup>2</sup> de Nagelkerke	0,38	0,12	0,11

Seuils de significativité statistique : \* P < 0.05; \*\* P < 0.010; \*\*\* P < 0.001.

51. Résultats détaillés des régressions logistiques disponibles sur demande.

Toutes choses égales par ailleurs, et quel que soit le préjugé considéré, l'orientation politique est la variable la plus prédictive. Plus la personne se situe à droite, plus forte est la probabilité qu'elle ait des notes élevées, sur nos trois échelles. De même le niveau d'insécurité économique, ici mesuré par le sentiment de vivre moins bien qu'avant, renforce les trois préjugés. Et les effets de ces trois variables se cumulent. Par exemple la probabilité d'avoir des notes élevées sur l'échelle d'ethnocentrisme passe de 8 % chez les interviewés les plus à gauche et d'un niveau d'études égal ou supérieur à bac + 3, à 93 % chez les répondants les plus à droite non bacheliers (figure 4.21), de 12 % chez les plus à gauche qui estiment s'en sortir sur le plan économique à 75 % chez ceux de droite qui ont vraiment le sentiment de vivre plus mal qu'avant, et chez les répondants très à droite, non bacheliers et estimant vivre plus mal, elle dépasse 90 %.

Le diplôme protège toutefois contre l'ethnocentrisme et l'antisémitisme, pas des préjugés envers l'islam. Les fidèles d'une autre religion que le catholicisme montrent moins d'ethnocentrisme et moins d'aversion à l'islam, mais un peu plus d'antisémitisme que les sans-religion. Le fait de n'avoir aucune ascendance étrangère accroît les probabilités d'être ethnocentriste ou islamophobe, pas d'être antisémite. L'âge ne joue que sur l'ethnocentrisme, plus fort dans les tranches d'âge élevées. Quant au genre, une fois contrôlé l'effet des autres variables, il n'a aucun impact.

Au total, si l'on en juge par la valeur du coefficient (le  $R^2$ ) résumant le pouvoir prédictif du modèle (tableau 4.13), ce dernier explique donc beaucoup mieux les variations de l'ethnocentrisme que celles de l'antisémitisme ou de l'aversion à l'islam, plus diffus dans la société. Ils dépendent vraisemblablement d'autres facteurs, non pris en compte dans le modèle, qu'il convient d'explorer.

### III. Le renouvellement des argumentaires du racisme

Depuis la Seconde Guerre mondiale et le traumatisme de la Shoah, les préjugés à l'égard des minorités ont évolué vers des formes détournées, plus acceptables en démocratie. Aux États-Unis, à partir des années 1960 et de la lutte pour les droits civiques, les stéréotypes racistes les plus crus, exprimant l'infériorité physique et morale des Noirs, sont en recul. Mais la barrière des préjugés demeure. Des auteurs comme Donald Kinder, David Sears ou John McConahay y voient un « *racisme symbolique* », fondé sur la culture. Ainsi les noirs sont critiqués parce qu'ils ne respecteraient pas les valeurs traditionnelles de l'Amérique, fondées sur une éthique individualiste du travail et de l'effort. Ou encore les mesures de discrimination positive (*affirmative action*) prises en leur faveur sont rejetées au nom du principe d'égalité de justice et d'autonomie individuelle<sup>52</sup>. Aux Pays-Bas, Thomas Pettigrew et Roel Meertens diagnostiquent pareillement le remplacement d'un racisme flagrant (« *blatant* »), assignant aux minorités un statut inférieur et refusant leur contact, par un racisme déguisé (« *subtle* »)<sup>53</sup>, qui consiste à exagérer les différences et à refouler des sentiments positifs à

52. Pour un bilan, voir Thomas F. Pettigrew, « The Nature of Modern Racism in the United States », *Revue internationale de psychologie sociale*, 1989, vol. 2 (3), pp. 291-303.

53. Thomas F. Pettigrew, Roel W. Meertens, « Subtle and Blatant Prejudice in Western Europe », *European Journal of Social Psychology*, 1995, 25, pp. 57-75.

leur égard. Ce racisme toucherait en particulier des milieux jeunes, diplômés, de gauche, qui ne se jugent pas racistes. Pierre-André Taguieff, lui, distingue le racisme « *inégalitaire* », dont l'argumentaire est clairement biologique (il y aurait des races inférieures), du racisme « *différentialiste* », dont l'argumentaire est culturel : l'autre n'est pas inférieur, mais ses manières de vivre, de penser et de croire sont juste trop différentes des nôtres<sup>54</sup>.

Ces reformulations ont tout particulièrement été étudiées dans le domaine des préjugés envers les juifs et envers les musulmans. Pierre-André Taguieff a été le premier en France à théoriser la montée d'une « *nouvelle judéophobie* », terme à ses yeux plus précis que celui d'antisémitisme, car elle viserait uniquement les juifs<sup>55</sup>. Elle ne s'appuierait ni sur l'antijudaïsme chrétien, ni sur une prétendue supériorité de la race aryenne, ni sur le négationnisme, mais sur l'antisionisme, l'amalgame polémique entre « *juifs* », « *Israéliens* » et « *sionistes* ». Cet antisionisme serait porté à la fois par les islamistes radicaux et la gauche tiers-mondiste. Et il serait en train de passer de l'extrême droite à l'extrême gauche de l'échiquier politique<sup>56</sup>. De manière symétrique, Vincent Geisser a décrit le développement d'une « *nouvelle islamophobie* »<sup>57</sup>, s'affichant comme distincte du racisme anti-immigrés, ciblant la religion musulmane et ses fondements, pas ses fidèles, au nom d'une défense de la laïcité et des valeurs républicaines (égalité, droit des femmes, droits des minorités sexuelles).

## A. Du racisme biologique au racisme différentialiste

Sur le long terme, il y a effectivement plusieurs indices d'une transformation dans l'expression et les justifications des préjugés en France. Si un racisme cru à fondement biologique ressort périodiquement dans le débat public, comme en attestent les insultes adressées par une candidate du FN à Christiane Taubira, comparée à un singe sur Facebook en octobre 2013, ou les propos de Nadine Morano qualifiant la France de « *pays de race blanche* » en septembre 2015, il est en net recul. Fin 2016, la croyance en une hiérarchie des races humaines n'est plus partagée que par 7 % de l'échantillon. La norme antiraciste s'est imposée. La proportion de personnes qui se déclarent plutôt ou un peu « *racistes* », parfois supérieure à 40 % dans les premières vagues du Baromètre (si on ajoute les réponses « *plutôt* » et « *un peu* »), est tombée sous la barre des 20 % et une nette majorité choisit maintenant la réponse « *pas du tout raciste* » (55 % en 2016). Au racisme est associé un sentiment de culpabilité, 48 % des répondants l'admettent : « *Il m'arrive de me sentir un petit peu coupable*

54. Pierre-André Taguieff, *La Force du préjugé, essai sur le racisme et ses doubles*, Paris, La Découverte, 1987, et sous sa direction le monumental *Dictionnaire historique et critique du racisme*, Paris, PUF, 2013.

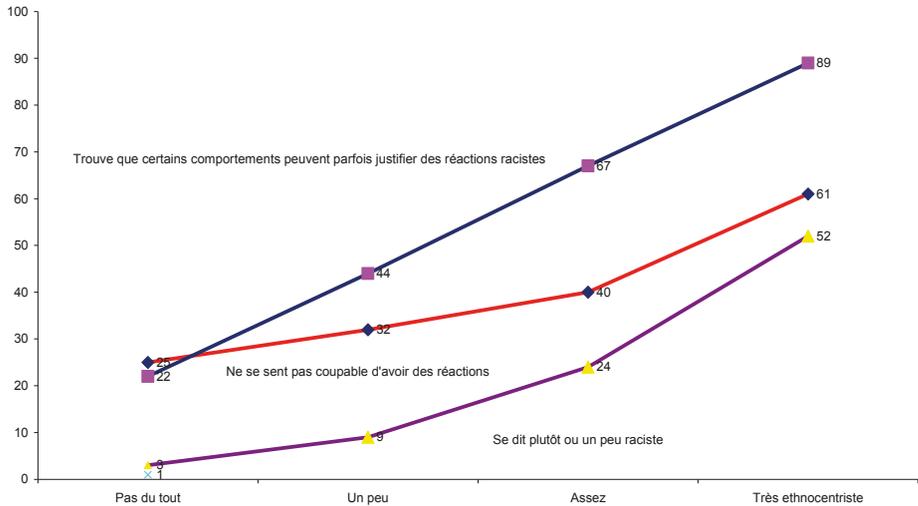
55. Qui au départ, sous la plume de Willhem Marr, désigne le rejet de tous les « *sémites* », juifs et Arabes.

56. Pierre-André Taguieff, *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 21<sup>st</sup> Century*, Profile Books, Londres, 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, pp. 50–92.

57. Vincent Geisser, *La Nouvelle Islamophobie*, Paris, La Découverte, 2003. Sur les origines du terme, voir Abdellali Hajjat, Marwan Mohammed, *Islamophobie. Comment les élites françaises fabriquent le « problème musulman »*, Paris, La Découverte, 2013.

quand j'ai des réactions racistes» (contre 39% qui le nie et 12% refusant de répondre). Quand le racisme s'exprime, il s'entoure de justifications.

**Figure 4.22. Les justifications par niveau d'ethnocentrisme**



Un premier argument consiste à inverser la causalité et à rejeter la responsabilité du racisme sur ceux qui en sont les victimes. Alors même que l'indice longitudinal de tolérance remonte depuis 2013, une majorité de répondants estime toujours que « certains comportements peuvent parfois justifier des réactions racistes » (55% en 2016, contre 43% pour qui « rien ne peut justifier les réactions racistes »). Plus les scores d'une personne s'élèvent sur l'échelle d'ethnocentrisme, plus elle aura tendance à être de cet avis, à s'assumer comme « raciste » et à ne pas éprouver de culpabilité pour ses réactions racistes (figure 4.22). De même, elle tendra à penser plus souvent que ce sont les étrangers et les immigrés qui ne font pas l'effort de s'intégrer (proportion qui passe de 19% à 77% selon que la personne est peu ou très ethnocentriste) ou à considérer qu'ils sont favorisés dans l'accès aux soins, aux aides, au logement : les scores élevés sur cette échelle de « favoritisme » varient de 13% à 77% selon que la personne est peu ou très ethnocentriste. L'étude qualitative à base d'entretiens menée par CSA pour le rapport de la CNCDH de 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 » (tableau 4.14). Dans l'échantillon les réponses varient peu selon le groupe ciblé. Seules les insultes sexistes bénéficient d'un traitement de faveur (34% des sondés sont en faveur d'une sanction sévère pour quelqu'un traitant une femme de « salope » contre

38% en moyenne pour les autres groupes et 39% pour «*sale juif*» ou «*sale Français*»). Les répondants avec des scores élevés sur l'échelle d'ethnocentrisme sont toutefois systématiquement plus indulgents que ceux qui ont des scores bas à l'égard de propos insultants envers les minorités. Mais quand l'insulte vise des Français, ils sont les seuls à se montrer plus sévères que pour les autres groupes. De même à une question ouverte demandant quelles sont à leurs yeux les principales victimes du racisme, la proportion de réponses «*les Français*» passe de 2% chez les moins ethnocentristes à 14% chez les plus intolérants.

**Tableau 4.14. Opinions favorables à «condamner sévèrement» des insultes racistes ou sexistes selon le degré d'ethnocentrisme (%)**

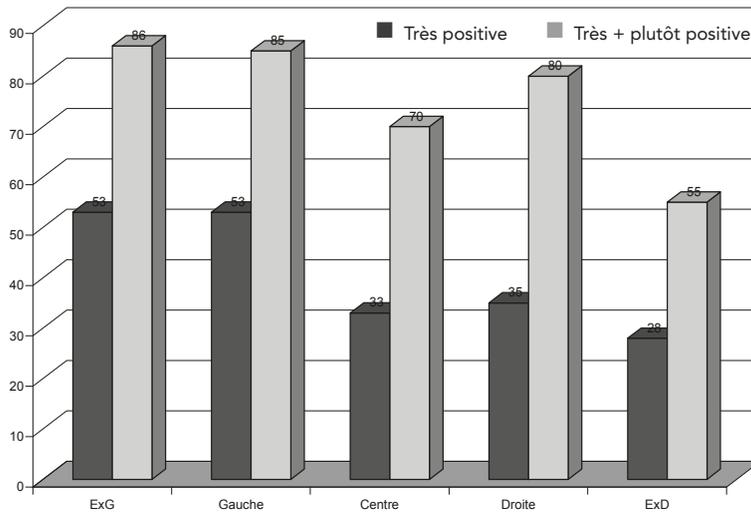
Scores d'ethnocentrisme par tiers	Sale Français	Sale Arabe	Sale Noir	Sale Rom	Sale juif	Sale Chinetoque	Salope	Pédé
0,1	45	49	48	48	49	46	41	48
2,3	39	41	40	39	41	38	37	40
4,5	32	26	27	26	27	26	25	27
Total échantillon	39	38	38	37	39	37	34	38

Source : Baromètre CNCDDH, octobre 2016.

Un second type d'argument est d'ordre identitaire et culturel. Il consiste à reprocher aux immigrés de ne pas respecter les coutumes et les traditions françaises, de ne pas se conformer aux valeurs de la société d'accueil. 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 (0 ou 1) sur l'échelle d'ethnocentrisme à 83% chez celles qui ont les plus élevés (6 et plus). Tandis que dans ces deux groupes l'approbation de l'idée selon laquelle «*la France doit rester un pays chrétien*» («*tout à fait d'accord*» et «*plutôt d'accord*») varie de 19% à 78%, le sentiment que l'islam est une menace pour l'identité de la France de 11% à 84%, et le refus absolu («*pas du tout d'accord*») de «*servir à la cantine des plats différenciés selon les croyances des élèves*» de 23% à 73%.

Dans ce second argumentaire, la notion de laïcité est centrale, 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, où «*la tolérance – comprise comme l'ouverture aux autres, à la diversité et au dialogue [est] une composante de l'idéal laïque [...]*»<sup>58</sup>. Au niveau des attitudes, on trouve toujours un lien privilégié entre défense de la laïcité et orientation politique de gauche. Ainsi dans l'enquête d'octobre 2016, la proportion de jugements «*très positifs*» sur le mot «*laïcité*» passe de 28% chez les répondants qui se classent le plus à droite sur l'échelle gauche droite (cases 6 et 7) à 53% chez les plus à gauche (cases 1 et 2).

58. Martine Barthélemy, Guy Michelat, «*Dimensions de la laïcité dans la France d'aujourd'hui*», *Revue française de science politique*, 57(5), 2007, pp. 649-698.

**Figure 4.23. Image de la laïcité par position sur l'échelle gauche-droite**

Il faut ajouter les jugements « *plutôt* » positifs. Là les différences s'estompent, la laïcité est appréciée au moins modérément par une majorité de répondants de droite (65%, contre 86% des répondants de gauche) (figure 4.23), y compris chez les sympathisants du Front national (57%, contre 75% chez les proches des Républicains ou du Modem); parti dont le site officiel proclame que « *la laïcité est une valeur au cœur du projet républicain*<sup>59</sup> ». De même la majorité des catholiques y est acquise (75% de jugements positifs, comme dans l'ensemble de l'échantillon), alors qu'hier ils en étaient de farouches opposants. Mais là encore l'intensité de leur adhésion est moindre, puisque, en 2016, 33% des catholiques déclarent avoir une image « *très positive* » de la laïcité, contre 39% dans l'ensemble de l'échantillon et 43% chez les sans religion. Et le même terme peut revêtir des significations contrastées, comme le montre l'étude de Martine Barthélemy et Guy Michelat, analysant les différences existant entre laïques de gauche et laïques de droite lors des débats sur le port du voile à l'école<sup>60</sup>. C'est ce qu'illustre le croisement des réponses à une question du Baromètre demandant « *ce qui correspond le mieux à ce qu'est, pour vous, la laïcité en France* » avec le positionnement politique des personnes interrogées (tableau 4.15). Selon qu'elles se classent à gauche, au centre ou à droite, elles n'ont pas la même conception de la laïcité.

59. Site officiel du Front national, <http://www.frontnational.com/le-projet-de-marine-le-pen/refondation-republicaine/laicite/>.

60. Martine Barthélemy et Guy Michelat, art. cit.

**Tableau 4.15. Les conceptions de la laïcité par position politique (%)**

	Gauche	Centre	Droite	T
Permettre à des gens de convictions différentes de vivre ensemble	33	25	20	26,5
Séparation des religions et de l'État	26	19	17	21
Liberté de pratiquer ou non une religion	20	24	19	21
Interdiction des signes et des manifestations religieuses dans l'espace public	14	12	21	15
Préservation de l'identité traditionnelle de la France	5	10	16	10
Rejet de toutes les religions et convictions religieuses	1	4	4,5	3
Non-réponses	1	6	2,5	3

Source : Baromètre CNCDH, octobre 2016.

À gauche, la conception est plus ouverte. Le terme rime plus souvent avec séparation des Églises et de l'État, et moyen de faire vivre ensemble des personnes de convictions religieuses différentes. Alors que, à droite, elle est vue plus souvent comme un moyen de préserver l'identité traditionnelle de la France et d'interdire tout signe et manifestation religieuse dans l'espace public. Et elle s'accompagne d'une moindre tolérance envers les minorités. Les « très laïques de gauche » (pour qui le terme de « laïcité » évoque quelque chose de « très positif » et se classant dans les trois premières cases de l'échelle gauche droite) se montrent beaucoup plus tolérants que les « très laïques » de droite (personnes pour qui le terme de laïcité évoque quelque chose de « très positif » et se classant dans les trois dernières cases de l'échelle gauche droite). Leur proportion de scores élevés sur l'échelle d'ethnocentrisme va de 18 % chez les premiers à 74 % chez les seconds, sur l'échelle d'antisémitisme de 28 % à 51 %, et sur l'échelle d'aversion à l'islam de 34 % à 49 %. La laïcité vue de droite n'a pas grand-chose à voir avec celle de gauche, ni avec les valeurs de tolérance, de liberté de conscience et d'égalité des droits qui l'accompagnent, c'est plutôt une manière de justifier le rejet des minorités culturelles et religieuses<sup>61</sup>. À cette mise en avant rituelle de la laïcité s'ajoutent des argumentaires spécifiques pour chaque minorité, en particulier juive ou musulmane.

## B. Vieil antisémitisme et nouvelle judéophobie

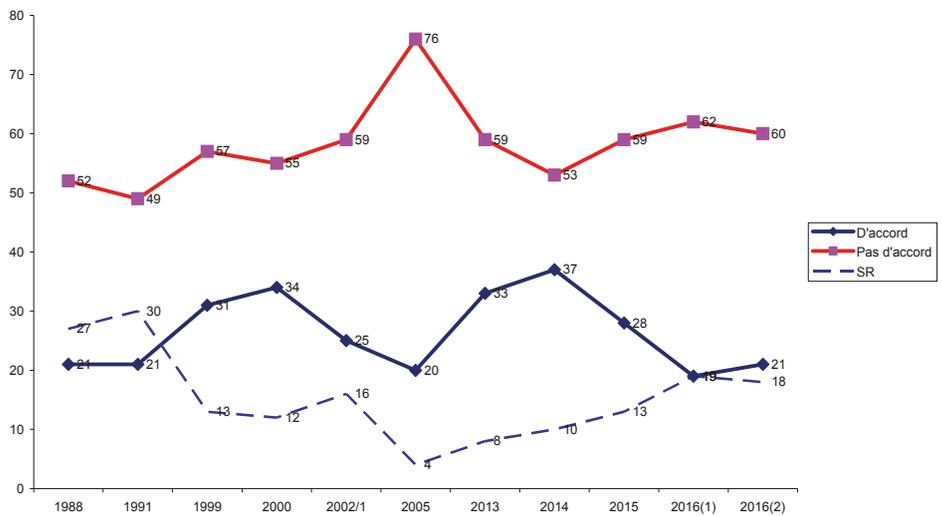
Une dizaine de questions du Baromètre CNCDH permet d'explorer l'image des juifs et d'Israël en France, et de vérifier la montée d'une « nouvelle judéophobie » de gauche, distincte du vieil antisémitisme, qui se masquerait derrière la critique d'Israël et du sionisme.

Quatre d'entre elles sont posées régulièrement et de manière identique à propos des principales minorités vivant en France. Elles portent sur la (non-) reconnaissance de leurs membres comme des Français à part entière, sur 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. Le sentiment que les juifs sont

61. C'est une « catho-laïcité » pour reprendre les termes de Jean Bauberot dans *La Laïcité falsifiée*, Paris, La Découverte, 2012.

des « Français comme les autres », qui était partagé par un tiers des personnes interrogées par l'IFOP en 1946, s'est imposé. Il atteint aujourd'hui 89 %, soit une proportion supérieure de 8 points à celle observée pour les musulmans, de 19 points comparée à celle des gens du voyage, de 30 points comparée à celle des Roms. La demande d'une condamnation judiciaire pour des propos insultants comme « sale juif » est majoritaire, approuvée par 84 %, dont 39 % demandant une condamnation sévère (tableau 4.14). Le sentiment que les juifs forment « un groupe à part » n'est partagé que par une minorité des sondés (23 %, contre 30 % pour les Maghrébins, 38 % pour les musulmans, 66 % pour les Roms et 68 % pour les gens du voyage), au profit du sentiment qu'ils sont un groupe « ouvert », ou qu'ils « ne forment pas spécialement un groupe ». La religion juive évoque plutôt quelque chose de positif que de négatif (36 % versus 18 %) alors que la religion musulmane évoque autant d'opinions négatives que positives (32 % versus 32 %). Les juifs sont depuis le début des années 2000 la minorité la mieux considérée, comme le montre l'indicateur longitudinal de tolérance (*supra*, section 2).

Figure 4.24. Le mythe du pouvoir des juifs



Source : Baromètre CNCNH, octobre 2016.

Quatre autres questions reflètent la longue histoire des préjugés envers les juifs et leur sédimentation au cours du temps. L'idée que « les juifs ont un rapport particulier à l'argent » est partagée par 35 % des personnes interrogées, soit une proportion élevée, mais en forte baisse par rapport à 2014 où elle s'établissait à 60 % et 41,5 % encore l'an dernier. Dans la lignée des *Protocoles des Sages de Sion*, une des questions de l'enquête propose le stéréotype selon lequel les juifs auraient « trop de pouvoir en France ». Le niveau d'accord oscille entre 20 % et 30 %, avec des montées périodiques et de fortes variations du taux de sans-réponses en fonction de l'actualité (figure 4.24). Il monte en 1999-2000, avec les débats sur l'indemnisation des spoliations subies par les juifs de France sous l'Occupation. Il baisse après le début de la Seconde Intifada en septembre 2000, qui entraîne une vague de violences antisémites sans précédent. Il monte en 2014, après l'interdiction du spectacle de Dieudonné, en janvier,

puis celle de deux manifestations pro-palestiniennes à Paris en juillet. Depuis, l'adhésion au stéréotype recule. Une autre question mesure indirectement la diffusion des thèses négationnistes en explorant le sentiment qu'on parle « trop » (plutôt que « pas assez » ou « juste ce qu'il faut ») de l'extermination des juifs pendant la Seconde Guerre mondiale. Ce sentiment apparaît minoritaire, partagé par 19 % de l'échantillon, contre 58 % jugeant qu'on en parle « juste ce qu'il faut » et 19 % « pas assez », proportion en hausse constante depuis 2013.

Enfin la création d'Israël a transformé le thème du juif « apatride » en soupçon de « double allégeance », repéré par la question « Pour les juifs français, Israël compte plus que la France ». Ce sentiment était monté à 55 % (contre 31 % « pas d'accord ») fin 2014, après l'intervention israélienne Bordure protectrice à Gaza, soutenue par les organisations représentatives de la communauté juive française<sup>62</sup>, et les mobilisations pro-palestiniennes parfois violentes qui ont suivi. Depuis, il baisse lentement (44 % en mars 2015, 43 % en janvier 2016, 39 % en octobre 2016).

Les deux dernières questions portent sur l'image d'Israël et du conflit. Elles permettent de vérifier l'émergence d'une « nouvelle judéophobie » structurée par l'antisionisme. L'image d'Israël, qui était majoritairement positive en France au moment de la guerre des Six-Jours, s'est progressivement érodée<sup>63</sup>. L'occupation des Territoires, la guerre du Liban de 1982, l'expansion des colonies ont aggravé un désamour qui est loin d'être spécifique à la France<sup>64</sup>. Depuis 2013 le Baromètre de la CNCDH propose une liste de mots, demandant s'ils évoquent pour la personne interrogée quelque chose de « très positif », « plutôt positif », « plutôt négatif », « très négatif », ou « ni positif ni négatif ». Israël suscite toujours plus de jugements négatifs que positifs (38 % versus 26 % en 2016), tandis qu'un gros tiers de l'échantillon ne se prononce pas (36 % répondent « ni positif ni négatif » ou refusent de répondre). L'autre question aborde les responsabilités dans la continuation du conflit israélo-palestinien. Quelle que soit la manière de la formuler, les Israéliens sont trois à quatre fois plus souvent perçus comme responsables du conflit que les Palestiniens. Mais c'est toujours le refus de se prononcer qui prédomine, reflétant la lassitude de l'opinion à l'égard d'un conflit qui dure depuis trop longtemps, et la tentation de rejeter dos à dos ses protagonistes<sup>65</sup>. Cette année, 3 % des sondés jugent les Palestiniens responsables,

62. <http://www.crif.org/fr/communiquedeprime/grand-rassemblement-de-soutien-a-israel-jeudi-31-juillet-1830-ambassade-d-israel-a-paris/51979>.

63. 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.

64. Le sondage annuel GlobeScan, effectué pour la BBC, interroge depuis dix ans sur la manière dont est perçue « l'influence dans le monde » d'une vingtaine de pays. Israël arrive systématiquement en bas du classement, avec 24 % de jugements positifs contre 50 % de négatifs en 2014, à peine mieux que la Corée du Nord, l'Iran et le Pakistan. Et l'image d'Israël est encore plus mauvaise au Royaume Uni et en Allemagne qu'en France (respectivement 72 % et 67 % versus 64 %). (Voir « The Country Ratings Poll of 24 Nations », sondage GlobeScan/PIPA auprès d'un échantillon de 24,542 personnes dans 24 pays effectué entre décembre 2013 et avril 2014. Il est demandé d'évaluer pour une liste de 17 pays si leur influence dans le monde est plutôt positive ou plutôt négative, <http://www.globescan.com/news-and-analysis/press-releases/press-releases-2014/315-negative-views-of-russia-on-the-rise-global-survey.html>).

65. Voir le sondage Ifop pour *Sud-Ouest Dimanche*, « Les Français et le conflit israélo-palestinien », 6-8 Août 2014 (N=1013).

17 % les Israéliens, mais 62 % répondent « autant l'un que l'autre » et 18 % préfèrent ne pas répondre<sup>66</sup>.

**Tableau 4.16. Analyse en composantes principales sur les questions relatives aux juifs et à Israël**

	Composantes		
	1	2	3
Les juifs ont trop de pouvoir en France	0,691	- 0,058	- 0,249
Les juifs ont un rapport particulier à l'argent	0,663	- 0,312	- 0,172
Les juifs forment un groupe à part dans la société	0,642	- 0,121	0,104
Pour les juifs français, Israël compte plus que la France	0,588	- 0,270	- 0,203
En France, on parle trop de l'extermination des juifs pendant la Seconde Guerre mondiale	0,487	0,131	- 0,352
Les Français juifs ne sont pas des Français comme les autres	0,480	- 0,202	0,423
« Israël » évoque pour vous quelque chose de très/plutôt négatif	0,406	0,509	0,337
« Religion juive » évoque pour vous quelque chose de très/plutôt négatif	0,366	0,360	0,550
Les Israéliens portent la plus grande part de responsabilité dans la poursuite du conflit	0,318	0,684	- 0,240
Des propos publics comme « sale juif » ne doivent pas être condamnés sévèrement	0,098	- 0,404	0,457

Source : Baromètre CNCDH, octobre 2016.

Part de variance expliquée 49 % (1<sup>er</sup> facteur 26 %, 2<sup>e</sup> facteur 13 %, 3<sup>e</sup> facteur 11 %).

Une analyse factorielle fait apparaître les principes d'organisation des réponses à ces dix questions<sup>67</sup>. Elle dégage un premier facteur auquel contribuent toutes les variables entrées dans le modèle (tableau 4.16). Mais celles qui y contribuent le plus, à en juger par le niveau élevé de leurs coefficients (en bleu ceux qui dépassent 0,50), sont celles qui évoquent le « vieil » antisémitisme : la croyance dans le pouvoir excessif des juifs, leur rapport particulier à l'argent, leur double allégeance, leur communautarisme. Le second facteur, lui, est structuré par une image critique d'Israël et de son rôle dans le conflit, et le rejet des stéréotypes antisémites qui structurent le premier, négativement corrélés à cet axe. Le troisième facteur est structuré par une image négative de la religion juive et, dans une moindre mesure, par le déni de la qualité de vrai Français aux juifs et le refus de sanctionner sévèrement des propos antisémites. Tant les autres préjugés antisémites que les opinions anti-israéliennes sont corrélés négativement avec ce facteur. Ces trois facteurs, qu'on appellera « *vieil antisémitisme* », « *anti-israélisme* » et « *anti-judaïsme* », expliquent 49 % de la variance, et le premier, plus du quart à lui tout seul.

66. En 2013, on comptait 63 % de réponses « autant l'un que l'autre » et 8 % de « ne sait pas », en 2014 respectivement 65 % et 7 %. En janvier 2016 la possibilité de répondre « autant l'un que l'autre » a été supprimée, pour encourager les sondés à choisir, sans grand effet : 10 % citent les Palestiniens, 29 % les Israéliens, 61 % refusent de répondre. En octobre 2016 la formulation initiale a été rétablie.

67. Il s'agit d'une analyse en composantes principales (ACP). Les dix variables sont ordonnées dans le sens du rejet croissant des juifs ou d'Israël et dichotomisées.

On peut aussi cerner le profil des répondants les plus en phase avec chaque facteur<sup>68</sup>. Un âge élevé, un faible niveau d'instruction et de revenus, un positionnement politique à droite, la proximité avec le FN, le rejet de la laïcité, l'autodéfinition de soi comme raciste, sont corrélés avec le vieil antisémitisme. *A contrario*, une vision critique d'Israël est corrélée avec la jeunesse (moins de 50 ans), un niveau de revenus et de diplôme supérieurs à la moyenne, un positionnement à gauche de la gauche (communiste, Front de gauche ou EELV), une ouverture sur le monde (avoir vécu plus de trois mois hors de France), une image très positive de la laïcité, et un refus net de toutes les formes de racisme (scores bas sur nos échelles de préjugé, autodéfinition comme « *pas du tout raciste* », image très positive de la laïcité, soutien à « *une lutte vigoureuse* » contre le racisme, l'antisémitisme et l'islamophobie<sup>69</sup>). Le profil des répondants proches du troisième axe, celui de l'antijudaïsme, est plus difficile à cerner : on y trouve un peu plus de moins de 50 ans, sans religion déclarée, sans ascendance étrangère, sans expérience de vie dans un autre pays que la France. Ils ne sont pas très typés du point de vue du diplôme, des revenus ou de leur orientation politique, sinon qu'ils comptent un peu plus de proches du FN et d'écologistes (EELV). Ils se distinguent surtout par une vision très négative de la laïcité et une propension assumée à se dire raciste.

Un dernier moyen de cerner l'articulation entre nouvel et ancien antisémitisme consiste à croiser l'image d'Israël avec les scores sur notre échelle d'antisémitisme (celle du tableau 4.8), qui reprend les stéréotypes structurant le premier facteur de l'analyse factorielle (tableau 4.17) et le positionnement sur l'échelle gauche-droite. Un premier constat est qu'une nette majorité des répondants de gauche, quelle que soit leur image d'Israël – positive, négative, ou indifférente – a des scores très bas sur l'échelle d'antisémitisme (68%), alors que la majorité des répondants de droite a des scores moyens ou élevés (61%). Le second constat est qu'Israël laisse indifférent (image ni positive ni négative ou non-réponse) un tiers des répondants, qu'ils soient de gauche ou de droite. Quand les sondés expriment une opinion enfin, comme les années précédentes, c'est chez les plus à droite que le double rejet des juifs et d'Israël est le plus fréquent, atteignant 29% d'entre eux (contre 19% dans l'ensemble de l'échantillon). Tandis que c'est chez les plus à gauche qu'on trouve le plus de non-antisémites mais critiques d'Israël (25% d'entre eux, contre 20% dans l'échantillon total).

68. En fonction de leurs coordonnées sur chaque axe.

69. Il s'agit de 3 questions distinctes, et la troisième est posée de deux manières différentes : la moitié de l'échantillon était interrogé sur la lutte contre « *l'islamophobie* », l'autre contre « *les préjugés antimusulmans* », il n'y a aucune différence dans les réponses.

**Tableau 4.17. Antisémitisme et image d’Israël par position sur l’échelle gauche-droite (%)**

Échelle d’antisémitisme	Image d’Israël	Autoposition					Ensemble
		Gauche	Centre G	Centre	Centre D	Droite	
Non-antisémite (0-1)	Positive	20	19	15	26	8	16
	Négative	25	22	16	23	14	20
	Indifférente	23	23	29	18	17	25
Antisémitite (2-5)	Positive	5	10	11	13	17	10
	Négative	18	20	16	14	29	19
	Indifférente	9	7	12	7	15	10
		(169)	(157)	(268)	(119)	(123)	100

Source : Baromètre CNCDH, octobre 2016.

Les résultats nuancent la thèse d’un « *nouvel antisémitisme* » *sui generis* chassant l’ancien, polarisé sur la question d’Israël et du sionisme. Les préjugés envers les juifs restent corrélés avec les autres formes de racisme, ciblant les immigrés, les Maghrébins, les Arabes, les musulmans. La question d’Israël ne passionne guère, celle du conflit avec les Palestiniens encore moins. Moins d’une personne sur cinq se prononce sur ces deux questions, 58 % sur une seule des deux, un quart sur aucune<sup>70</sup>. À la différence des actes antisémites, très liés, depuis le déclenchement de la Seconde Intifada, aux péripéties du conflit israélo-palestinien<sup>71</sup>, les opinions restent structurées par les stéréotypes liés au pouvoir, à l’argent, à la suspicion de double allégeance, bref au vieil antisémitisme. Si une vision négative d’Israël et de sa responsabilité dans la poursuite du conflit est plus fréquente tant à l’extrême gauche (sympathisants de la gauche non socialiste et dans les deux premières cases de l’axe gauche-droite) qu’à l’extrême droite (proches du FN et dans les deux dernières cases de l’axe gauche droite), à l’extrême gauche elle est dissociée des préjugés antijuifs classiques tandis qu’elle leur est fortement corrélée à l’extrême droite.

### C. Les ressorts de l’islamophobie

Tout comme les préjugés envers les juifs, les préjugés envers les musulmans évoluent, tant dans leurs modes d’expression que dans leurs argumentaires. L’usage même du terme « *islamophobie* » pour désigner un préjugé spécifique contre l’islam et ses fidèles est relativement récent et encore controversé<sup>72</sup>. Les premiers sondages sur le racisme pour la CNCDH, dans les années 1990,

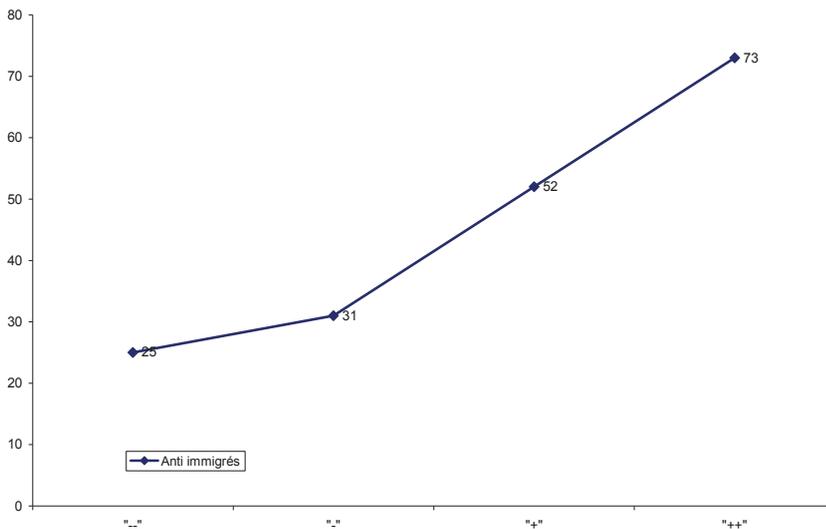
70. Sont considérées comme « *ne se prononçant pas* », les personnes refusant de répondre (soit 18 % sur les responsabilités de la prolongation du conflit et 7,5 % sur l’image d’Israël) et celles choisissant la réponse « *ni positive ni négative* » aux mêmes questions (respectivement 62 % et 28 %).

71. Sur ces évolutions voir notamment Nonna Mayer, « Vieux et nouveaux visages de l’antisémitisme en France », in Pascal Blanchard, Nicolas Bancel, Dominic Thomas (dir.), *Vers la guerre des identités ? De la fracture coloniale à la révolution ultranationale*, Paris, La Découverte, 2016, pp. 89-100.

72. Voir Abdellali Hajjat, Marwan Mohammed, *Islamophobie. Comment les élites françaises fabriquent le « problème musulman »*, Paris, La Découverte, 2013. Sur son usage académique, voir Houda Asal, « Islamophobie : la fabrique d’un nouveau concept. État des lieux de la recherche », *Sociologie*, 2014, 1 (5), pp. 13-29.

comportent surtout des questions sur les immigrés, les Maghrébins, les « beurs ». Leur religion n'apparaît pas comme un élément clé ni de leur identité ni des préjugés à leur égard. En 1997 encore, la seule mention des musulmans dans le questionnaire de l'Institut CSA pour le Baromètre est une question sur la perception du nombre de divers groupes (« *Diriez-vous qu'en France aujourd'hui il y a trop ou pas trop de...* »). Alors 67 % de l'échantillon estime les musulmans trop nombreux, juste après les arabes (71 %). L'autre question demande s'il est grave (« très », « plutôt », « plutôt pas », « pas du tout ») de tenir des propos comme « *les musulmans ne pourront jamais s'intégrer dans la société* » et « *s'il s'agit de propos racistes* » : 56 % des sondés considèrent que « *c'est grave* » (versus 42 % « pas grave ») et 56 % (versus 41 %) jugent ces propos « racistes »<sup>73</sup>. L'essor de l'islamisme radical, la multiplication d'attentats commis en son nom, les débats autour du voile et des signes religieux dans l'espace public, ont progressivement mis l'islam au cœur du débat politique. Aujourd'hui le Baromètre inclut une quinzaine de questions sur l'islam, ses fidèles et ses pratiques. On se focalisera ici sur deux types d'argumentaires invoqués pour rejeter l'islam. L'un fait la distinction entre la critique légitime de la religion et le racisme envers les individus qui la pratiquent, très largement issus, compte tenu de l'histoire coloniale française, de l'immigration venue du Maghreb et de l'Afrique subsaharienne. L'autre se fonde sur un conflit de valeurs, considérant la religion musulmane et ses pratiques en contradiction avec le principe de laïcité et avec les droits des femmes et des minorités sexuelles.

**Figure 4.25. Aversion à l'islam par sentiment anti-immigrés**



Source : Baromètre CNCNDH, octobre 2016.

73. CNCNDH, *La Lutte contre le racisme*. 1997, Paris, La Documentation française, 1998, pp. 442 et 461-463.

Quand on croise le niveau d'aversion à l'islam tel que le mesure notre échelle (combinant le sentiment que certaines pratiques « *posent problème pour vivre en société* » et une image moins positive de l'islam que de la religion catholique) avec une échelle de rejet des immigrés, on note une corrélation positive et forte ( $R$  de 0,45) entre nos deux indicateurs (tableau 4.10). L'aversion à l'islam augmente avec l'aversion aux immigrés et aux étrangers (figure 4.25), la proportion d'islamophobes passant de 25 % à 73 % selon que la personne a des scores faibles ou élevés sur l'échelle anti-immigrés (figure 4.25). Certes il existe des sondés à la fois réservés sur l'islam et pas du tout ethnocentristes, mais ils restent minoritaires (18 % de l'échantillon). Un même rejet vise la religion musulmane et ses fidèles, l'islamophobie la plupart du temps ne se distingue pas vraiment du racisme anti-immigré traditionnel.

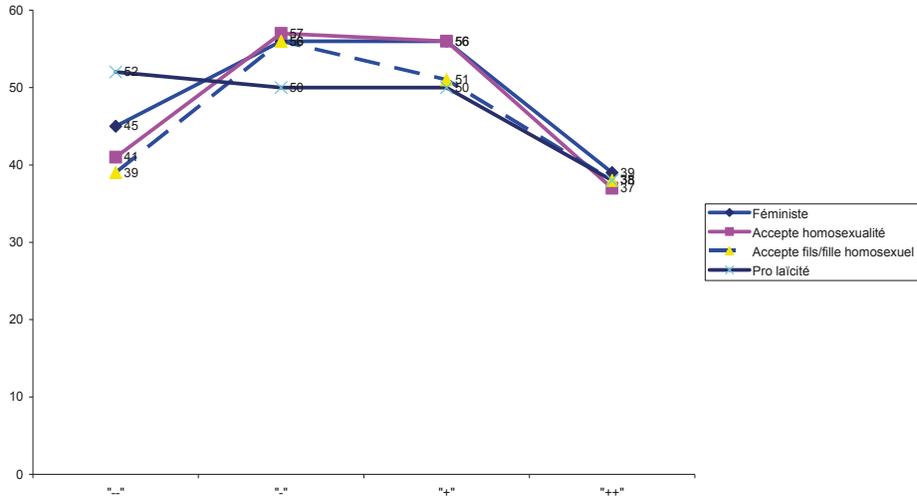
Sur le plan des valeurs avec lesquelles l'islam serait en conflit, on dispose de trois indicateurs : une question sur l'image de la laïcité (« *le mot évoque-t-il pour vous quelque chose de positif ou de négatif ou ni l'un ni l'autre ?* »), une sur le rôle des femmes (accord ou désaccord avec l'idée que « *les femmes sont faites avant tout pour faire des enfants et les élever* ») et deux sur l'acceptation de l'homosexualité. La première demande le degré d'accord ou de désaccord avec la proposition : « *l'homosexualité est une manière acceptable de vivre sa sexualité* ». La seconde, plus concrète, explore les réactions de la personne si elle apprenait que son fils ou sa fille<sup>74</sup> était homosexuel. Le : « *Cela ne me gênerait pas/Cela me ferait de la peine mais je la (le) laisserais vivre comme elle (il) veut/Si possible, je chercherais à la (le) faire changer/Je serais profondément choqué et je ferais tout pour la (le) faire changer* ». Contrairement à l'hypothèse d'un rejet de l'islam au nom du respect de la laïcité, on voit (figure 4.26) que la proportion de sondés rejetant l'islam atteint son niveau le plus bas (37 %) chez les sondés les plus attachés à ce principe, mais monte à 50 % et plus chez tous les autres, qu'ils en aient une image mitigée (« *plutôt positif* », « *plutôt négatif* ») ou « *très négative* »<sup>75</sup>.

En revanche le lien entre islamophobie et libéralisme culturel apparaît plus complexe. Contrairement à l'argument selon lequel l'islam serait critiqué au nom de la défense des droits des femmes et de la liberté sexuelle, on voit que les plus féministes, les plus pro-gays, sont précisément les moins islamophobes. Mais on observe une courbe en forme de cloche, le niveau d'aversion à l'islam retombant à l'autre extrémité, chez les sondés qui ont une vision traditionnelle de la famille et de la sexualité. On trouve les plus islamophobes dans l'entre-deux, chez des sondés ni très opposés ni très favorables au féminisme et à l'homosexualité, qui n'adhèrent fortement ni à l'idéologie universaliste et égalitaire de la gauche, ni à la morale religieuse traditionnelle (figure 4.26).

74. Sur une base aléatoire une moitié de l'échantillon se voit proposer la question avec « *votre fille* », l'autre moitié avec « *votre fils* ». L'homosexualité féminine est un peu plus acceptée : 7 point d'écart si on cumule les deux premières modalités de réponses. Mais la structure est la même, on a donc cumulé les deux échantillons.

75. Les personnes à qui le terme évoque quelque chose de « *ni positif ni négatif* » n'apparaissent pas dans le graphique par mesure de simplification. Le taux d'islamophobes y est de 45 %, qui les placent en position intermédiaire entre les « *très* » et les « *plutôt* » laïcs.

**Figure 4.26. Islamophobie par niveau croissant de féminisme et d'acceptation de la laïcité et de l'homosexualité**



Source : Baromètre racisme, octobre 2016.

Au fil du temps, la question sur la compatibilité de certaines pratiques liées à l’islam avec la vie en société s’est étoffée de nombreux items qui ne figurent pas dans l’échelle d’aversion à l’islam initiale (la burqa, le burkini). Pour tester les relations entre ces indicateurs nous avons fait une analyse factorielle, sur le modèle de celle réalisée sur l’antisémitisme, reprenant les huit items de la série (tableau 4.18). Elle fait apparaître un premier facteur d’aversion globale à l’islam, auquel contribuent fortement les huit items, qui à lui seul explique 41 % de la variance. Le second facteur est structuré par le rejet de trois pratiques, les plus visibles dans l’espace public et concernant toutes les femmes : le port du voile, de la burqa et du burkini (en bleu dans le tableau). Le rejet des autres pratiques, lui, est négativement corrélé. Ce second facteur n’explique que 15 % de la variance, il est relativement marginal. Mais le profil de ceux qui y contribuent est très différent des premiers. Les premiers sont très à droite, voire proches du FN, catholiques mais pas les plus pratiquants. Ils sont très antilaïcs, ils ont plutôt une image traditionnelle de la femme mais ce ne sont pas les plus antiféministes. Ils ont surtout des notes très élevées sur l’échelle de sentiment anti-immigrés, et au-delà sur nos indicateurs de racisme. Les seconds, eux, ont au contraire une vision très positive de la laïcité, ils rejettent absolument la vision traditionnelle des femmes épouses et mères. Politiquement, ils ne se trouvent ni à l’extrême gauche ni à l’extrême droite, plutôt au centre droit, voire au centre gauche. Sur le plan religieux ce ne sont ni des catholiques pratiquants ni des sans-religion, plutôt des catholiques non pratiquants. Sur l’échelle anti-immigrés enfin, à la différence des premiers, ils n’ont ni des notes très basses ni des notes très hautes, plutôt une note moyenne. On a là une aversion à l’islam, une gêne par rapport à ses pratiques, qui ne se réduit pas à du racisme anti-immigrés, tout comme la critique d’Israël ne se réduit pas au vieil antisémitisme.

**Tableau 4.18. Analyse en composantes principales sur les questions relatives à certaines pratiques musulmanes**

« Selon vous le respect des pratiques musulmanes suivantes peut-il, en France, poser problème pour vivre en société ? »	Composante	
	1	2
Le port du voile	,698	,406
Le jeûne du Ramadan	,686	-,403
Les prières	,712	-,231
L'interdiction de consommer de la viande de porc ou de l'alcool	,646	-,336
Le sacrifice du mouton lors de l'Aïd El Kebir	,640	-,321
Le port du voile intégral	,534	,614
L'interdiction de montrer l'image du prophète Mahomet	,539	-,089
Le port du burkini	,673	,447

Source : *Baromètre Racisme*, octobre 2016.

Part de variance expliquée 56 % (1<sup>er</sup> facteur 41 %, 2<sup>e</sup> facteur 15 %).

## Section 4

## Une progression de la tolérance envers les Roms<sup>76</sup>

Comme on l'a vu dans le deuxième chapitre, l'indice longitudinal de tolérance pour les Roms et les gens du voyage (figure 4.17) a fortement progressé (+ 8 points depuis 2015). Après une baisse importante jusqu'en 2013, le sondage mené à l'automne 2016 confirme une tendance à l'acceptation de différents groupes tziganes, qui s'est même améliorée depuis janvier 2016 : entre janvier et octobre 2016, le niveau de l'indice s'est élevé de 5 points, passant de 36 à 41. Certes, les Roms restent la minorité la moins aimée en France, sachant que le score de l'indice de tolérance monte à 63 pour les musulmans, à 72 pour les Maghrébins et à 81 pour les noirs et les juifs : presque le double donc par rapport aux Roms et aux gens de voyage. Cependant, si l'indice général de tolérance entre janvier et octobre 2016 a progressé seulement d'un point, et les indices pour les Maghrébins, les noirs et les musulmans un peu plus (+ 2 points), la progression bien plus élevée de la tolérance pour les Roms (+ 5 points) montre qu'elle a des causes spécifiques, elle n'est pas seulement portée par la tendance de fond.

En octobre 2016, 54,3% de l'échantillon du Baromètre CNCNH pensent que les Roms – et plus spécifiquement les Roms migrants – ne veulent pas s'intégrer en France : un petit peu plus qu'en janvier 2017, mais moins qu'en décembre 2014 où ils étaient 77%. Certes, les stéréotypes les plus traditionnels restent répandus, et 70% des sondés pensent encore que les Roms migrants sont pour la plupart nomades (soit un recul de 5 points par rapport à janvier et de 10 points par rapport à 2014), révélant une réduction lente de la méconnaissance de la situation. Comme lors du rapport précédent, les préjugés les plus négatifs sont en recul. Ainsi l'idée que les Roms vivent essentiellement de vols et de trafics est aujourd'hui partagée par seulement 50,7% de notre échantillon (contre 57% en janvier 2016 et 78% en décembre 2013). Le pourcentage reste élevé, mais dans une dynamique de progression dans la connaissance et la diminution de la diffusion des préjugés. Si les préjugés, les stéréotypes, les connaissances erronées, les sentiments de peur et d'hostilité continuent à se mêler avec une force et une intensité particulières dans le cas des Roms, comparés aux autres minorités, néanmoins leur niveau de diffusion continue à baisser. La spectaculisation de la pauvreté de certains groupes roms est moins présente dans la presse. Les groupes tziganes sont moins pointés comme boucs émissaires par les élites politiques, sociales et médiatiques. L'activisme des associations pour la défense de droits des Roms et des gens de voyage s'est consolidé, réagissant contre les discriminations institutionnelles et sociétales dont ils sont victimes, et promouvant une image davantage positive dans la presse. Le niveau de racisme reste bien évidemment extrêmement élevé, par comparaison aux autres minorités, mais la tendance à une progression de la tolérance est confirmée.

76. Nous remercions chaleureusement Ruben Leria pour l'aide qu'elle a apporté dans l'analyse des dynamiques d'hostilité à l'égard des Roms.

## I. Les Roms... c'est-à-dire ?

Les groupes roms constituent une galaxie de communautés qui n'ont ni la même histoire ni une culture homogène ni une religion unique<sup>77</sup>. Il est difficile d'estimer leur nombre. On parle de 12 à 15 millions de personnes dans le monde entier. La majeure partie vit en Europe, dont 60% à 70% dans les démocraties post-communistes. Traçons, à titre indicatif, une ligne qui relie Rome à Helsinki, en passant par Vienne et Prague. À l'est de ce tracé imaginaire se 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 Roms<sup>78</sup>. En France, on observe la même hétérogénéité. Aux côtés des Roms d'immigration récente, dont certains vivent dans des conditions de très grande précarité, on en trouve qui sont citoyens français. Ces derniers sont issus de plusieurs vagues d'immigration datant du début du xx<sup>e</sup> 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, ni de la reconnaissance d'une identité commune.

Un élément de complication vient du fait que le terme « Roms » utilisé au sens générique a été choisi par l'Union romani internationale en 1971 afin d'inclure l'ensemble des groupes « tziganes »<sup>79</sup>. Avec cette définition extensive des Roms, le Conseil de l'Europe estimait en 2012 qu'ils étaient en France entre 300 et 500 000, soit autour de 0,6% de la population<sup>80</sup>. On note de plus une très forte méconnaissance de la présence de ces groupes au sein de la société française. Plus de 60% de nos sondés ont tendance à en surestimer le nombre. À la question « *Quelle est la proportion de Roms en France sur l'ensemble de la population ?* », seulement 41% ont répondu « *moins de 1%* », 18,5% ont répondu « *entre 1% et 3%* », 17% « *entre 3% et 5%* », et 23% ont répondu « *plus de 5%* ».

Les groupes tziganes en France sont très différenciés entre eux, selon leur origine, leur statut juridique, leurs modes de vie. La grande majorité est composée des « gens du voyage », communauté estimée à environ 350 000 personnes<sup>81</sup>. Le terme correspond à la catégorie administrative apparue dans les textes officiels dès 1972 et qui s'applique aux personnes visées par la loi du 3 janvier 1969 pour désigner des populations françaises mal identifiées (les Manouches, les Gitans, les forains, les Yéniches, etc.) du fait de leur mode de vie itinérant. Pour simplifier, ce terme correspond à une population « *sans domicile ni résidence*

77. Martin Olivera, « Les Roms comme « minorité ethnique » ? Un questionnement roumain », in *Études tziganes*, vol. 39-40, Paris, 2010, pp. 128-150.

78. Leonardo Piasere, *Roms : une histoire européenne*, Bayard Jeunesse, Paris, 2011.

79. Définition qui a été critiquée par de nombreux groupes tziganes. Elle a ensuite été officiellement adoptée par l'Union européenne et le Conseil de l'Europe, cf. Jean-Pierre Liégeois, *Council of Europe and Roma : 40 Years of Action*, Strasbourg, 2010.

80. <http://hub.coe.int/fr/web/coe-portal/roma>.

81. Hubert Derache, *Appui à la définition d'une stratégie interministérielle renouvelée concernant la situation des gens du voyage*, Paris, 2013, Rapport au Premier ministre, [http://www.fnasat.asso.fr/Rapport\\_Derache\\_072013.pdf](http://www.fnasat.asso.fr/Rapport_Derache_072013.pdf).

fixe<sup>82</sup> ». En suivant les recommandations de la CNCDH de 2012<sup>83</sup>, on peut définir les gens du voyage comme des citoyens français qui ont un mode de vie fondé à l'origine sur la mobilité, même si nombre d'entre eux sont aujourd'hui sédentaires. Ils recouvrent des réalités sociales et économiques très diverses. En France, on trouve aussi des groupes qui s'autodéfinissent comme étant des Roms. Certains d'entre eux sont citoyens français, immigrés en France à partir de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, d'autres sont des citoyens bulgares, roumains, kosovars ou provenant d'autres pays d'Europe de l'Est. Seule une petite minorité des Roms ainsi définis – entre 15 000 et 20 000, principalement issus d'une immigration récente venant de Bulgarie et surtout de Roumanie – vit dans une très grande précarité, dans des bidonvilles. Les autres ne sont pas « visibles », et ne vivent pas dans des conditions de misère extrême.

Puisqu'on rencontre de nombreuses difficultés à leur trouver des caractéristiques ethniques communes, dans les documents officiels, c'est souvent une identification négative qui prévaut quand ils essaient de définir les Manouches, les gens du voyage et les Roms. Cela souligne le niveau élevé de rejet social dont ils font l'objet. Si on regarde nos indicateurs d'hostilité, les gens du voyage et *a fortiori* les Roms sont les groupes les plus méconnus et confrontés au plus grand rejet de la part du reste de la population. Cependant, depuis janvier 2015, on constate que ces sentiments négatifs ont non seulement cessé d'augmenter mais ont même fortement baissé.

## II. Une inversion de tendance ?

Nous sommes donc en présence d'une mosaïque de fragments ethniques, auxquels se superpose une pluralité de statuts juridiques (citoyens français, ressortissants des pays de l'Union européenne ou d'autres pays européens, apatrides). Confrontées à cette hétérogénéité, traditionnellement les questions de l'enquête CNCDH portent à la fois sur les Roms et sur les gens du voyage. Si l'on s'en tient aux six dernières années, les chiffres indiquent, à partir de 2013, l'émergence d'une nouvelle tendance. À la fin de 2013, plus de 87 % de la population considéraient les Roms comme un « groupe à part » dans la société, soit une augmentation de 21 points depuis janvier 2011. Toutefois, en octobre 2016, ce n'est plus le cas que de 66 % des sondés (ils étaient 74 % en janvier 2016). Quant aux gens du voyage, on n'observe pas de grandes différences avec les Roms (figure 4.27).

Dans les villes, le progrès de la scolarisation des enfants en provenance des bidonvilles a permis de déconstruire le préjugé selon lequel les Roms ne sont pas intégrables. Par exemple, dans une recherche qualitative, Audrey Gagnon souligne que plusieurs répondants ont affirmé que les Roms font des efforts d'intégration ou désirent s'intégrer puisque les parents scolarisent leurs enfants. Également, les contacts qui se développent dans des lieux non associés à ces

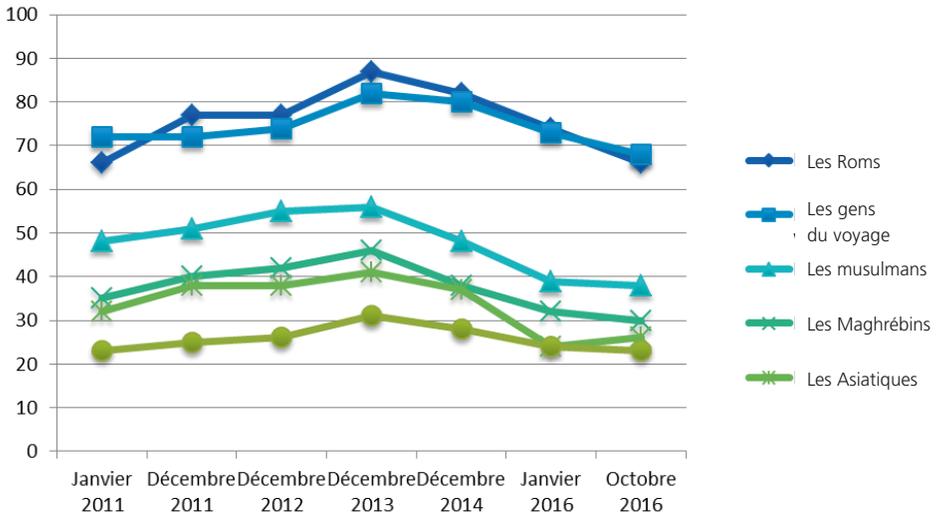
82. Un livret de circulation s'est substitué à l'ancien carnet de circulation le 5 octobre 2012, après une décision du Conseil constitutionnel sur la conformité de la loi 1969/3. Voir aussi Marc Bordigoni, *Gens du voyage, droit et vie quotidienne en France*, Paris, Dalloz Sirey, 2013.

83. CNCDH, *Roms – Gens du voyage. Avis sur le respect des droits des Gens du voyage et des Roms migrants au regard des réponses récentes de la France aux instances internationales*, adopté par l'Assemblée plénière du 22 mars 2012.

stéréotypes (fête de la ville, cour de récréation à l'école, files d'attente dans des services municipaux) permettent de déconstruire certains préjugés<sup>84</sup>.

Le pourcentage de ceux qui considèrent les Roms comme un groupe « ouvert aux autres » avait diminué de moitié (de 8% à 4%) de 2010 à 2013, en 2014, il était remonté à 6,7% dans le cas des Roms et à 10,5% pour les gens du voyage. En 2016, on note une progression de ce taux pour les gens du voyage (13,6% en janvier, 16% en octobre), comme si un nombre croissant de personnes établissait des relations sociales positives avec les « voyageurs ». On remarque aussi une légère augmentation pour les Roms. Si on considère les deux populations ensemble, on voit donc que 15% jugent Roms, Manouches, Kalés et gens du voyage comme des personnes ne formant pas spécialement un groupe, 13% estiment qu'ils sont un groupe « ouvert aux autres », et 67% qu'il s'agit d'un « groupe à part » dans la société.

**Figure 4.27. Tendances à juger divers groupes comme « à part dans la société »**



Source : Baromètres CNCDH 2011-2016.

Le graphique 4.27 montre une diminution constante, au cours des deux dernières années, de la tendance à juger différents groupes comme « à part dans la société », et cela vaut pour toutes les minorités sauf pour les Asiatiques. En janvier 2011, il n'y avait que 18 points d'écart dans les réponses à cette question entre les Roms et les musulmans. Cette différence a atteint 31 points fin 2013, puis 34 points fin 2014, mais elle redescend à 28 points en octobre 2016. Une lecture attentive des chiffres nous montre donc en même temps un recul important de ce préjugé envers les Roms, surtout par rapport à l'autre minorité très stigmatisée, celle des musulmans. Par rapport aux autres groupes, l'écart est de 36 points par rapport aux Maghrébins, + 40 par rapport aux Asiatiques (c'était + 45 en décembre 2014), + 43 par rapport aux juifs (à noter qu'elle était de 56 points en 2013).

84. Audrey Gagnon, *La Construction des attitudes envers les Roms : le cas français*, thèse de maîtrise, département de science politique, Université de Montréal, 2016.

Nous sommes donc en présence d'une baisse de l'hostilité qui se confirme envers les Roms et les gens du voyage depuis deux ans, et qui évidemment doit être corrélée avec le recul plus général du sentiment que les minorités forment des groupes à part dans la société, mais qui a aussi ses raisons propres.

### III. Antiziganisme et romaphobie

Un préjugé est une attitude ou une opinion dirigée contre les membres d'un groupe ou d'une catégorie sociale. Il combine des croyances et des jugements de valeur avec des prédispositions émotionnelles. Les préjugés jouent un rôle clé dans la dynamique de justification des discours, des propos ainsi que des politiques, des actions et des pratiques discriminatoires. Les chercheurs débattent aujourd'hui sur la pertinence des concepts d'« *Antigypsyism* » ou de « *Romaphobia* »<sup>85</sup>. Le point en commun de ces analyses est la forte structuration de certaines attitudes et émotions contre les personnes dites « Roms ». Ainsi, un regard négatif sur les Roms peut aller jusqu'à la non-condamnation de propos racistes, comme « *sale Rom* », tenus en public. On assiste toutefois à une légère baisse de la proportion de ceux qui estiment que les personnes tenant publiquement des propos racistes contre les Roms « *ne doivent pas être condamnées du tout* » : ils sont 16,2% en octobre 2016 (13,6% en janvier), contre 17,4% fin 2014. Un examen approfondi des données indique un resserrement de l'écart avec les autres groupes. En 2013 et 2014, on mesurait encore un écart de – 8 points quand on comparait les réactions aux propos anti-Roms et anti-Français. Aujourd'hui cet écart n'est plus que de – 1,5 point, très similaire à l'écart par rapport aux autres minorités.

De plus, une analyse détaillée des chiffres permet de mieux comprendre la dynamique des préjugés dans le temps, et en particulier leur diffusion au cours de la dernière année. Si, en 2013 et 2014, 86% des personnes interrogées considéraient que les Roms migrants étaient pour la plupart nomades<sup>86</sup>, aujourd'hui cette opinion n'est plus partagée « que » par 70% de notre échantillon. On passe de 2,4% des personnes interrogées qui ne sont « *pas du tout d'accord* » avec cette affirmation en 2014 à 5% en octobre 2016, auxquelles on peut ajouter les 13,4% « *pas vraiment d'accord* ».

En outre, si en 2014, 85% de l'échantillon considérait que les Roms « *exploitent très souvent les enfants* », soit une légère baisse par rapport à l'année précédente, en janvier 2016 ce pourcentage est tombé à 68,6% et à 63,7% en octobre 2016. On assiste donc à une inversion de tendance après l'augmentation spectaculaire des années précédentes. D'après ces chiffres, l'image des Roms comme voleurs et trafiquants, partagée par plus des trois quarts de la population en 2014

85. Aidan McGarry, *Romaphobia. The Last Acceptable Form of Racism*, Londres, Zed Books, 2017. « The Alliance against Antigypsyism », dans son texte *Antigypsyism. A Reference Paper*, [www.antigypsyism.eu](http://www.antigypsyism.eu), 2016, p. 6 souligne : « *The term antigypsyism – in citing the majority's projections of an imagined out-group of 'gypsies' which simultaneously constructs an imagined in-group – is analytically more accurate and makes clear that other groups – Sinti, Travellers, Manouches, Egyptians – are equally affected* ».

86. Un pourcentage très similaire à celui qu'on trouve en Italie en 2007 (84%) : Tommaso Vitale, Paola Arrigoni, Enrico Claps, « Regards croisés. Antiziganisme et possibilité du vivre ensemble, Roms et gadjés, en Italie », in *Études tziganes*, 35, 2009, pp. 80-103.

(77,5%) ne l'est plus que par 50,7% à l'heure du dernier sondage CNCDH, soit un recul important de presque 27 points. Cette tendance est confirmée si l'on se penche sur l'opinion selon laquelle les Roms « *ne voudraient pas s'intégrer* » en France. Elle était partagée par 77% de la population en 2014, la première fois que l'on a posé cette question dans l'enquête CNCDH, elle est tombée à 54,3% en 2016. Si, pour plus de moitié des Français, les Roms sont donc toujours des nomades, des personnes qui exploitent les enfants, des voleurs qui ne veulent pas s'intégrer, en examinant attentivement les chiffres on constate une baisse significative du nombre de personne partageant ces préjugés par rapport au passé. Mais, là encore, nous ne pouvons savoir si la baisse observée depuis deux ans dénote un vrai changement de tendance qui va se poursuivre dans les années à venir.

Les entretiens en face à face conduits par l'institut de sondage CSA pour la CNCDH en 2013 permettaient de recueillir des propos extrêmement agressifs vis-à-vis des Roms, exprimant de la colère et laissant libre cours à des émotions négatives à leur égard ; aversion et dégoût, accusation d'impureté et refus du contact ; déception et frustrations dues à leur incapacité supposée à changer, mépris et même haine, chez certains, en lien avec la croyance en leur différence et leur infériorité. Même si on a vu que la diffusion de certains stéréotypes a baissé, on ne peut sous-estimer le contenu très négatif de certains sentiments à l'égard des Roms.

On sait également qu'il y a d'autres préjugés envers les Roms qui n'ont pas été mesurés avec le Baromètre CNCDH, notamment ceux qui les voient comme uniquement pauvres et victimes, liés à un imaginaire de vulnérabilité, de mendicité et de misère. Or la représentation des Roms comme pauvres pose aussi problème. C'est le stéréotype d'un groupe ethnique vu comme socialement homogène, et donc sans opportunité de mobilité sociale ascendante, sans parcours possible de réussite sociale et d'intégration<sup>87</sup>. Pourtant, la plupart des Roms en France ne vivent pas dans la misère<sup>88</sup>. Mais l'image des Roms reste liée à un imaginaire de pauvreté et de marginalité, véhiculé par les images médiatisées des bidonvilles, ainsi que celles des évacuations et des destructions des campements. Les représentations majoritaires des Roms ne rendent absolument pas compte de la stratification au sein même des différents groupes, ni de la multiplicité des groupes familiaux, ni de la diversité des carrières individuelles. On les voit comme un bloc uniforme, doté d'une culture homogène, sans différences socioprofessionnelles et avec des revenus comparables. Ils sont encore et toujours considérés comme pauvres et incapables. Beaucoup de citoyens pensent selon l'expression consacrée que ce sont « *toujours les mêmes* » qui depuis trente ans demandent l'aumône. Même s'il existe de nombreux cas d'intégrations réussies, de cohabitations satisfaisantes et de mobilité sociale ascendante, ces succès ne sont pas encore suffisamment repris dans les médias,

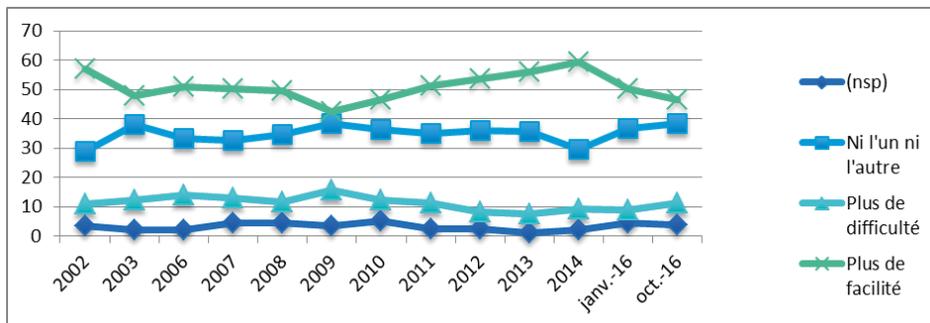
87. Ce qui est contraire aux résultats de recherches portant sur les Roms roumains en France : « *Malgré la multitude de problèmes qu'ont rencontré les citoyens roms de l'UE vivant en France, lorsqu'on leur a demandé d'évaluer leur vie en France par rapport à leur vie en Roumanie, 97% des personnes interrogées 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)*. European Roma Rights Center, *Destruction des progrès, progression des destructions : les femmes et les enfants roms, citoyens européens en France*, 2014, p. 44, [www.errc.org](http://www.errc.org).

88. Thomas Aguilera, Tommaso Vitale, « *Bidonvilles en Europe, la politique de l'absurde* », in *Revue Projet*, 348, 2015, pp. 68-76.

même s'ils commencent à leur porter plus d'attention<sup>89</sup>. Également, certaines recherches qualitatives montrent que des politiques d'intégration municipales encouragent les contacts et améliorent les relations intergroupes avec les Roms, avec des effets d'atténuation des préjugés<sup>90</sup>, et que les contacts quotidiens facilitent la formation d'attitudes positives<sup>91</sup>.

Une dernière famille de préjugés est liée à l'immoralité supposée des Roms. En 2013, l'étude qualitative menée par CSA pour la CNCDH montrait un sentiment d'hostilité lié à une représentation des Roms comme des « parasites » profitant du système d'aide sociale, qui s'enrichiraient en France pour mieux accumuler les richesses dans « leur pays » (comme s'ils étaient par définition tous étrangers), grâce aux aides au retour. Ils seraient en même temps « hors système » car mendiants, clochards, voleurs et capables de profiter des différentes formes d'aides publiques tout en exploitant la générosité du Gouvernement français. Vus comme opportunistes, les Roms sont souvent décrits comme destinataires d'aides publiques imméritées face aux chômeurs français. Ils auraient toujours « des grosses berlines tout aussi neuves », ce seraient « des gens qui n'ont rien à faire chez nous », des étrangers qui doivent être pris en charge par d'autres États européens, voire par l'Europe elle-même et « ses technocrates ». Ils auraient une « culture » d'assistés, ils ne veulent pas travailler, n'apportent rien au contrat social, sont privilégiés dans l'accès aux logements sociaux et aux aides sociales, etc. Il s'agit d'un préjugé tenace et ancien. Toutefois, en analysant en détail la figure 4.28, on constate là aussi une baisse du pourcentage des citoyens qui pensent que, en France, lorsqu'on est d'origine étrangère ou immigrée, on a plus de facilité pour accéder aux aides sociales : de novembre 2009 à décembre 2014, la proportion est passée de 44% à 59%, mais en octobre 2016 elle est tombée à 46,5%, donc au niveau de 2010.

**Figure 4.28. Perception de facilité d'accès aux prestations sociales de l'État providence pour les immigrés**



Source : Baromètres CNCDH 2002-2016.

89. On pense par exemple à Anina Ciuciu, *Je suis tzigane et je le reste*, Paris, City Editions, 2014.

90. Tommaso Vitale, « Territorial Conflicts and New Forms of Left-Wing Political Organization : from Political Opportunity Structure to Structural Contexts of Opportunities », *Sociologica. Italian Journal of Sociology on Line*, vol. 9, n° 3, 2015. DOI : 10.2383/82475.

91. Pour une fondation théorique, en dialogue critique avec les conditions élaborées par Allport pour le développement d'attitudes intergroupes positives, voir Thomas F. Pettigrew, Linda R. Tropp, Ulrich Wagner et Oliver Christ, « Recent Advances in Intergroup Contact Theory », in *International Journal of Intercultural Relations* (35), pp. 271-280, 2011.

## IV. L'échelle de romaphobie

Pour mieux comprendre la dynamique et la distribution des préjugés envers les Roms, nous avons construit une échelle d'hostilité, classant les réponses aux questions selon l'intensité de l'attitude mesurée. Le tableau 4.19 montre l'ensemble des questions utilisées pour la construction de l'échelle en 2014, janvier 2016 et octobre 2016, ainsi que les réponses dénotant le niveau le plus haut d'hostilité, et leurs résultats. D'après ces pourcentages, on constate déjà une diminution régulière du rejet sur tous les items.

**Tableau 4.19. Questions pour la construction de l'échelle de romaphobie (%)**

	2014	Janv. 2016	Oct. 2016
À votre avis, les personnes qui tiennent publiquement des propos racistes, comme « sale Rom », doivent-elles être condamnées sévèrement par la justice, condamnés mais pas sévèrement ou bien ne pas être condamnées ? Oui, elles doivent être condamnées sévèrement/ Oui, elles doivent être condamnées mais pas sévèrement/ <b>Non, elles ne doivent pas être condamnées :</b>	18,7	13,6	16,2
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 : Pas d'accord du tout/Pas vraiment d'accord/Plutôt d'accord/ <b>Tout à fait d'accord</b>	45,6	36,3	31,8
... exploitent très souvent les enfants : Pas d'accord du tout/Pas vraiment d'accord/Plutôt d'accord/ <b>Tout à fait d'accord</b>	45,2	34,1	34,2
... vivent essentiellement de vols et de trafics : Pas d'accord du tout/ Pas vraiment d'accord/Plutôt d'accord/ <b>Tout à fait d'accord</b>	40,8	26,8	23,9
... ne veulent pas s'intégrer en France : Pas d'accord du tout/Pas vraiment d'accord/Plutôt d'accord/ <b>Tout à fait d'accord</b>	43,0	26,4	27,0
Pour chacune des catégories suivantes [les Roms/les gens du voyage], dites-moi si elle constitue pour vous actuellement en France... : Des personnes ne formant pas spécialement un groupe/Un groupe ouvert aux autres/ <b>Un groupe à part dans la société</b>	80,9	73,7	67,2
Pour chacune des opinions suivantes, dites-moi si vous êtes tout à fait d'accord, plutôt d'accord, plutôt pas d'accord ou pas d'accord du tout ? Les Français roms/gens du voyage sont des Français comme les autres : Tout à fait d'accord/Plutôt d'accord/Plutôt pas d'accord/ <b>Pas d'accord du tout :</b>	19,4	14,8	13,2

L'échelle de romaphobie que nous avons construite fournit un indicateur global d'hostilité à l'encontre des Roms. On a construit le même indicateur pour les trois dernières vagues du sondage de la CNCDH. La matrice de corrélations nous indique que les sept variables sont suffisamment corrélées pour former un indicateur global de romaphobie.

**Tableau 4.20. Matrice des corrélations entre les opinions à l'égard des Roms, octobre 2016**

	Sale Rom	Nomades	Exploitent les enfants	Vols et de trafics	Pas s'intégrer	Groupe à part	Français comme les autres	Corr. item
Sale Rom	1	0,039	0,048	0,137**	0,128**	0,061	0,167**	0,784**
Roms nomades		1	0,368**	0,444**	0,474**	0,198**	0,223**	0,723**
Exploitent les enfants			1	0,633**	0,561**	0,193**	0,350**	0,695**
Vols et de trafics				1	0,647**	0,226**	0,399**	0,667**
Pas s'intégrer					1	0,248**	0,368**	0,671**
Groupe à part						1	0,233**	0,758**
Français comme les autres							1	0,725**

\* La corrélation est significative au niveau 0,05 (2-tailed).

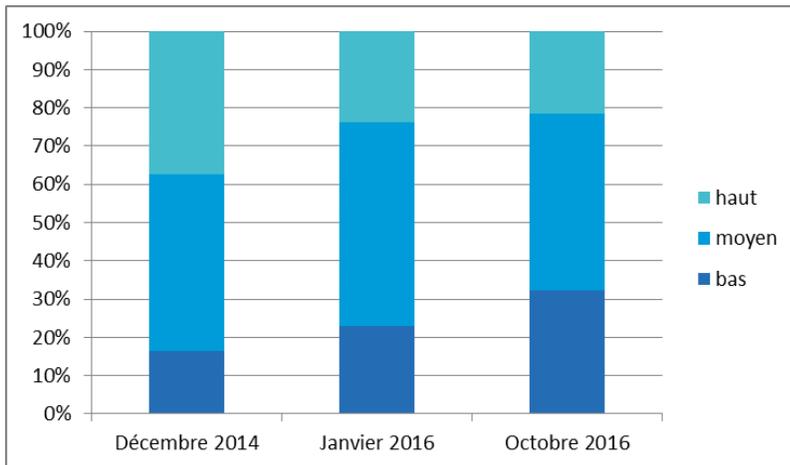
\*\* La corrélation est significative au niveau 0,01 (2-tailed).

Source : Baromètre CNCDH octobre 2016.

Corrélations mesurées par le R de Pearson. Questions et échelles sont orientées dans le sens de l'hostilité aux Roms, la dernière colonne indique la corrélation de l'item à l'échelle de romaphobie.

Cette échelle d'attitude d'hostilité envers les Roms permet de hiérarchiser les répondants du niveau le plus bas des préjugés au niveau le plus élevé, celui-ci comprenant les réponses de ceux qui ne considèrent pas les Français roms comme des Français à part entière, ceux qui prennent les Roms essentiellement pour des voleurs, des nomades et des exploiters d'enfants ne voulant pas s'intégrer en France, ceux qui pensent également que certains propos racistes tenus publiquement contre les Roms ne doivent pas être condamnés. La figure 4.29 compare les niveaux de romaphobie en 2014, janvier 2016 et octobre 2016. Sur cette échelle, l'hostilité à l'encontre des Roms a chuté depuis la fin de 2014, la proportion de notes élevées passant de 37,3% à 21,6%, et le pourcentage de notes basses a sensiblement progressé, passant de 16,5%, à 22,9% au début de l'année, pour arriver à 32,4% à l'automne 2016.

**Figure 4.29. Échelle de romaphobie, année 2014, janvier 2016 et octobre 2016 (%)**

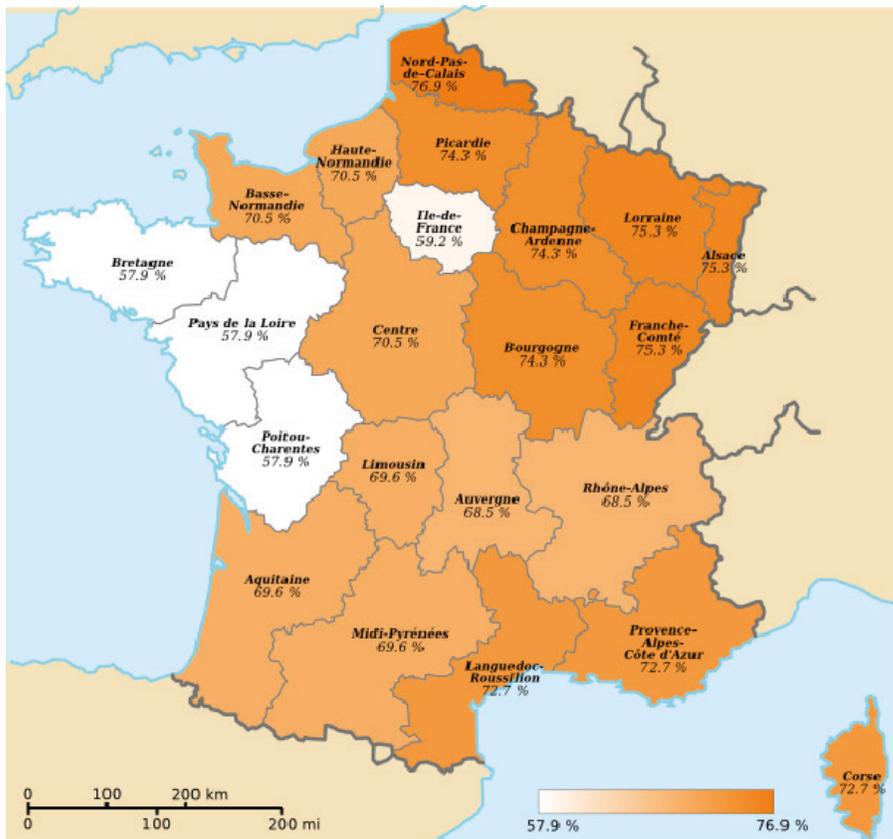


Source : Baromètres CNCDH 2014-2016.

Il est important de noter que la diffusion des sentiments négatifs à l'égard des Roms n'est pas uniforme au sein de l'Hexagone. Notre échantillon n'est pas suffisamment large pour voir des différences d'un département à l'autre, ou d'une région à l'autre, mais nous permet quand même d'observer les différences les plus importantes par grande région, avec un découpage territorial qui distingue l'Île-de-France, le Bassin parisien Ouest, le Bassin parisien Est, le Nord, l'Ouest, l'Est, le Sud-Ouest, le Sud Est et la Méditerranée. Pour mieux visualiser les différences territoriales, nous n'avons additionné et projeté sur la carte que les valeurs élevées et moyennes de romaphobie.

On voit bien que la région Île-de-France est le lieu où le niveau de romaphobie est le plus bas, puisque « seulement » 59% de la population obtient des résultats de moyens à élevés sur l'échelle de romaphobie. Sur le plan de la distribution territoriale, on constate que les villes de moins de 20 000 habitants et les territoires ruraux ont des pourcentages de population avec des scores bien au-dessus de la moyenne. Il ne s'agit malgré tout que de tendances qu'on ne peut pas étudier en profondeur à cause de la taille limitée de notre échantillon. On remarque aussi un bas niveau d'hostilité dans les régions de l'Ouest.

**Figure 4.30. Romaphobie (niveau moyen ou élevé) par macro-région, octobre 2016 (%)**



Source : Baromètre CNCDH octobre 2016 ;

## V. Les facteurs explicatifs des préjugés romaphobes

Les attitudes hostiles aux Roms s'expliquent par les mêmes facteurs que l'ethnocentrisme et l'antisémitisme, analysés dans la section précédente. Le tableau 4.21 présente les facteurs classiques d'analyse des préjugés. Comme on l'a vu, en octobre 2016, 67,6 % de la population ont des scores moyens ou élevés sur l'échelle de romaphobie (ils étaient 83,5 % en 2014). Le tableau indique les variations de ce pourcentage en fonction de plusieurs variables sociodémographiques, spécifiques à la sociologie du racisme. Le tableau valorise les différences entre janvier et octobre 2016. Si l'on regarde seulement les données les plus récentes, on voit que l'hostilité à l'encontre des Roms est plus fréquente chez les adultes entre 45 et 59 ans (71,5 %), chez les non-bacheliers (76 %), les ouvriers (75 %), les employés (74 %), les artisans, les commerçants et les chefs d'entreprise (73 %), chez les individus avec moins de 3000 euros de revenus mensuels et ayant le sentiment que leur situation économique se dégrade (80 %). On remarque que, comme c'était le cas pour l'ethnocentrisme et l'antisémitisme (voir section 3 de ce chapitre), les sentiments négatifs envers les Roms sont un peu plus élevés chez les catholiques non pratiquants (75 %) ou occasionnels (78 %) que chez les catholiques pratiquants réguliers (67 %), et le pourcentage baisse encore parmi ceux qui vont à la messe une fois par semaine. En revanche les non-croyants (60 %) ou les croyants d'une autre religion (65,5 %) sont moins hostiles.

**Tableau 4.21. Facteurs explicatifs de la romaphobie (%)**

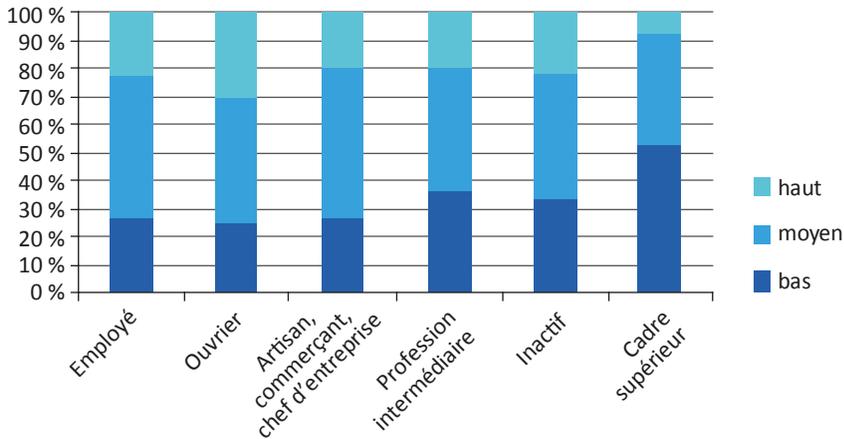
% de scores moyens ou élevés sur l'échelle de romaphobie	Scores 2-3 Janvier 2016	Scores 2-3 Octobre 2016
<b>Sexe</b>		
Homme	75	67
Femme	80	68
<b>Âge</b>		
18-24 ans	77	57,5
25-34 ans	77	62
35-44 ans	74	69
45-59 ans	74	71,5
60 +	81	70
<b>Diplôme</b>		
Moins que le bac	84	76
Bac	78	66
Bac + 2	73	61
Bac + 3	61	49
<b>Catégorie socioprofessionnelle (ancienne profession retraités recodée)</b>		
Agriculteur	100	82
Artisan, commerçant, chef d'entreprise	76,5	73
Cadre supérieur	60,5	48
Profession intermédiaire	76	64
Employé	86,5	74
Ouvrier	81	75
Inactif	80	66

<b>Échelle gauche/droite</b>		
Gauche (1,2)	59	48
Centre gauche (3)	73	59
Centre (4)	82	76
Centre droit (5)	82	71
Droite (6,7)	93	89
<b>Revenus mensuels</b>		
Moins de 1 400 euros	82,5	71,5
1 400-2 000	80	70,5
2 000-3 000	79	71,5
+ 3 000	68	57
<b>Pratique religieuse catholique</b>		
Pratiquant régulier	79	67
Pratiquant occasionnel	80	78
Non-pratiquant	85	75
Autre religion	68	65,5
Sans religion	70	60
<b>Situation économique ressentie</b> <b>« Je vis moins bien qu'il y a quelques années »</b>		
Tout à fait d'accord	82	80
Plutôt d'accord	81	71
Plutôt pas	76	60
Pas du tout	61	53
Ensemble	77	68

Source : Baromètre CNCDH, octobre 2016.

Si on regarde les catégories pour lesquelles la baisse de l'hostilité a été supérieure à la moyenne (- 9%), on découvre que, tout au long de l'année 2016, la réduction de l'hostilité a été plus marquée chez les jeunes de 18 à 24 ans (- 19,5%) et chez les jeunes adultes de 25 à 34 ans (- 15%). Cette dynamique a été également bien plus importante parmi les personnes qui se classent au centre gauche (- 14%) et parmi celles qui n'ont pas subi une dégradation de leur niveau de vie (- 16%). La figure 4.31 montre les différents niveaux d'hostilité envers les Roms par catégorie socioprofessionnelle et souligne la diffusion, au sein des classes moyennes supérieures et des classes supérieures, d'attitudes beaucoup plus ouvertes et tolérantes que parmi les employés et les classes populaires. On note aussi une dynamique de réduction de la proportion de cadres supérieurs hostiles aux Roms au cours de l'année 2016 (- 12%).

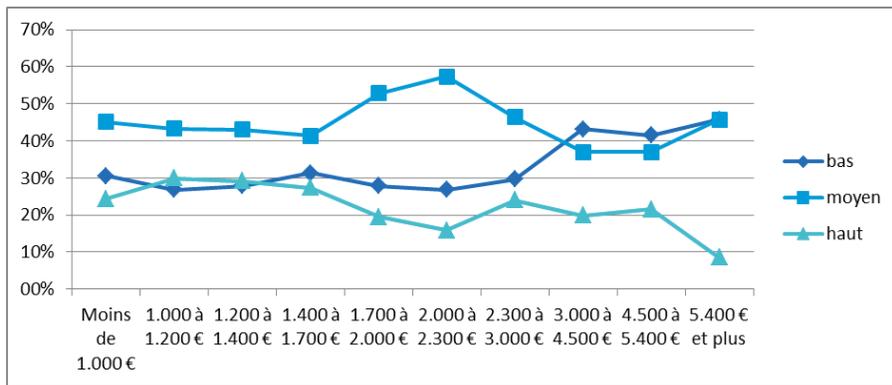
**Figure 4.31. Échelle de romaphobie par catégorie socioprofessionnelle, octobre 2016 (%)**



Source : Baromètre CNCDH, octobre 2016.  
Retraités et chômeurs classés en fonction de leur ancienne profession.

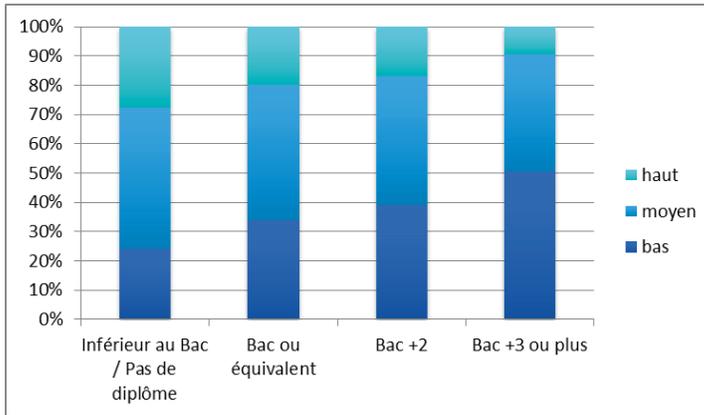
Le rapport entre niveau de revenus et hostilité demeure très fort aussi, et mérite d'être observé finement. Il fait apparaître une réduction nette de l'hostilité chez les titulaires de revenus supérieurs à 3 000 €, et l'importance du niveau moyen d'hostilité chez les titulaires de revenus moyens, entre 1 700 € et 3 000 €.

**Figure 4.32. Échelle de romaphobie par niveau de revenu, octobre 2016 (%)**



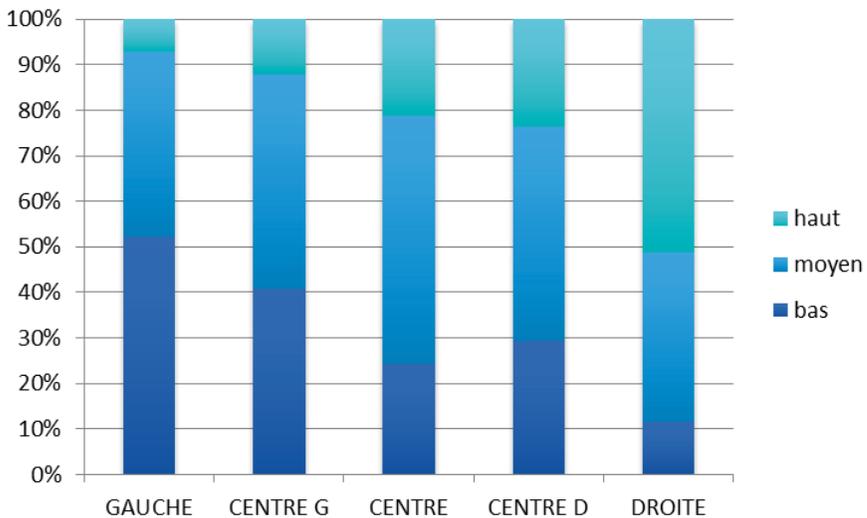
Source : Baromètre CNCDH octobre 2016.

Comme le montrent tous les travaux sur le racisme, la tolérance augmente avec le diplôme. Le cas des Roms en France ne fait pas exception à cette règle (figure ci-contre).

**Figure 4.33. Échelle de romaphobie par diplôme, octobre 2016 (%)**

Source : Baromètre CNCDH, octobre 2016.  
 Dernier diplôme obtenu.

Ces préjugés envers les Roms sont beaucoup moins fréquents à gauche qu'à droite de l'échiquier politique : 93% des sympathisants du Front national, 80% des proches du parti Les Républicains sont hostiles aux Roms. Ils sont plus nombreux parmi les sympathisants du Parti socialiste que parmi ceux qui soutiennent la « gauche de la gauche » (65% contre 45% chez les partisans du Front de gauche, des communistes, des trotskistes). Les sympathisants d'Europe Écologie Les Verts se positionnent entre les deux (55%). La figure 4.34 montre la répartition des scores par rapport à l'autopositionnement politique (en cinq positions). Elle rend visible une différence de profils entre le centre et le centre droit.

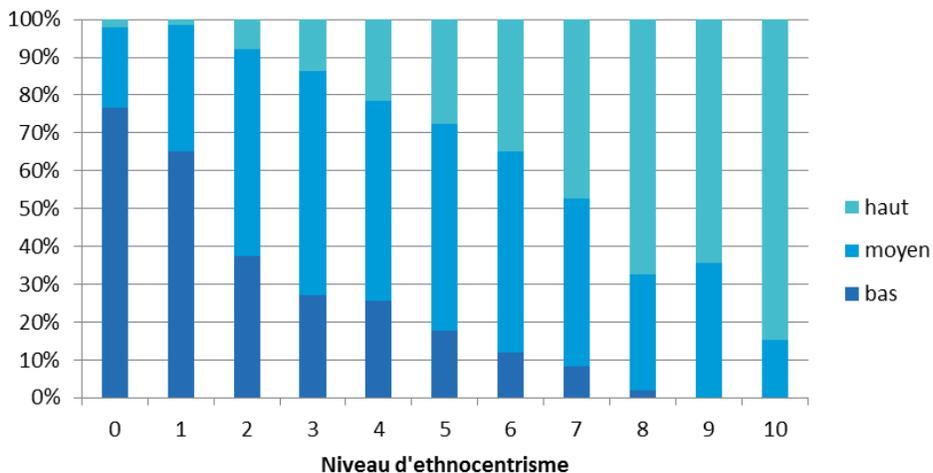
**Figure 4.34. Échelle de romaphobie par autopositionnement politique, octobre 2016 (%)**

Source : Baromètre CNCDH, octobre 2016.

Surtout, il est intéressant de croiser l'échelle de romaphobie avec l'échelle d'ethnocentrisme déjà utilisée (voir section 3 de ce chapitre) (figure 4.35). Plus le niveau d'ethnocentrisme augmente, plus les scores de romaphobie progressent, témoignant d'une représentation stéréotypée et cohérente de cette minorité. Aversion aux Roms et ethnocentrisme vont de pair, le résultat mérite d'être souligné. En analysant en détail la figure, on voit que ce sont surtout les personnes les moins ethnocentriques qui manifestent une ouverture d'esprit face à cette minorité.

Nos analyses permettent aussi de voir une très forte corrélation entre la peur de l'avenir et l'hostilité contre les Roms. Au-delà des attitudes et de l'état d'esprit face à la dynamique sociale, cette année on a pu mesurer aussi le poids de l'ouverture au monde, du transnationalisme. On a mesuré celui-ci à partir d'un indicateur construit sur la base des expériences de voyage et de travail à l'étranger. Une première question posée à l'ensemble des sondés était : « À quelle fréquence voyagez-vous dans un autre pays pour des motifs professionnels ou personnels (tourisme, visites de famille ou amis, soin, loisir) ? », la deuxième était : « Vous est-il arrivé de vivre dans un autre pays que la France pour au moins trois mois sans interruption ? » On observe un fort lien entre intensité du comportement transnational et échelle de romaphobie<sup>92</sup>. Les différences entre ceux qui ne sont jamais allés à l'étranger et ceux qui y vont régulièrement sont très nettes : le niveau le plus bas de romaphobie passe de 23 % à 40 % (32 % pour ceux qui ont un comportement transnational « moyen »), signe d'une attitude bien plus tolérante face aux minorités tziganes de ceux qui ont vécu et/ou travaillé à l'étranger.

**Figure 4.35. Scores sur l'échelle de romaphobie par niveau d'ethnocentrisme, 2016 (%)**



Source : Baromètre CNCDH, octobre 2016.

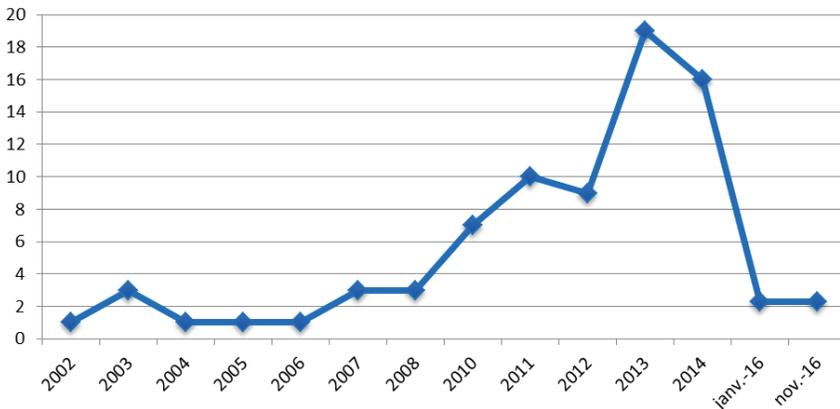
92. Irina Ciornei, Ettore Recchi, « At the Source of European Solidarity : Assessing the Effects of Cross-border Practices and Political Attitude », in *JCMS : Journal of Common Market Studies*, 2017, DOI : 10.1111/jcms.12507.

Comme on l'a déjà vu pour l'antisémitisme et l'islamophobie, ces corrélations aident à définir le profil des personnes les plus hostiles aux Roms, et les changements au cours de dernières années. Mais il faut pouvoir faire la part respective des effets de chaque variable. Ainsi, est-ce la catégorie socioprofessionnelle qui structure le rapport aux Roms, ou le niveau d'éducation ou le revenu familial ? Ou les variables significatives sont-elles relatives à des processus de socialisation structurants, comme les expériences d'études et de travail à l'étranger ? Est-ce que le niveau d'éducation reste significatif même si on prend en compte l'auto-positionnement politique et la région de provenance ? Nous avons ainsi contrôlé l'effet propre de chaque variable sur la romaphobie avec plusieurs modèles de régression logistique. À partir des variables sociodémographiques (l'âge, le sexe, le parcours migratoire familial éventuel, le niveau d'éducation), on a introduit des indicateurs « pas à pas » (*stepwise*) : la catégorie socioprofessionnelle, le positionnement politique, l'indicateur de comportement transnational. Ce genre d'analyse permet de mesurer la « probabilité » de développer des sentiments hostiles aux Roms et d'atteindre des scores moyens ou élevés sur l'échelle de romaphobie. Elle montre que seuls la position politique, le niveau d'éducation et le comportement transnational restent statistiquement significatifs, c'est-à-dire qu'ils ont une influence réelle sur la probabilité d'éprouver ou non un sentiment négatif à l'encontre des Roms. Plus la personne se situe à droite, plus augmente la probabilité d'attitudes négatives envers les Roms, tandis que le niveau d'éducation et l'intensité d'un comportement transnational (expériences de voyage ou de travail à l'étranger) réduisent cette probabilité.

## VI. Moins à la mode, moins d'attention, moins de romaphobie ?

On remarque aussi que de moins en moins de personnes considèrent que les Tziganes, les Roms et les gens du voyage sont les groupes les plus discriminés en France. Elles étaient 19 % en 2013, contre 2,3 % d'aujourd'hui (pourcentage qui reste stable en janvier comme à l'automne 2016).

**Figure 4.36. Les Roms vus comme principales victimes de racisme en France (%)**



Source : Baromètres CNCDH 2002-2016.

De même, le pourcentage de celles estimant qu'on ne parle pas assez de l'extermination des Roms pendant la Seconde Guerre mondiale est monté de 35 % en 2013 à 40 % en 2014, mais retombée à 19 % en octobre 2016.

Dans l'ensemble, le sondage confirme l'évolution dans le rapport de la société française aux minorités roms entamée depuis un an. Les Roms étaient hyper-visibles depuis des années, présents dans la presse quotidienne des grandes et moyennes villes, d'habitude présentés comme posant problème. Mais même si on en parlait beaucoup, ces discours n'entraînaient pas de réflexion ni de connaissance critique, pas de possibilités d'interaction ni de connaissance interpersonnelle. Aujourd'hui, on parle moins des Roms, ils sont pour ainsi dire moins à la mode. Mais on commence à en parler mieux, avec plus de mobilisations de la part des associations et des leaders roms dans l'espace public, une prise de conscience de l'absence de réflexions systématiques à propos de l'histoire des Roms et des effets pervers des sentiments d'aversion à leur égard. La baisse de certains préjugés à l'encontre des Roms montre que l'opinion publique commence à les connaître un peu mieux. Mais beaucoup reste à faire.

On en tirera quatre conclusions. Le racisme anti-Roms n'est ni uniforme, ni universel, ni immuable. Sa présence reste forte et dominante, mais elle est variable, non seulement dans l'espace – d'une région à l'autre – mais aussi dans le temps. Et les attitudes envers les Roms suivent l'évolution générale de l'opinion ; quand la tolérance augmente envers les autres minorités, la situation s'améliore pour les groupes tziganes aussi, et la baisse de l'ethnocentrisme observé depuis deux ans réduit le risque de voir se développer des sentiments hostiles aux Roms. Mais, troisième point, la dynamique de la romaphobie ne dépend pas seulement de la dynamique générale de l'hostilité, elle a des caractéristiques spécifiques. En témoignent des changements importants de niveau de rejet dans certains groupes d'âge et certaines catégories socioprofessionnelles, même dans le court terme. Enfin, si la romaphobie est bien structurée par le niveau d'éducation et le positionnement politique, les expériences de socialisation liées à des pratiques transnationales, l'ouverture sur d'autres pays, d'autres cultures apparaissent comme un facteur significatif de réduction des sentiments d'hostilité à leur égard. Au cours des prochaines années l'évolution à la baisse pourrait donc se stabiliser, à moins que des « entrepreneurs politiques » s'engagent dans une nouvelle campagne d'hostilité contre ces groupes<sup>93</sup>.

93. Encore plus que les « événements de focalisation » et les « moments critiques », l'interaction entre médias et partis politiques est très importante pour la production des stéréotypes : Pietro Castelli Gattinara, Laura Morales, « The Politicization and Securitization of Migration in Europe : Public Opinion, Political Parties and the Immigration Issue », in Philippe Bourbeau, *Handbook on Migration and Security*, Edward Elgar Publishing, 2017.

## CONCLUSION

# L'ÉTAT DU RACISME EN 2016

Sur le plan des opinions, la dernière vague du Baromètre réalisé par la CNCDH en octobre 2016 confirme la remontée de la tolérance constatée depuis 2013, malgré un contexte d'apparence propice au rejet de l'autre (terrorisme, arrivées de réfugiés, chômage, poids des thèmes sécuritaires dans les médias et certaines prises de position politiques). Les préjugés et attitudes racistes sont toutefois loin d'avoir disparu (près d'une personne interrogée sur deux est ainsi prête à admettre une part de racisme en elle-même).

Sur le long terme, cette progression de la tolérance est portée par le renouvellement générationnel (chaque nouvelle cohorte est plus tolérante que celle qui la précède) et la hausse du niveau d'études. Outre ces deux facteurs, le niveau d'ethnocentrisme (vision autoritaire et hiérarchique de la société) et, surtout, l'orientation politique influent sur la prédisposition à la tolérance. Ainsi, la progression de l'indice de tolérance a été plus forte chez les sondés de gauche et les centristes, tandis qu'à droite, il baisse d'un point, pour atteindre une situation moyenne (moitié tolérants, moitié intolérants). Rappelons, enfin, que l'histoire de l'indice longitudinal de tolérance atteste du poids du contexte, qu'il s'agisse de la crise économique et de la manière dont elle est vécue, du récit dominant sur la diversité et l'immigration à un moment donné ou de la manière dont sont interprétés les événements par les élites politiques, médiatiques et sociales. La prochaine vague du Baromètre nous dira si l'indice plafonne, ou s'il recule, après les élections présidentielles et législatives. Aux côtés d'autres facteurs susceptibles d'intervenir dans la même période, l'impact de la parole des candidats en lice pourra être déterminant, de même que la place qu'auront prise dans la campagne les enjeux identitaires, l'immigration, l'islam, le terrorisme.

Dans le détail, s'il ressort du Baromètre une même cohérence que les années précédentes des préjugés envers l'altérité, les cibles, les modalités du racisme, et l'argumentaire mobilisé varient cependant. En 2016, la hiérarchie des rejets demeure stable : les juifs, les noirs et les Asiatiques restent les minorités les mieux acceptées, les musulmans les moins acceptés, à l'exception des Roms et des gens du voyage, de très loin les plus rejetés. Le racisme n'est plus de type biologique, forme de racisme aujourd'hui très minoritaire au sein de la population ; il s'exprime davantage sous sa forme différentialiste, quand les manières de vivre, de penser et de croire de l'autre sont jugées trop différentes du groupe auquel on s'identifie.

Précisément, le rejet des Roms est principalement basé sur des préjugés liés à leur mode de vie jugé condamnable (nomades, exploitation des enfants, vols et trafics). Les critiques de la religion musulmane et de ceux qui la pratiquent portent sur un conflit supposé de valeurs et sur un rejet des pratiques religieuses les plus visibles dans l'espace public. Les immigrés sont parfois rendus responsables de la situation économique et sociale actuelle, voire de l'insécurité, et une partie de l'opinion leur reproche de ne pas respecter les coutumes et les traditions françaises. Concernant les juifs, le sondage révèle une résistance de vieux préjugés antisémites – liant les juifs à l'argent, au pouvoir, leur reprochant leur communautarisme – qui peuvent être corrélés (notamment à l'extrême droite) à une vision négative d'Israël. Mais ceux-ci baissent nettement depuis 2014. De même, certains clichés associent les Asiatiques au travail et à l'effort. Ces clichés, même s'ils peuvent être perçus comme positifs, n'en demeurent pas moins des préjugés essentialisant un groupe et pouvant potentiellement susciter envie et ressentiment. Les agressions répétées contre les Asiatiques, parfois mortelles, et qui ont fait l'objet de plusieurs dépôts de plainte, notamment à Aubervilliers, en sont une bonne illustration.

Il ressort également de l'enquête CNCDH, mais aussi de l'enquête *Trajectoires et Origines*, que le phénomène qualifié parfois de « *racisme anti-blancs* » est minoritaire, sans commune comparaison avec le racisme qui vise les minorités visibles, tant dans l'ampleur que dans les préjudices subis.

Il apparaît, enfin, un comportement de censure sociale plus marqué sur la religion musulmane et ceux qui la pratiquent. L'écart significatif de résultats, sur les questions afférentes, entre le sondage en face à face et le sondage en ligne, en est un bon indicateur<sup>1</sup>, les personnes interrogées se sentant plus libres de s'exprimer devant un écran. Le sondage confirme ce que l'actualité laisse percevoir, à savoir un sujet éminemment clivant qui peut, à l'heure actuelle, se révéler tabou. La multiplication des attentats commis au nom de l'islamisme radical, les débats autour des signes religieux dans l'espace public ont en effet placé l'islam au cœur du débat politique.

Sur le plan des actes, il apparaît également, cette année, une baisse significative du nombre de faits signalés aux forces de l'ordre. En valeur absolue, les forces de police et de gendarmerie ouvrent, en moyenne, près de 800 procédures par mois qui ont trait au racisme (hors mains courantes et procès-verbaux de renseignement judiciaire). Les statistiques administratives ne rendent néanmoins compte que de la face émergée de l'iceberg, le nombre de faits signalés étant très en deçà des faits réellement commis. On estime, ainsi, que seuls 6 % des faits d'injures et d'insultes racistes seraient signalés aux forces de l'ordre, et 3 % seulement seraient enregistrés au titre de plainte. De plus, près d'un Français sur trois déclarait en octobre 2016 avoir été l'objet de comportements racistes « *au moins une fois* » au cours des cinq dernières années (enquête CNCDH).

1. Voir également l'expérience de la liste (partie I, chapitre 4, section 1 « Questions de méthode »).

De manière générale, il apparaît que le racisme relève de plus en plus d'un contentieux de masse, qui se manifeste principalement en ligne, dans les lieux publics (voie publique, transports, autres sphères de vie comme le travail, l'école ou les administrations) et dans les grandes agglomérations. La structure de ce contentieux – qui reste inchangé depuis quelques années – révèle une prédominance des insultes, des injures et des provocations, d'autant plus forte que de nouveaux vecteurs de langage véhiculent le racisme sous toutes ses formes. On pense notamment à Internet et aux réseaux sociaux, où les contenus haineux se développent particulièrement vite, de manière plus virulente et plus revendiquée. Le racisme se manifeste aussi de manière plus insidieuse, sous la forme de menaces et de discriminations, et parfois plus violente (atteintes aux personnes et aux biens). Enfin, la progression dans l'échelle de la violence, qui ressort du bilan chiffré du ministère de l'Intérieur, et des inquiétudes déjà exprimées à ce propos l'année dernière par le Conseil français du culte musulman et le Service de protection de la communauté juive, est particulièrement préoccupante<sup>2</sup>.

Il est acquis aujourd'hui que les conséquences du rejet de l'autre sont préjudiciables, tant pour les personnes qui en font l'objet (atteinte à la dignité des personnes, déni de francité par une assignation aux origines réelles ou supposées, discriminations multiples susceptibles de provoquer une dégradation des conditions de vie...), que pour la société dans son ensemble, qui voit ses valeurs communes bafouées et sa capacité à faire société entravée.

Aussi la CNCDH se réjouit-elle de la tendance observée, qui se manifeste par une remontée de la tolérance depuis 2014, et une baisse significative des actes racistes constatés en 2016 par les forces de l'ordre. On ne peut qu'espérer qu'elle soit durable et qu'elle se poursuivra en 2017. Étant donné la prégnance de certains préjugés chez une partie importante de l'opinion publique, de même que la gravité et le nombre des actes commis en valeur absolue, la vigilance des pouvoirs publics comme de l'ensemble de la société doit demeurer constante. L'évolution de la tolérance n'est pas « un long fleuve tranquille ». Elle fluctue, et le racisme varie autant dans sa nature que dans ses cibles et ses modes d'expression. Il est important que les pouvoirs publics soutiennent la recherche sur le racisme et les discriminations, pour satisfaire une demande sociale<sup>3</sup> ainsi que pour répondre à une nécessité politique, en l'occurrence adapter les outils de prévention et de lutte, et consolider le lien social, en prenant en compte la diversité croissante de la population résidant en France. Les analyses présentées dans ce rapport, qui dresse chaque année un état des lieux au plus près des contours du racisme en France, devraient en outre irriguer les actions de formation et de sensibilisation destinées aux agents de la fonction publique, mais aussi aux acteurs privés, pour les aider à prendre conscience des biais inconscients présents en chaque individu susceptibles de produire des préjugés et du racisme, et à penser les modalités d'action s'ils sont un jour confrontés à une situation de racisme.

2. Voir l'analyse du bilan chiffré du ministère de l'Intérieur, dans la partie II, section 2 « Action du ministère de l'Intérieur ». Le bilan du SCRT met en avant la part de plus en plus élevée des agressions et des violences dirigées contre les personnes.

3. Une nette majorité des Français (71 %) pense qu'une lutte vigoureuse contre le racisme est nécessaire en France, contre 55 % en 2007.



DEUXIÈME PARTIE

**PRÉVENIR  
ET COMBATTRE  
LE RACISME**

Sur la base de l'état des lieux dressé dans la première partie, la CNCDH s'attache à évaluer dans cette seconde partie les actions entreprises par les pouvoirs publics pour lutter contre le racisme sous toutes ses formes, puis à formuler un certain nombre de recommandations (dont les principales sont résumées en conclusion) visant à accroître l'efficacité et l'effectivité de l'action publique (chapitre 1).

À l'instar des années précédentes, la CNCDH consacre des développements spécifiques à deux études thématiques, en lien avec les travaux qu'elle a menés durant l'année. En 2016, elle a adopté à l'unanimité un *avis sur la prévention des pratiques de contrôles d'identité abusives et/ou discriminatoires*. Elle a également organisé un colloque intitulé « Ouvrir le regard porté sur l'autre », en partenariat avec le *Bondy Blog*, à Saint-Denis. Étant donné la richesse des échanges entre les intervenants des deux tables rondes et avec le public, elle a souhaité faire figurer dans ce rapport les actes du colloque (chapitre 2).

En tant qu'Institution nationale des droits de l'homme (INDH) au sens des Nations unies, la CNCDH consacre enfin un chapitre aux constats dressés en 2016 par les instances internationales sur la situation française, et aux préconisations qu'elles ont adressées à la France en matière de lutte contre le racisme et l'intolérance (chapitre 3).

## CHAPITRE 1

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

Le ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, le ministère de l'Intérieur, le ministère de la Justice, ainsi que le ministère des Affaires étrangères et du Développement international ont répondu à l'invitation de la CNCDH et sont venus présenter devant elle les actions menées tout au long de l'année dans le champ de la lutte contre le racisme.

Au-delà de ces ministères, la CNCDH a également reçu les contributions écrites du ministère de la Fonction publique, du ministère de la Ville, de la Jeunesse et des Sports, du ministère des Outre-Mer, de la Délégation interministérielle à la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la haine anti-LGBT, de la Délégation interministérielle pour l'égalité des chances des Français d'outre-mer, du Commissariat général à l'égalité des territoires et du Défenseur des droits<sup>1</sup>.

Elle remercie également, pour leur contribution, le Conseil français du culte musulman et le Service de protection de la communauté juive, ainsi que les autres acteurs associatifs (Amnesty international France, ATD Quart Monde, European Network Against Racism, Ligue des droits de l'homme, Ligue internationale contre le racisme et l'antisémitisme, Mouvement contre le racisme et pour l'amitié entre les peuples, SOS Racisme) et syndicaux (Confédération française démocratique du travail, Confédération française des travailleurs chrétiens, Confédération générale du travail, Force ouvrière, Union nationale des syndicats autonomes).

L'examen critique des actions conduites par le ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche (section 1), le ministère de l'Intérieur (section 2) et le ministère de la Justice (section 3) témoigne d'avancées, de prise en considération de problématiques complexes, et d'une écoute vis-à-vis des recommandations formulées par la CNCDH. Il rend également compte d'efforts indéniables en matière de réflexion interministérielle et de recherche de partenariats stratégiques avec la société civile. Il révèle néanmoins des lacunes que la CNCDH s'emploie à identifier, des insuffisances et parfois même un certain double discours qu'il convient de mettre en lumière. Sur cette base, la CNCDH formule un certain nombre de recommandations, dont les principales sont résumées en conclusion.

---

1. Les contributions sont accessibles sur le site internet de la CNCDH : [www.cncdh.fr](http://www.cncdh.fr).

## Section 1

## L'action du ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche

Lieu d'apprentissage du vivre ensemble et de la construction de l'esprit citoyen, l'école demeure l'un des remparts les plus efficaces contre toutes formes de racisme. L'ouverture d'esprit qui caractérise les jeunes les rend en effet plus réceptifs aux discours qui incitent à la tolérance et à l'ouverture à l'autre ; mais ils sont aussi vulnérables aux incitations au mépris ou à la haine, ainsi qu'à la propagation des stéréotypes. L'école est aussi le lieu privilégié du développement et de l'épanouissement personnel, à ce titre, chaque élève doit pouvoir évoluer dans le respect de ses différences et de celles des autres. Ces enjeux, dépassant le cadre des politiques menées par le service public de l'éducation nationale, donnent lieu à un travail conjoint entre l'école et ses partenaires (parents, collectivités territoriales, associations, société civile, etc.).

Conscient qu'elle ne remplit aujourd'hui qu'imparfaitement son rôle, le ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche a l'ambition depuis 2013 de refonder l'école de la République<sup>2</sup>. Plusieurs des réformes qui en découlent visent à renouveler le cadre de l'éducation à la citoyenneté, avec la perspective d'inscrire pleinement en son sein la lutte contre le racisme et la promotion de la tolérance, érigées parmi les priorités de 2016<sup>3</sup>. Cette année a vu la poursuite de la mise en œuvre des mesures de la Grande mobilisation de l'école pour les valeurs de la République<sup>4</sup> et du Plan de lutte contre le racisme et l'antisémitisme 2015-2017<sup>5</sup>. L'entrée en vigueur du nouveau socle de connaissances, de compétences et de culture, des nouveaux programmes de la scolarité obligatoire, la structuration progressive des apprentissages dans un parcours citoyen<sup>6</sup>, ainsi que les mesures prises pour lutter contre les discriminations dans une démarche inclusive ont marqué cette année des jalons essentiels.

En ce domaine, la marge de manœuvre laissée aux rectorats et aux établissements, ainsi que la liberté pédagogique des enseignants sont primordiales. L'éducation doit en effet tenir compte de l'environnement local, les équipes éducatives et pédagogiques, qui font souvent preuve d'une grande créativité, étant mieux à même de cerner les besoins et d'adapter en conséquence les apprentissages. La CNCDH a eu écho de plusieurs initiatives riches et variées mises en œuvre localement pour lutter contre le racisme et l'intolérance, expériences de terrain

2. Loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République du 8 juillet 2013.

3. Voir la circulaire de la rentrée 2016, publiée au *Bulletin officiel* de l'Éducation nationale le 14 avril 2016.

4. La Grande mobilisation (<http://urlz.fr/2zte>) a été suivi par les Assises de la mobilisation rassemblant du 9 février au 24 avril 2015 sur l'ensemble du territoire français tous les acteurs concernés pour interroger, décliner et approfondir les mesures annoncées le 22 janvier, <http://urlz.fr/2ztM>

5. Plan d'action 2015-2017 : la République mobilisée contre le racisme et l'antisémitisme, <http://urlz.fr/2zu4>

6. Le parcours citoyen est en place depuis la rentrée 2015. La circulaire du 20 juin 2016 en précise les objectifs et les modalités de pilotage.

qui doivent être valorisées. Les orientations éducatives et pédagogiques fixées par le ministère de tutelle offrent néanmoins un cadre essentiel à leur action. De plus, le ministère doit s'assurer du suivi et de l'évaluation des politiques éducatives conduites.

La CNCDH entretient avec le ministère des échanges suivis, qui se concrétisent lors de l'audition de ses représentants devant la Commission et l'envoi d'une contribution écrite<sup>7</sup>. Forte de ses missions d'éducation aux droits de l'homme, de veille et de conseil aux pouvoirs publics, la Commission dresse dans ce chapitre un état des lieux des phénomènes racistes et discriminatoires en milieu scolaire au cours de l'année scolaire 2015-2016 (I), ainsi qu'une analyse critique des mesures mises en place par le ministère pour faire de l'école un véritable outil de prévention de l'intolérance et du racisme (II). Elle interroge enfin les mécanismes qui engendrent des inégalités dans l'accès à l'éducation et dans le cadre de la scolarité obligatoire, pouvant être vécus par les principaux intéressés comme des discriminations ethno-raciales, ainsi que la pertinence des moyens mis en œuvre pour y faire face (III).

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

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

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

À titre liminaire, la CNCDH souhaite souligner la difficulté de mesurer le racisme en milieu scolaire. Plusieurs outils complémentaires permettent néanmoins d'en cerner plus finement les contours, à partir de signalements effectués par les chefs d'établissement, ou d'enquêtes qui interrogent directement les élèves et les personnels des établissements du second degré. Il convient cependant de rester prudent dans l'analyse qui peut en être faite, dans la mesure où ces déclarations sont nécessairement sujettes à interprétation de la part de celui ou de celle qui les commente et les qualifie.

7. Le 14 novembre 2016, des représentants de la Direction générale de l'enseignement scolaire, de la Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (volet enseignement scolaire), ainsi que de la sous-direction du pilotage stratégique et des territoires (DGESIP-DGRI) et du Service de la coordination des stratégies de l'enseignement supérieur et de la recherche (DGESIP-DGRI) (volet enseignement supérieur) sont venus présenter le bilan du ministère en matière de lutte contre le racisme aux membres de la CNCDH. La contribution écrite du ministère est accessible sur le site internet de la CNCDH.

## 1. Les faits rapportés par les chefs d'établissement

### a. L'enquête SIVIS, une relative stabilité des phénomènes racistes dans les établissements publics du second degré<sup>8</sup>

L'enquête SIVIS portant sur l'année scolaire 2015-2016 présente des modalités de recensement globalement similaires à celle des deux années précédentes<sup>9</sup>. 61 % des 3 300 établissements publics interrogés (soit un taux de sondage de 43 %) ont répondu, soit une augmentation de 8 points par rapport à 2014-2015 et de 13 points par rapport à 2013-2014. L'accroissement du taux de réponses ces deux dernières années s'explique par le remaniement de la méthode de correction de la non-réponse partielle qui permet d'inclure dans l'analyse des établissements ayant peu répondu. Elle repose également sur les efforts accrus de communication du ministère, notamment une campagne de relance téléphonique ciblée auprès des établissements n'ayant jamais répondu à l'enquête<sup>10</sup>. La CNCDH salue les efforts du ministère pour affiner le traitement des réponses et améliorer la participation effective à l'enquête, et l'encourage à poursuivre lesdits efforts.

#### Le système d'information et de vigilance sur la sécurité scolaire, SIVIS

L'enquête dite « SIVIS », menée sur une base annuelle depuis l'année scolaire 2007-2008, permet de recueillir des données de recensement sur la violence en milieu scolaire, sur la base d'un sondage auprès des chefs d'établissement. Chaque mois, ces derniers signalent les incidents les plus graves, en cohérence avec le *Mémento sur les conduites à tenir en cas d'infractions en milieu scolaire*, diffusé à la rentrée 2006. Ils décrivent le cas échéant leurs principales caractéristiques (type de fait, lieu, auteur, victime, circonstances, suites données). Le logiciel SIVIS permet donc, sous réserve de la participation du chef d'établissement, de recenser les actes à caractère raciste, antisémite et xénophobe, consignés à juste titre comme des actes graves, ayant fait l'objet d'un signalement. Ce dernier remplace le logiciel SIGNA, qui avait pour objectif de recenser des faits de violence en milieu scolaire toutes natures et gravités confondues, mais qui était un véritable logiciel de recensement avec obligation de renseignement pour l'ensemble des chefs d'établissement.

Précisément, 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.

Sur le plan qualitatif, le ministère confirme la représentativité au plan académique de l'échantillon. Cependant, la CNCDH regrette que, en raison de son mode déclaratif, le renseignement des données soit fortement dépendant de l'appréciation subjective des chefs d'établissement. La Commission réitère donc son souhait de voir les chefs d'établissement disposer de fiches de critères leur permettant de qualifier le plus objectivement possible un acte, raciste, antisémite ou xénophobe, au vu du caractère complexe de la tâche. En effet,

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

9. La taille de l'échantillon avait été réduite de moitié en 2013-2014 par rapport à l'année 2012-2013.

10. Audition des représentants du ministère le 14 novembre 2016.

la différence entre ces trois catégories peut prêter à confusion, et nécessiterait une clarification<sup>11</sup>. Dans tous les cas, il est nécessaire de tenir compte du caractère subjectif de l'enquête dans l'interprétation des données, dès lors que les chefs d'établissement doivent à la fois faire la démarche de signaler un acte et qualifier sa motivation.

Sur le plan quantitatif, l'année scolaire 2015-2016 a été marquée par une relative stabilité des actes à motivation raciste, xénophobe ou antisémite.

**Pour la période 2015-2016, les 1 983 établissements répondants (sur les 3 300 interrogés) ont déclaré 355 actes à caractère raciste, antisémite ou xénophobe, soit 0,4 incident pour 1 000 élèves en moyenne, répartis comme suit :**

- 90 % des actes à caractère discriminatoire sont racistes ;
- 15 % des actes à caractère discriminatoire sont xénophobes ;
- 10 % des actes à caractère discriminatoire sont antisémites<sup>12</sup>.

**Tableau 1.1. Nombre moyen d'incidents graves pour 1 000 élèves**

	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016
Incidents graves	11,6	10,5	11,2	12,6	13,6	14,4	13,1	12,4	12,8
Incidents à caractère raciste, xénophobe ou antisémite	0,6	0,4	0,6	0,5	0,5	0,4	0,5	0,5	0,4
En proportion des incidents graves	4,9 %	3,9 %	5,1 %	4,2 %	3,5 %	2,9 %	3,8 %	3,8 %	3,3 %

Source : MEN-DEPP, enquête SIVIS

Champ : ensemble des établissements publics du second degré (métropole et DOM)

La part de tels actes est en légère baisse dans les collèges (3,5 %). Elle est stable dans les lycées d'enseignement général et technique et les lycées polyvalents (3 %), de même que dans les lycées professionnels (2,9 %).

11. Il est à noter que, pour les remontées de faits graves (voir I. A. b), le ministère précise dans sa contribution que la catégorie « actes à caractère xénophobe » n'a pas encore été intégrée « dans la mesure où elle manque sans doute de clarification auprès des acteurs et peut prêter à confusion ». C'est pour cette raison même que la CNCDH préconise depuis plusieurs années que, pour l'enquête SIVIS – qui distingue les actes « racistes », « antisémites » et « xénophobes » –, soient établies des fiches de critères à destination des chefs d'établissement afin de les aider à qualifier le plus précisément et objectivement possible les actes en question.

12. Audition des représentants du ministère le 14 novembre 2016.

**Tableau 1.2. Nombre et taux d'incidents à caractère discriminatoire par type d'établissement**

Type d'établissement	2014-2015		2015-2016	
	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	4,2 %	0,5	3,5 %	0,5
Lycées professionnels (LP)	2,8 %	0,7	2,9 %	0,7
Lycées d'enseignement général et technique (LEGT) – Lycées polyvalents (LPO)	3,2 %	0,2	3,0 %	0,2

Source : MEN-DEPP, enquête SIVIS.

Champ : ensemble des établissements publics du second degré (métropole et DOM).

Il ressort de cette enquête que **les actes à caractère discriminatoire s'expriment davantage par des violences verbales**. Précisément, 76 % des actes racistes, xénophobes ou antisémites se traduisent par des agressions verbales (76 % en 2014-2015, 72 % en 2013-2014, 64 % en 2012-2013) et 20 % d'entre eux par des agressions physiques (19 % en 2014-2015 et 23 % en 2013-2014). **Ces violences s'exercent principalement entre élèves**. Ainsi, 95 % des auteurs des violences à caractère discriminatoire sont des élèves ; 72 % de ces violences affectent des élèves, 17 % d'entre elles les personnels des établissements scolaires et 7 % d'entre elles ciblent la collectivité. Par rapport à 2014-2015, la part des personnels parmi les victimes de violence à caractère discriminatoire commises par des élèves est stable. La part des élèves augmente quant à elle de 12 points.

À titre de comparaison, pour l'ensemble des actes de violence recensés par SIVIS, 42 % se traduisent par des violences verbales et 31 % par des agressions physiques ; les auteurs des faits sont principalement des élèves (à hauteur de 90 %), et les victimes de ces faits commis par les élèves sont mieux réparties entre les élèves (à hauteur de 40 %) et les personnels (à hauteur de 44 %).

**Près d'un incident à motivation raciste sur cinq survient dans le cadre d'un harcèlement**, soit 23 % des faits rapportés (le taux tombe à 15 % s'agissant de l'ensemble des actes de violence recensés). Parmi ces actes, 21 % sont commis dans le but de harceler alors que 6 % le sont suite à un harcèlement (les deux situations peuvent survenir simultanément).

Au regard de la suite donnée aux incidents à caractère discriminatoire, la CNCDDH souligne que **seuls 34 % des actes graves à motivation antisémite, raciste ou xénophobe recensés dans SIVIS font l'objet d'un signalement en bonne et due forme**, que ce soit par une déclaration auprès de l'inspection académique ou du conseil départemental, un signalement à la police, la gendarmerie, ou encore un dépôt de plainte. Ce taux est bien plus faible qu'en 2014-2015 où 45 % des actes graves à motivation antisémite, raciste ou xénophobe avaient fait l'objet d'un signalement. Il est également bien inférieur au taux de signalement

de l'ensemble des actes graves recensés en 2015-2016 par SIVIS, à hauteur de 42%. **La Commission s'interroge donc sur les suites judiciaires données à ce type d'actes graves dans l'environnement scolaire.**

Au vu de ces éléments, la réalisation par les corps d'inspection générale (éducation nationale, jeunesse et sports, intérieur, affaires sociales, services judiciaires) d'une enquête d'évaluation de la qualité du dispositif de signalement, telle que le prévoyait l'action 26 du PNACRA, aurait été particulièrement utile. La CNCDH regrette vivement que la Délégation interministérielle à la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la haine anti-LGBT (DILCRAH) n'ait pas pu lui apporter des informations plus précises sur l'état d'avancement de cette mesure, et encourage les acteurs concernés à la rendre effective.

### ***b. L'analyse qualitative des remontées quotidiennes des faits de violence en milieu scolaire***

La Mission ministérielle chargée de la prévention et de la lutte contre les violences en milieu scolaire (placée auprès de la DGESCO) a procédé à une analyse qualitative des remontées quotidiennes des faits de violence en milieu scolaire transmises par les directions départementales des services académiques entre le 8 septembre et le 22 décembre 2015<sup>13</sup>.

Comme l'enquête SIVIS, il convient de tenir compte du caractère subjectif des actes répertoriés dans l'interprétation des données, dès lors que la gravité de l'acte est laissée à l'appréciation du chef d'établissement. Le cas échéant, il lui revient de prendre l'initiative – s'il le juge opportun – d'en informer les directions départementales des services académiques.

**Dans les établissements du premier degré, il en ressort 32 personnes ayant perpétré des actes « racistes et antisémites », qui ont touché 40 victimes.** Les auteurs sont majoritairement des adultes, principalement des personnes extérieures à l'établissement ou des familles, tandis que les victimes appartiennent à toutes les catégories (élèves, adultes, personnes extérieures aux écoles, etc.).

**Dans les établissements du second degré (collèges, LP, LEGT, LPO, établissements régionaux d'enseignement adapté), les directions départementales des services académiques ont été informées de 53 personnes ayant perpétré des actes « racistes et antisémites », qui ont touché 50 personnes.** Ces actes sont davantage le fait de garçons, dans une moindre mesure des familles, et il n'est pas rare qu'ils soient réalisés par un groupe de personnes. Les garçons en sont également majoritairement victimes, ainsi que les groupes de personnes en lien probablement avec « leur identité raciale ou ethnique »<sup>14</sup>. Il est à noter que les équipes enseignantes ne sont que très rarement victimes de ces actes.

En tout état de cause, l'application numérique déployée dans les académies à la rentrée 2016 permettra une collecte plus systématique et sécurisée des données. Dans sa contribution, le ministère envisage une nouvelle exploitation des remontées quotidiennes des faits de violence à l'horizon de janvier 2017.

13. Il convient de préciser que les remontées de faits graves n'ont pas de valeur statistique.

14. Voir la contribution du ministère sur le site internet de la CNCDH.

## 2. Les faits rapportés par les élèves et les personnels

Les enquêtes sur la violence en milieu scolaire permettent de mettre en lumière la perception des élèves et des personnels eux-mêmes quant aux faits de violence et d'atteinte aux personnes et aux biens dans le cadre élargi du temps scolaire (dans l'établissement scolaire, aux abords de celui-ci, lors d'une sortie scolaire ou du trajet domicile-école). Il aurait été particulièrement utile de croiser les données recueillies par SIVIS avec les résultats de cette enquête qui a été menée pour la première fois en 2015 auprès des lycéens, après les enquêtes homologues menées aux printemps 2011 et 2013 auprès des élèves et des personnels des collèges. Toutefois, en raison d'un incident technique, les données relatives aux injures à motivation raciste, xénophobe ou antisémite extraites des questionnaires de l'enquête ne sont pas exploitables en l'état<sup>15</sup>. La prochaine vague de l'enquête, qui aura lieu en 2017 auprès des collégiens, fera cependant l'objet de développements spécifiques. Ces enquêtes sont particulièrement utiles car elles permettent aux élèves de caractériser les discours et les actes racistes, pris en compte dans la mesure où eux-mêmes les jugent comme tels. En effet, les mots n'ont pas forcément le même sens dans une cour de récréation ; ce qui est interprété par un adulte comme une insulte, peut être perçu comme une blague entre deux copains qui ne le prennent pas au sérieux. Cette approche permet de ne pas plaquer les catégories d'adultes sur les schémas de pensée des jeunes.

En conclusion, ces enquêtes ont un rôle essentiel d'information et de diagnostic. Il en ressort, de manière générale, que les actes à caractère raciste représentent une part relativement stable et marginale des faits de violence rapportés. Toutefois, étant donné le faible nombre d'actes rapportés, les chiffres et les analyses qui en sont tirés souffrent d'une certaine imprécision, et doivent être appréhendés avec précaution. À titre de comparaison, l'enquête Cadre de vie et sécurité conduite par l'INSEE en 2016 révèle que les injures et les menaces à caractère raciste sont principalement commises dans la rue, mais aussi dans le milieu professionnel et le milieu scolaire<sup>16</sup>. Plusieurs associations, membres de la CNCDH ou auditionnées par elle, en ont également fait état<sup>17</sup>. Il s'agirait avant tout de **violences verbales entre élèves, notamment des moqueries ou des « petits mots »**, renvoyant à une origine réelle ou supposée, ou à des caractéristiques qui seraient rattachées à un groupe de personnes.

15. Audition des représentants du ministère, le 14 novembre 2016. Toutefois, le ministère a décidé de faire état des résultats issus des réponses aux questionnaires passés sous format papier. Voir la contribution du ministère sur le site Internet de la CNCDH.

16. Voir partie II, section 2 « Action du ministère de l'Intérieur ».

17. La CNCDH a notamment auditionné, cette année, le Service de protection de la communauté juive (SPCJ), le Conseil français du culte musulman (CFCM), le Conseil représentatif des associations asiatiques de France (CRAAF) et l'Association des jeunes asiatiques de France. Voir également les contributions des associations sur le site internet de la CNCDH.

## B. Prévenir et sanctionner

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

Plusieurs études ont en effet montré l'importance de l'environnement scolaire pour le bon déroulement de la scolarité de l'enfant. À titre d'illustration, l'étude conduite par le Collectif pour les droits de l'enfant rom à l'éducation (CDERE), de novembre 2015 à juillet 2016, auprès de 161 jeunes entre 12 et 18 ans vivant dans 34 bidonvilles et squats (principalement des jeunes originaires de Roumanie ou de Bulgarie, qui se reconnaissent comme Roms ou désignés comme tels), montre que ces derniers ont en général une vision positive de l'école, les commentaires allant d'une large adhésion à son total rejet. Cette appréciation de l'institution joue un rôle déterminant sur le « *désir d'école* » et l'assiduité et, par conséquent, sur la réussite scolaire. Sur la base de plusieurs témoignages, cette étude met en évidence le fait que, « *pour les élèves allophones, étrangers, migrants, minorisés* », l'école « *peut renvoyer à des expériences difficiles* ». Il en ressort également que l'école est « *un lieu où se vivent les discriminations, où les jeunes prennent conscience de l'appartenance qu'on leur impute à un certain groupe, à certains stéréotypes*<sup>18</sup> ». En définitive, le climat scolaire constitue un vecteur essentiel pour atténuer les processus de stigmatisation, et ainsi dépasser les freins à l'accueil de nouveaux élèves et à la réussite de tous. À ce propos, la CNCDH tient à souligner les efforts du ministère pour améliorer le climat scolaire et le « *bien vivre ensemble* », notamment afin de prévenir les situations de harcèlement.

### Quelques mesures visant à améliorer le climat scolaire et le « bien vivre ensemble »

- 1) La mise en place d'un outil de pilotage permettant aux établissements volontaires du premier et du second degré de mener un diagnostic local de climat scolaire<sup>19</sup> et la structuration des groupes académiques « climat scolaire » pour accompagner les établissements dans cette démarche.
- 2) L'organisation de séminaires de formation, à l'instar de celui prévu en février 2017 sur la mesure, l'analyse, et la prévention des discriminations, qui s'inscrira dans le prolongement du séminaire organisé en mars 2016 sur la politique éducative de prévention du racisme et de l'antisémitisme<sup>20</sup>.

18. CDERE, *Ados en bidonvilles et en squats : l'école impossible ? Étude sur la scolarisation des jeunes âgés de 12 à 18 ans*, 27 septembre 2016, pp. 22-23.

19. Dans le cadre plus précis de la lutte contre le racisme, cet outil – qui comporte des questions spécifiques sur les violences à caractère raciste –, permettra une meilleure appréhension des manifestations de racisme et de leur perception par les élèves, à l'échelle des établissements.

20. Dans sa contribution, le ministère précise que son programme était conçu pour traiter des enjeux du sujet à la fois dans la classe et à l'échelle de l'établissement scolaire. Plusieurs ateliers ont permis d'aborder la question du racisme sur Internet, de l'accompagnement pédagogique de l'intervention des témoins devant les élèves, des projets pédagogiques menés en lien avec les lieux de culture et de mémoire...

- 3) La prévision d'un schéma de mobilisation des inspecteurs d'académie-inspecteurs pédagogiques régionaux « établissements et vie scolaire », des proviseurs vie scolaire, des corps d'inspection, des conseillers techniques et des équipes mobiles de sécurité pour apporter un soutien aux équipes pédagogiques et éducatives en difficulté (plan Grande mobilisation, action 26 du PNACRA).
- 4) L'élaboration en cours d'un guide de référence de rappel du droit et des sanctions en matière de racisme (action 27 du PNACRA)<sup>21</sup>.
- 5) Le développement de la médiation par les pairs et le site internet collaboratif « Climat scolaire » proposant des ressources issues notamment des expériences de terrain<sup>22</sup>.
- 6) Le développement du recours aux mesures de responsabilisation, apportant une dimension pédagogique aux mesures disciplinaires, en faisant participer l'élève à des activités de solidarité, culturelles ou de formation<sup>23</sup> (plan Grande mobilisation et action 29 du PNACRA).
- 7) La promotion de la coéducation (aménagement des espaces parents, organisation en 2016 d'un séminaire Espaces-parents, les conditions de la rencontre, à l'intention des référents académiques parents, diffusion en octobre 2016 de deux guides d'accompagnement pour conforter la coopération entre l'école et les parents d'élèves<sup>24</sup>).

La CNCDH appelle à une mise en œuvre suivie par les différents établissements scolaires du second degré de ces différentes mesures et à une multiplication des partenariats, notamment associatifs. Elle salue particulièrement la mise à disposition d'un outil de pilotage, sous la forme d'une enquête locale de climat scolaire, qui rejoint la recommandation formulée par la CNCDH dans son précédent rapport s'agissant de la nécessité d'une mesure plus fine des manifestations de racisme pour cibler les actions de prévention à déployer sur le terrain. Elle tient néanmoins à rappeler que, bien que les mesures à visée pédagogique doivent être encouragées, il ne faudrait pas, en sens inverse, minimiser les faits et laisser une situation se détériorer, en excluant totalement l'hypothèse d'un conseil de discipline, entendu comme outil éducatif, et en rappelant que la convocation devant celui-ci ne débouche pas systématiquement sur une exclusion définitive. En fonction de la gravité et du contexte de l'incident (action répétée, violence, etc.), toute la palette des sanctions doit pouvoir être mobilisée.

De plus, étant donné que les manifestations du racisme en milieu scolaire prennent souvent la forme de violences verbales entre élèves, le ministère pourrait encourager les équipes éducatives et pédagogiques, via une instruction, à évoquer en vie de classe la question des formes de violences verbales (insultes, moqueries...) et leurs répercussions, par exemple dans le cadre d'une

21. <https://www.reseau-canope.fr/eduquer-contre-le-racisme-et-lantisemitisme/le-racisme-lantisemitisme-et-la-liberte-dopinion-et-dexpression.html>.

22. <https://www.reseau-canope.fr/climatscolaire/accueil.html>.

En 2015, une publication a été consacrée à la pédagogie et à la coopération entre élèves et un document devrait être mis en ligne en 2016 pour prévenir les cyber-violences.

23. *Vademecum* « Les mesures de responsabilisation dans les établissements de second degré », ministère de l'Éducation nationale, juin 2012. Les partenariats conclus au niveau national avec la Croix-Rouge, l'UNICEF, l'Association de la Fondation étudiante pour la ville et l'Institution de formation, d'animation et de conseil offrent un premier cadre pour la mise en place de ce type de mesures.

24. [http://cache.media.eduscol.education.fr/file/Parents\\_eleves/24/3/Guide\\_methodologique\\_595243.pdf](http://cache.media.eduscol.education.fr/file/Parents_eleves/24/3/Guide_methodologique_595243.pdf).  
[http://cache.media.eduscol.education.fr/file/Parents\\_eleves/24/1/Plaqueette\\_Parents\\_595241.pdf](http://cache.media.eduscol.education.fr/file/Parents_eleves/24/1/Plaqueette_Parents_595241.pdf).

discussion à visée philosophique<sup>25</sup>. Dans la mesure où il ressort qu'une part non négligeable des incidents à motivation raciste survient dans le cadre d'un harcèlement, les élèves pourraient également être sensibilisés à ces questions lors de la Journée nationale « Non au harcèlement », la première ayant eu lieu en novembre 2015<sup>26</sup>.

La CNCDH recommande également au ministère d'encourager, au sein des établissements scolaires, l'instauration de temps d'échange au sein des équipes éducatives et pédagogiques sur des situations de travail, qu'il soit question d'aborder une question sensible avec les élèves, ou de prévenir et gérer un conflit.

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

L'éducation contre le racisme irrigue l'ensemble du cursus de formation des élèves, dans une démarche transversale et pluridisciplinaire, et s'actualise dans les nouveaux programmes disciplinaires pour les cycles 2 (CP-CE1-CE2), 3 (CMI-CM2-6<sup>e</sup>) et 4 (5<sup>e</sup>, 4<sup>e</sup>, 3<sup>e</sup>), entrés en vigueur en septembre 2016. La circulaire du 20 juin 2016 sur le parcours citoyen, dont l'ambition est de structurer les apprentissages de l'école élémentaire à la terminale, fait explicitement référence à « *la prévention contre toutes les formes de racisme et l'ouverture interculturelle, pour que chacun s'enrichisse de la culture des autres* ». Dans ce cadre, le ministère mène une politique volontariste dans le champ de la formation et de l'offre de ressources. Les nouveaux enseignements et la promotion de nouvelles méthodes d'apprentissage induisent une nécessaire professionnalisation des acteurs qui requiert du temps pour s'inscrire dans les pratiques quotidiennes.

### A. Promouvoir un apprentissage actif de la citoyenneté

Le cadre renouvelé d'éducation à la citoyenneté comporte des orientations encourageantes, propices à la lutte contre le racisme, à la déconstruction des préjugés qui le sous-tendent et à la promotion de la tolérance. L'accent est mis sur la connaissance de soi et des autres, sur la part active de l'apprentissage de la citoyenneté (discussion, argumentation, projets communs, coopération, etc.) – qui fait défaut en France – pour faire vivre les valeurs de la République.

#### 1. Parcours citoyen et nouvel enseignement moral et civique (EMC)

L'EMC, en vigueur dans toutes les classes de l'école élémentaire à la classe de terminale, et dans toutes les voies du lycée d'enseignement général, technologique et professionnel, se situe au cœur du parcours citoyen. Dans ce cadre, la CNCDH rappelle son avis du 24 octobre 2013, dans lequel elle considère que l'EMC doit avoir pour objet non pas d'imposer aux élèves une morale officielle

25. Voir la séquence « Qu'est-ce qu'une insulte ? », sous la forme d'une discussion à visée philosophique sur la banque de séquences didactiques <http://www.reseau-canope.fr/bsd/sequence.aspx?bloc=885639>.

26. [www.education.gouv.fr/cid94795/presentation-de-la-premiere-journee-nationale-non-au-harcelement.html](http://www.education.gouv.fr/cid94795/presentation-de-la-premiere-journee-nationale-non-au-harcelement.html).

ou dominante mais plutôt de les aider à se forger une culture éthique et une morale personnelle en les ouvrant au dialogue et à la modération<sup>27</sup>.

De manière générale, la Commission salue l'orientation pédagogique de l'EMC visant à inculquer une éthique du vivre ensemble, dans un esprit de tolérance, et dans le respect de toutes les différences. Dans son précédent rapport, elle était plus critique sur la question des modalités de mise en œuvre de cet enseignement. Son entrée en vigueur anticipée à la rentrée 2015 (initialement prévue pour la rentrée 2016) avait en effet laissé de nombreux professeurs démunis faute d'un accompagnement suffisant, et des ressources assez problématiques, dans la mesure où certaines d'entre elles étaient remplies de clichés et de préjugés, avaient été produites dans l'urgence. Un an après, la CNCDH note avec satisfaction l'effort de formation et de production de ressources pour accompagner la mise en œuvre de l'EMC, qui doit être poursuivi.

Elle attire toutefois l'attention du ministère sur la nécessité de promouvoir un apprentissage actif de la citoyenneté, voie qui permet à l'élève – d'après la recherche – de mieux comprendre et s'approprier les valeurs de la République. En France, cet apprentissage souffre du paradoxe suivant : si les programmes d'enseignement civique sont bien structurés, sur le terrain les lacunes sont nombreuses (heures d'enseignement non dispensées dans leur totalité, pratique du débat argumenté non généralisée, faible engagement des élèves dans les instances de gouvernance des établissements, taux d'abstention des lycéens record aux élections de la vie lycéenne)<sup>28</sup>. Dans une tribune publiée dans *Le Monde* en mars 2016, un collectif de lycéens appuyé par 58 personnalités en lien avec les mondes des sciences économiques et sociales, de la plaidoirie, de l'éducation et de la politique évoque l'EMC en ces termes :

*« L'intention de cet enseignement nous semblait louable et plutôt positive : débattre des grands principes de la République dans un cours transversal. Pourtant, nous nous sommes rapidement aperçus qu'il ne pourrait remplir son rôle dans les faits : les thématiques sont extrêmement larges et théoriques, les enseignants n'ont pas été formés et ne disposent que d'une heure toutes les deux semaines. Ce cours prend généralement la forme de recherches pendant une longue partie de l'année sur un sujet choisi, avec une restitution. Parfois, les heures d'EMC n'ont même pas lieu : le professeur les utilise pour finir son cours d'histoire, ce qui peut être compréhensible vu le faible nombre d'heures allouées à cette matière<sup>29</sup> ».*

La mise en place progressive d'un parcours citoyen, qui dépasse le cadre de l'EMC, vise notamment à accentuer la part active de cet apprentissage. Ce

27. CNCDH, 24 octobre 2013, *Avis relatif à l'introduction d'un enseignement moral et civique à l'école*, JORF n° 0266 du 16 novembre 2013, NOR : CDHX1327419V.

28. UNESCO, *Note consacrée à l'apprentissage de la citoyenneté à l'école*, 13 janvier 2015, <http://www.cnesco.fr/fr/apprentissage-de-la-citoyennete-dans-lecole-francaise/>

29. Ce collectif de lycéens formule trois propositions : l'élargissement des cours de philosophie, de sciences économiques et sociales et le renforcement de la place de l'oral au lycée, « *alliées à des ressources comme le digital, les interventions de personnes extérieures au lycée, mais aussi les langues étrangères et l'interdisciplinarité, permettront aux jeunes d'apprendre qu'il est nécessaire de se forger une opinion par soi-même et de l'exprimer* », [http://www.lemonde.fr/idees/article/2016/03/18/pour-un-veritable-apprentissage-de-la-citoyennete-au-lycee\\_4885847\\_3232.html#1FsYbWGitwyHhHF.99](http://www.lemonde.fr/idees/article/2016/03/18/pour-un-veritable-apprentissage-de-la-citoyennete-au-lycee_4885847_3232.html#1FsYbWGitwyHhHF.99)

parcours s'articule autour de trois axes : des connaissances, des rencontres avec des acteurs ou des institutions à dimension citoyenne, ainsi que des engagements, dans des projets ou des actions éducatives à dimension citoyenne, dans les instances de vie collégienne et lycéenne, dans l'association sportive, sur les temps scolaires et périscolaires. Un accompagnement adapté et soutenu sur le long terme est nécessaire pour que les nouvelles méthodes d'enseignement s'inscrivent davantage dans les pratiques quotidiennes. À cet égard, la CNCDH note qu'un séminaire national de formation sera consacré, en 2017, à l'enseignement moral et civique et aux pratiques professionnelles des enseignants, notamment les pratiques collaboratives entre élèves, l'argumentation et l'engagement. Un rapport d'avril 2016 du CNESCO (Conseil national d'évaluation du système scolaire), sur l'apprentissage de la citoyenneté propose des pistes de réflexion et d'action intéressantes, dont le ministère pourrait s'inspirer<sup>30</sup>. Il est notamment noté en introduction à la section intitulée « Des pratiques d'enseignement en décalage avec les directives officielles » : « *Les pratiques et les contenus d'enseignement lors des cours d'éducation civique ne sont quant à eux pratiquement pas étudiés, en dehors de quelques rapports produits par les corps d'inspection, d'enquêtes de la Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance et de rares travaux de recherche sur l'éducation civique et/ou l'histoire* ».

La CNCDH recommande au ministère d'évaluer en 2017 (soit deux ans après son entrée en vigueur) la mise en place de l'enseignement moral et civique, et de prévoir un bilan d'étape de l'ensemble du parcours citoyen pour 2018, afin d'observer les avancées et de mieux cerner les besoins des acteurs de l'éducation en termes d'accompagnement.

## **2. À l'école, instaurer une éthique de la discussion, sans éviter les questions sensibles**

La CNCDH insiste cette année encore sur l'importance du débat en milieu scolaire, pour « *favoriser un enseignement moins didactique, plus vivant et plus concret, mettant la classe en activité, dans l'échange, comme dans la confrontation et le désaccord* », car « *l'adhésion aux valeurs ne se décrète pas, elle se construit et s'éprouve quand la parole de tous est entendue et qu'il existe un lieu pour le dire et le faire vivre*<sup>31</sup> ». Les questions sensibles ne doivent pas être évitées, surtout si elles sont propices aux amalgames et à la production de préjugés.

À l'évidence, les champs de la connaissance susceptibles d'être mobilisés pour déconstruire les préjugés ne sont pas forcément les plus faciles à traiter avec des élèves aux sensibilités et aux parcours multiples. Il n'est ainsi pas rare que les professeurs préfèrent éviter d'aborder les sujets sensibles, se trouvent désarmés pour affronter les réactions ou les questions des élèves, ou n'osent s'y aventurer par peur des retombées (réaction des parents et de la direction). Il est néanmoins du devoir de l'école de ne pas ignorer les sujets qui préoccupent les élèves, même controversés, et sans tabou car, si elle se désinvestit, les jeunes

30. CNESCO, *Éducation à la citoyenneté à l'école*, avril 2016.

31. CNCDH, 2 juillet 2015, *Avis Liberté, Égalité, Fraternité : donner corps aux valeurs de la République*, JORF n° 0157 du 9 juillet 2015.

seront d'autant plus tentés d'aller chercher des réponses ailleurs, auprès d'acteurs peut-être moins légitimes. Cette question a été posée après les attentats qui ont touché la France depuis 2015, et il semble que l'Éducation nationale promeuve davantage une éthique du dialogue<sup>32</sup>, bien qu'elle reste hésitante sur la posture à adopter pour traiter les sujets sensibles.

Dans son précédent rapport, la CNCDH invitait les acteurs de l'éducation à provoquer une participation active au débat. À cette fin, elle préconisait au ministère de promouvoir la mise en place, au sein des établissements scolaires, d'espaces de discussion :

- débats à partir de dilemmes moraux concernant les élèves ou discussions à visée philosophique, pour les plus jeunes (collège), afin qu'ils s'approprient les règles permettant une confrontation pacifique d'opinions argumentées ;
- ateliers sur le décryptage de l'actualité et des faits de société, pour les collégiens en fin de cycle et les lycéens, dans la mesure où les questions que se posent les jeunes sont largement tributaires des débats de société. Cela permettrait d'introduire des thèmes clés du débat social et politique, dans le cadre d'une approche pluridisciplinaire (histoire, sociologie, économie, sciences politiques, droit, sciences...), et d'encourager les élèves à prendre la parole.

L'objectif serait de les préparer à l'exercice futur de leur citoyenneté démocratique, en promouvant une éthique du débat, en les aidant à construire une posture critique et, par-là, à bousculer les certitudes et à déconstruire les préjugés qui ouvrent la voie au racisme, au rejet de l'autre et aux crispations.

À l'évidence, un simple affrontement d'opinions ou d'invectives est contre-productif et doit être évité, la confrontation des points de vue devant intervenir dans le cadre d'un dialogue construit et constructif. C'est en cela qu'il est fondamental d'accompagner les enseignants pour leur permettre d'aborder sereinement un sujet clivant. À titre d'exemple, il pourrait être envisagé d'élaborer un guide pédagogique sur la façon d'aborder les questions sensibles avec les élèves<sup>33</sup>, ou de produire des supports sur les sujets propices aux amalgames et aux préjugés (par exemple, l'affaire des caricatures, le conflit israélo-palestinien, le terrorisme, etc.)<sup>34</sup>. Il convient de souligner qu'un travail a été amorcé dans cette voie, dans le cadre des ressources produites et mises en ligne sur la plateforme Éduquer contre le racisme et l'antisémitisme du réseau Canopé. Des sujets tels que la concurrence des mémoires, le racisme et la liberté d'expression ou les liens entre science et racisme, sont abordés. Ce travail doit être poursuivi, puis régulièrement actualisé à l'aune de l'actualité et des débats de société susceptibles de susciter des interrogations, des désaccords et des controverses.

32. <https://www.reseau-canope.fr/developper-lesprit-critique/argumenter-et-debattre.html#bandeauPtf>

33. Au Québec, dans le cadre de la démarche « Vivre ensemble en français » de la commission scolaire Marguerite-Bourgeoys, le Centre d'intervention pédagogique en contexte de diversité et le Service des ressources éducatives ont produit en 2015 le guide pédagogique *Aborder les sujets sensibles avec les élèves*, <http://www.cipcd.ca/groupes/ducation-inclusive-et-rapprochement-interculturel/>

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

### 3. Éduquer aux médias et aux usages numériques responsables

Cette année encore, et conformément à son *Avis sur la lutte contre les discours de haine sur Internet* du 12 février 2015<sup>35</sup>, la CNCDH invite le ministère à porter une attention particulière à l'éducation aux médias et à l'information, prenant en compte les enjeux du numérique et de ses usages dans le respect des principes moraux et civiques. Plusieurs travaux ont montré que les jeunes étaient de plus en plus exposés aux contenus haineux sur Internet. Le rapport européen Net Children Go Mobile souligne ainsi l'accroissement de toute une série de pratiques entre 2010 et 2014 : exposition à des images violentes, insulte ou harcèlement en ligne, messages haineux et discriminatoires<sup>36</sup>. Une enquête sur l'impact de ces contenus sur les jeunes de 11 à 18 ans est en cours de réalisation, dans le cadre de l'appel à projet Attentats-recherche du CNRS, en ciblant spécifiquement ce qui relève du racisme, de l'antisémitisme, de l'islamophobie et de la xénophobie<sup>37</sup>. Une compréhension plus fine des techniques mobilisées pour inciter à la haine et de leur impact devrait permettre d'agir plus efficacement.

À l'heure actuelle, développer la littératie numérique<sup>38</sup> chez tous les jeunes apparaît déterminant pour qu'ils puissent acquérir l'ensemble des savoirs, des compétences et des méthodes qui leur permettront d'exercer une citoyenneté critique, éclairée et responsable. S'il est fréquent que des contenus produits par les médias soient exploités comme une ressource pour illustrer un cours, les médias au sens large sont moins envisagés comme des objets d'étude en tant que tels (caractéristiques propres à chaque média, modes de traitement journalistique, public cible...).

L'objectif est double :

- apprendre à l'élève à s'informer, à analyser un discours complexe, à décrypter l'information et l'image, ce afin de lutter contre la désinformation et les théories du complot, d'adopter une posture critique face à un sujet clivant ;
- éduquer aux usages numériques responsables, notamment pour les former à l'exercice de la liberté d'expression.

C'est pourquoi la volonté du ministère de donner plus de place à l'éducation aux médias et à l'information (EMI) doit être saluée. L'EMI, inscrite dans la loi pour la refondation de l'école de la République (2013), est ainsi devenue une compétence du socle commun de connaissances, et le ministère mène depuis une politique active de production de contenus<sup>39</sup>.

35. CNCDH, 12 février 2015, *Avis sur la lutte contre les discours de haine sur Internet*, JORF n° 0158 du 10 juillet 2015.

36. <http://netchildrengomobile.eu/>

37. Voir le projet « Stop aux appels à la haine sur Internet ! (SAH I). Recherche-action sur les incitations à la haine dans le cyberspace chez les jeunes âgés entre 11 ans et 18 ans », dirigé par C. Blaya, présenté à la suite de l'appel à projet « Attentats-recherche » du CNRS lancé après les attentats du 13 novembre 2015.

38. Conseil national du numérique, *Jules Ferry 3.0. Bâtir une école créative et juste dans un monde numérique*, octobre 2014.

39. À titre d'exemple, le CLEMI est un site qui vise l'éducation aux médias dans l'ensemble du système éducatif (<http://www.clemi.fr/>), et l'Agence nationale des usages du numérique éducatif est un site qui vise à la compréhension des enjeux liés à l'évolution des pratiques professionnelles des enseignants dans un contexte numérique (<https://www.reseau-canope.fr/agence-des-usages.html>).

Néanmoins, la formation dispensée aux équipes éducatives est encore largement insuffisante, bien que l'éducation aux usages numériques responsables fasse partie des priorités du Plan national de formation pour l'année 2015-2016. D'après Divina Frau-Meigs, spécialiste de l'éducation aux médias, au rythme actuel de 20 000 agents de l'Éducation nationale formés par an, il faudrait attendre l'année 2096 pour que tous soient formés aux outils numériques<sup>40</sup>. L'enquête OCDE-TALIS 2013 souligne en outre que l'utilisation des nouvelles technologies fait partie des besoins prioritaires en formation continue identifiés par les enseignants<sup>41</sup>. La CNCDH appelle ainsi le ministère à renforcer considérablement ses efforts de formation en la matière, notamment dans le cadre de la formation continue des enseignants, qui de manière générale est visiblement sous-dotée<sup>42</sup>. En effet, étant donné la rapidité des changements à l'heure de l'Internet, les enseignants doivent pouvoir régulièrement mettre à jour leurs compétences.

La CNCDH encourage également le ministère à poursuivre la mise en œuvre du Plan numérique pour l'éducation, dont la phase opérationnelle de déploiement devrait s'étendre jusqu'à 2018, en s'assurant le cas échéant que tous les établissements scolaires sont suffisamment équipés en matériel numérique, et qu'ils disposent d'une bonne connexion internet. Ce plan, lancé en mai 2015, rejoint une des recommandations formulée par la CNCDH dans son avis sur la lutte contre les discours de haine sur Internet.

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

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

### **1. Les nouveaux programmes d'histoire et de géographie : prendre davantage en compte le « passé composé »<sup>43</sup> de la France**

Les résultats d'une enquête menée en 2011-2012, en plein débat sur l'identité nationale, sous la direction de Françoise Lantheaume et de Jocelyn Létourneau,

40. Intervention de D. Frau-Meigs à la conférence TEDx « Peut-on apprendre à vivre ensemble ? », organisée par l'équipe TEDxChampsÉlysées, le 11 décembre 2016, à la Maison de la Radio (Paris). Il est à noter qu'elle intervient dans un MOOC créé par l'université de la Sorbonne, « DIY Éducation aux médias et à l'information », <https://mooc-francophone.com/cours/mooc-diy-education-aux-medias-et-a-linformation/>

41. <http://www.oecd.org/edu/school/talis-2013-results.htm>

42. L'insuffisance criante de la formation continue des enseignants est depuis de nombreuses années reconnue comme un des facteurs essentiels des contre-performances du système éducatif (voir par exemple les analyses récentes des résultats français aux enquêtes internationales PISA ou TIMSS) ; la tendance du ministère a été de ne pas en augmenter la dotation globale mais de déplacer les moyens au gré de priorités mouvantes (comme justement depuis deux ans l'éducation morale et civique).

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

montrent, sur la base de 5823 récits d'élèves âgés de 11 à 19 ans à qui il a été demandé de raconter l'histoire de France, que les jeunes ont des connaissances, une conscience historique et expriment un sentiment d'« appartenir à » la nation française<sup>44</sup>. Il en ressort que, si ces récits sont divers, leur trame est sensiblement la même, sans variation significative selon l'âge, la langue parlée à la maison, le territoire ou le type d'établissement considéré. Cette trame est celle d'une France ayant subi beaucoup d'épreuves (guerres, royauté absolue, révolution...) <sup>45</sup> qui lui ont permis d'acquérir sa grandeur, caractérisée par un régime (République, démocratie) et des valeurs politiques (liberté, égalité, fraternité). À rebours d'un certain nombre de clichés, il apparaît que les jeunes se sentent concernés par le récit historique commun <sup>46</sup> et en ressentent une certaine fierté.

Les résultats de cette enquête apparaissent encourageants. Ils confirment que l'histoire de France participe aujourd'hui encore à produire du commun et que le rôle de l'école est important. En effet, dans le cadre précis de cette enquête, les élèves identifient la « sphère scolaire » comme source principale de leurs connaissances (un quart de ces dernières provenant toutefois d'ailleurs, comme la famille) <sup>47</sup>. Les connaissances exprimées sont plus riches et nuancées en avançant dans la scolarité.

Ces conclusions rejoignent les observations formulées par la CNCDH, dans son précédent rapport, quant au rôle de l'école dans la transmission de références communes – dont les valeurs républicaines – qui fondent l'unité et la cohésion sociale. Elle soulignait également qu'il était tout aussi essentiel que l'école, notamment à travers l'enseignement de l'histoire et de la géographie, permette aux élèves de prendre conscience de la diversité de la population française.

Or l'enquête précitée révèle que les élèves, dans leur récit de l'histoire de France, font très peu référence à l'immigration et au fait colonial. Il faut toutefois souligner que, lorsqu'il est fait mention de la population étrangère, les allusions sont plutôt positives. Aucune mention antisémite, négationniste et très peu d'occurrences xénophobes n'ont été relevées, alors même que l'anonymat des questionnaires les invitait à s'exprimer librement.

La rareté des occurrences à l'immigration ou à la période coloniale interroge toutefois. À cet égard, la CNCDH ne peut que renouveler ses réserves quant aux nouveaux programmes d'histoire et géographie pour les cycles 3 (CM1, CM2, sixième) et 4 (cinquième, quatrième, troisième) <sup>48</sup>. Si les élèves peuvent être sensibilisés à la lutte contre le racisme et à l'ouverture interculturelle à l'occasion de plusieurs épisodes historiques contenus dans les programmes

44. F. Lantheaume, J. Létourneau (dir.), *Le Récit du commun. L'Histoire nationale racontée par les élèves*, presses universitaires de Lyon, octobre 2016.

45. Dans ces récits sont souvent évoquées les guerres, la royauté absolue, perçue comme oppressive, la Révolution française perçue comme une période de transition, des figures masculines comme Louis XIV et Napoléon, mais aussi quelques figures féminines comme Jeanne d'Arc et Marie-Antoinette.

46. En comparaison avec d'autres pays où cette enquête a également été menée (Suisse, Allemagne, province de Catalogne en Espagne, province du Québec au Canada), les élèves s'impliquent dans le roman national (occurrences du « je » et du « nous »).

47. Une des trois questions posées était la suivante : « À ton avis, d'où te viennent les connaissances que tu as sur l'histoire de France ? »

48. *Bulletin officiel spécial* n° 11 du 26 novembre 2015, programmes d'enseignement du cycle des apprentissages et du cycle des approfondissements (cycle 4), NOR : MENE1526483A, *JORF* du 24 novembre 2015.

(colonisation, esclavage, Révolution française, guerres mondiales, génocides...), il serait souhaitable de donner plus de place à l'immigration, les programmes de 2015 n'ayant pas tellement progressé sur ce point par rapport à ceux de 2008. Plus généralement, il semble plus que nécessaire de poursuivre le mouvement visant à ouvrir l'histoire nationale à la pluralité des situations historiques afin d'inventer un récit à plusieurs voix, et que chaque Français puisse reconnaître son appartenance à un « nous » collectif inclusif.

En outre, c'est notamment parce qu'elles sont complexes, connectées aux réalités sociales actuelles et qu'elles sont sources d'interrogations que ces thématiques doivent être abordées avec les élèves futurs citoyens, un des devoirs de l'école étant de leur apporter des repères, en favorisant la mise en perspective des débats de société.

De plus, il apparaît que la dimension territoriale de la France n'a pas été mise en exergue par les élèves dans leur récit de l'histoire nationale, à l'exception de ceux ayant été interrogés en Corse et à la Réunion<sup>49</sup>. Dans son précédent rapport, la CNCDH faisait le constat de la faible place accordée, dans les programmes d'histoire et de géographie, aux populations et aux territoires ultramarins dans les programmes d'histoire et de géographie, pourtant parties intégrantes de la République française. S'ils peuvent être abordés dans le cadre de chapitres thématiques (comme la colonisation en histoire, ou la métropolisation en géographie), leur place semble pour l'essentiel limitée à la portion congrue, notamment dans un sous-thème du thème 2 en classe de troisième (« *Les territoires ultramarins français : une problématique spécifique* »). Il serait nécessaire d'insister sur la dimension territoriale de la nation française, afin de ne pas laisser entrevoir aux élèves une France limitée à sa métropole.

Dans le même ordre d'idées, convaincue que la connaissance est le meilleur rempart contre l'intolérance et le rejet de l'autre, la CNCDH appuie la recommandation du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, à la suite de sa visite en France, à savoir la nécessité de promouvoir l'enseignement de l'histoire des populations roms et des gens du voyage en Europe pour éradiquer la méconnaissance générale en la matière et combattre les stéréotypes et les préjugés dont ils sont parfois l'objet<sup>50</sup>.

## 2. La mobilisation des institutions mémorielles

Le passé se présente comme un répertoire de ressources et d'actions pour donner sens (au sens de signification et de direction) au présent. Les actions menées par l'école en partenariat avec les institutions mémorielles devraient ainsi permettre de lutter contre le cloisonnement des mémoires, de favoriser la confrontation des élèves à des mémoires, et donc à des histoires, éloignées de la leur pour ainsi favoriser la connaissance réciproque, et de saisir la part d'universel contenue dans chacune de ces expériences historiques. Ce dernier point est primordial : cela revient à insister sur les mécanismes récurrents qui

49. Seule territoire d'Outre-Mer sur lequel cette étude s'est portée.

50. Rapport du commissaire aux Droits de l'homme du Conseil de l'Europe, publié le 17 février 2015, après sa visite en France du 22 au 26 septembre 2014, CommDH(2015) 1.

ont conduit au pire, sur les capacités d'y résister, mais aussi sur l'importance d'intervenir dès la détection des premiers signaux d'alerte.

Dans ce cadre, la CNCDH salue le travail mené par l'Éducation nationale visant à utiliser les lieux de mémoire et de culture comme outils pédagogiques permettant aux élèves d'appréhender l'histoire des formes prises par le racisme et l'antisémitisme. Il se concrétise notamment par une mise en réseau des établissements culturels, des fondations mémorielles et des lieux de mémoire et d'histoire. La DILCRAH et les ministères de la Culture, de la Défense et de l'Éducation nationale ont organisé, en décembre 2015, une réunion de leurs réseaux territoriaux respectifs, afin de travailler sur les outils nécessaires au déploiement de ce projet sur l'ensemble du territoire national, notamment un répertoire raisonné des lieux de culture et de mémoire<sup>51</sup>, et sur l'organisation territoriale et l'animation du projet à l'échelon local. Un réseau des lieux de mémoire de la Shoah a d'ores et déjà été mis en place, officiellement lancé le 23 mars 2016<sup>52</sup>.

Cette initiative viendra compléter l'offre de ressources existantes<sup>53</sup>. Cette année encore, des journées dédiées (comme la Journée de la mémoire des génocides et des crimes contre l'humanité, celle de la Mémoire de la traite négrière, de l'esclavage et de leur abolition) ont été organisées. Le concours national de la Résistance et de la Déportation a été complètement réformé, afin notamment de permettre à un plus grand nombre d'établissements d'y participer<sup>54</sup>. Au niveau académique, le référent « Mémoire et Citoyenneté » assure la coordination des différentes actions menées localement.

La CNCDH attire l'attention du ministère et de ses partenaires sur la nécessité d'assurer un traitement équilibré des différentes mémoires attachées à la population française, en ayant à l'esprit que le contraire de la mémoire est l'oubli, et que cet oubli est préjudiciable<sup>55</sup>. Elle rappelle que la visite d'un lieu mémoriel ne constitue pas en soi une démarche suffisante. Elle doit s'inscrire dans un projet pédagogique et didactique comprenant en amont une solide préparation – pour apporter aux élèves les outils leur permettant d'adopter une distance critique pendant la visite – et une exploitation en aval afin que la visite ne se résume pas à un simple acte de commémoration. À cette fin, des formations, comme celles proposées par le Mémorial de la Shoah depuis une dizaine d'années, qui font le point sur l'historiographie et nourrissent une réflexion scientifique, philosophique et pédagogique, sont particulièrement utiles. L'intérêt du projet Ambassadeurs de la mémoire, porté par les onze institutions membres du réseau, qui consiste

51. L'outil devrait avoir trois fonctions : mettre à la disposition des éducateurs une cartographie interactive des lieux ressources, une base de données sur les activités menées par chaque lieu, ainsi qu'un agenda des événements organisés.

52. <http://www.ambassadeurs-memoire-shoah.org/>

53. La plateforme « Éduquer contre le racisme et l'antisémitisme » renvoie à des outils exploitables (sites des lieux mémoriels, site « chemins de mémoire » du ministère de la Défense, page « Mémoire et histoire » du site Eduscol...).

54. <http://eduscol.education.fr/cid45607/concours-national-de-la-resistance-et-de-la-deportation.html>.

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

en un engagement de plusieurs élèves dans une année de réflexion et d'actions autour de la transmission de l'histoire de la Shoah, doit également être souligné.

### 3. Principe de laïcité et enseignement laïc des faits religieux

Les événements qui se sont succédé depuis janvier 2015 ont réveillé le vieux débat sur l'opportunité d'un enseignement laïc des faits religieux. Le rapport du recteur Philippe Joutard sur l'enseignement de l'histoire en 1991<sup>56</sup>, tout comme celui de Régis Debray sur l'enseignement laïque du fait religieux en 2002<sup>57</sup> se sont attachés à démontrer les vertus et la nécessité d'un tel enseignement. Il est aujourd'hui établi que l'ignorance des doctrines, des traditions et des croyances de l'autre alimente les clichés et les préjugés, mais aussi les fanatismes et radicalismes religieux<sup>58</sup>. Il est ainsi légitime de penser que l'éducation au fait religieux participe d'une éducation à la complexité du réel, plus propice que l'ignorance au développement de la connaissance réciproque.

Le fait religieux est déjà abordé, de manière transversale, dans les programmes de plusieurs disciplines, notamment l'histoire-géographie et l'EMC, conformément au socle commun de 2015 qui conduit à étudier, au titre de la diversité des modes de vie, des cultures et des expressions artistiques « *les éléments clés de l'histoire des idées, des faits religieux et des convictions* ». Dans les programmes d'histoire-géographie, cet enseignement est principalement centré sur les trois religions monothéistes, abordées en 6<sup>e</sup> et 5<sup>e</sup>, puis au lycée (par exemple l'étude de Constantinople comme lieu de contact entre différentes cultures et religions en seconde pour le thème 4 « *L'élargissement du monde (xv-xvii<sup>e</sup>)* »), cette ouverture étant essentielle à l'intelligibilité du passé et du monde d'aujourd'hui. L'EMC traite ces questions, dans le volet « *La sensibilité : soi et les autres* », principalement sous l'angle de la lutte contre les stéréotypes et les discriminations, et dans le volet « *Le jugement : penser par soi-même et avec les autres* », sous l'angle de la pédagogie du droit, de la liberté de conscience, du pluralisme des croyances et du principe de laïcité.

Sur le terrain cependant, on observe encore des réticences à aborder la question et un manque de culture en la matière. La formation insuffisante des formateurs, tout comme la vision tronquée de la laïcité qui prévaut parfois, ne facilite pas le travail des équipes éducatives et pédagogiques. Partant, la CNCDH formulera plusieurs observations.

En premier lieu, il semble indispensable que les personnels de l'éducation soient suffisamment armés pour aborder ces questions, en insérant un module obligatoire sur l'enseignement laïc des faits religieux dans la formation initiale des professeurs du primaire comme du secondaire, dans celle des personnels d'encadrement, et en développant l'offre de formation continue, en sus du parcours dédié de formation

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

57. R. Debray, *L'enseignement du fait religieux dans l'école laïque*, la Documentation Française, février 2002 (<http://urlz.fr/2A0L>).

58. Un sondage publié le 21 juin 2015 par *Le Parisien-Aujourd'hui en France* montre par exemple que le regard porté sur l'islam dépend du degré de familiarité que l'on a avec cette religion (63 % des Français reconnaissent « *mal* » la connaître) <http://www.odoxa.fr/wp-content/uploads/2015/06/Odoxa-pour-Le-Parisien-Aujourd'hui-en-France-Les-musulmans.pdf>.

en ligne disponible depuis octobre 2015<sup>59</sup>. Dans ce cadre, il est nécessaire d'aider les équipes éducatives à investir l'enseignement des faits religieux, en menant une vraie réflexion sur le rôle et la place de cet enseignement, afin de répondre aux interrogations légitimes des personnels de l'éducation (Ai-je les connaissances ? Ai-je le droit ? Jusqu'où puis-je aller ?), et ainsi lever les réticences à aborder ces questions en classe. Aussi, cette formation, outre des connaissances théoriques sur les faits religieux, pourrait être l'occasion de présenter clairement l'approche de pluridisciplinarité et d'impartialité retenue par le ministère de l'Éducation nationale, en insistant sur la complémentarité de cet enseignement avec le principe de laïcité<sup>60</sup>, en explicitant les objectifs poursuivis<sup>61</sup>, et en rappelant la possibilité de recourir à des intervenants extérieurs comme Coexister et Enquête<sup>62</sup>. La CNCDH recommande au ministère d'évaluer la mise en place de l'enseignement laïc des faits religieux, en partenariat avec l'Observatoire de la laïcité.

En second lieu, plusieurs conceptions de la laïcité sont en tension. D'après les résultats observés lors de la phase exploratoire de l'enquête conduite par l'université de Lyon II sur le thème « Racisme, discrimination, intolérance », il semble que, au sein des équipes éducatives et pédagogiques, tout le monde ne partage pas la même conception de la laïcité, et qu'apparaît encore une disjonction entre le principe fondé en droit et la façon dont il est reçu sur le terrain. Plaçant l'effectivité du principe de laïcité au cœur de l'équilibre entre liberté de conscience, liberté de religion et neutralité de l'État et de ses services, et dans la continuité de son avis sur la laïcité du 26 septembre 2013, la CNCDH réaffirme que le principe de laïcité doit être entendu comme un principe fondé en droit, et non comme une valeur morale, la conception retenue le cas échéant pouvant être lourde de conséquences sur le positionnement de l'enseignant. Partant, la CNCDH note avec satisfaction la nécessaire et progressive prise de conscience autour de la pédagogie de la laïcité<sup>63</sup>. Elle encourage vivement le ministère à pérenniser ses efforts de formation, afin que chacun s'approprie les règles de droit afférentes, qu'une posture de dialogue, et non d'interdiction, soit privilégiée. Le ministère

59. Le parcours M@gistère sur l'enseignement laïc des faits religieux, destiné prioritairement à l'école élémentaire et au collège, fait le point sur les attendus de cet enseignement, montre des pratiques de classe et fournit des outils pédagogiques.

60. Comme l'expliquait déjà Régis Debray en 2002, « *l'enseignement du fait religieux n'exige pas un moins mais un plus de laïcité* », pour passer d'une « *laïcité d'incompréhension (le religieux, par construction, ne nous regarde pas) à une laïcité d'intelligence (il est de notre devoir de le comprendre)* », *L'Enseignement du fait religieux dans l'école laïque*, éditions Odile Jacob, octobre 2015 (nouvelle édition), pp. 21-22).

61. En effet, il ne convient pas de se mêler de la doctrine en procédant à un cours d'instruction religieuse ou en débattant la question de la vérité de la croyance, l'enseignement des faits religieux devant être appréhendé comme un fait sociologique et de civilisation, qui permet notamment d'appréhender la diversité culturelle de la population française, afin d'endiguer la propagation des préjugés et des stéréotypes, sources de rejet et d'intolérance ; d'envisager une lecture critique et distanciée des textes et des informations véhiculés par les différents médias ; d'assurer une meilleure compréhension du monde contemporain ; de dépassionner le sujet et de lutter contre les dérives (l'intolérance aussi bien que la radicalisation) liées à l'ignorance.

62. <http://www.enquete.asso.fr/>  
<http://www.coexister.fr/>

63. Un parcours « Laïcité » a été mis en place, sous la forme d'une offre de formation en ligne complétée, au printemps 2015, par un plan exceptionnel de formation des équipes éducatives pour les aider à aborder les questions de la citoyenneté, de la laïcité et de la lutte contre les préjugés et les discriminations en classe. Plusieurs ESPE ont mis en place des formations initiales sur la manière d'aborder ces questions avec les élèves. Un réseau de référents académiques assure la concertation entre les différents acteurs et la médiation avec les familles en cas de conflit. En outre, la promotion de la Charte de la laïcité à l'école s'est accompagnée de la diffusion d'un ensemble de ressources regroupées sur le portail « Valeurs de la République ».

devrait également promouvoir des temps d'échange collectifs pour évoquer les problèmes susceptibles de se poser, dans le cadre de la formation ainsi qu'au sein des établissements scolaires. En effet, d'après l'Observatoire de la laïcité, la méconnaissance de ces règles et le refus du dialogue constituent les principaux responsables des difficultés pouvant advenir<sup>64</sup>. De manière générale, il faut préciser que les problèmes ne sont pas si fréquents et que le principe est souvent appliqué de manière apaisée, par une gestion locale des tensions<sup>65</sup>.

#### Observations de la CNCDH devant le tribunal administratif, 26 décembre 2016

Le tribunal administratif de Dijon a sollicité pour avis la CNCDH le 14 novembre dernier, dans le cadre d'un contentieux opposant la Ligue de défense judiciaire des musulmans à la commune de Chalon-sur-Saône. Cette dernière a en effet supprimé la fourniture de menus de substitution qui existait jusque-là dès lors qu'un plat contenant du porc était servi dans les cantines scolaires de la ville. En tête des motifs invoqués, la commune se fondait sur le principe de laïcité estimant que la fourniture de menus de substitution « entacherait d'illégalité » l'organisation du service de restauration<sup>66</sup>. Le Conseil municipal accordait aussi une importance particulière au principe d'égalité, en suggérant que fournir des menus de substitution reviendrait à opérer une inégalité de traitement entre les élèves, selon qu'ils revendiquent un interdit alimentaire ou non. Dans ses observations adressées au tribunal, la CNCDH invite tout d'abord les responsables politiques locaux à se garder d'une instrumentalisation du droit à des fins polémiques et au détriment des enfants. Ensuite, contrairement à ce qu'affirme la commune, le principe de laïcité n'interdit pas l'existence de menus de substitution destinés à respecter des croyances religieuses. Sur ce point, la délibération repose donc sur une erreur de droit. Certes, la laïcité n'impose pas non plus leur mise en place. Toutefois, en se fondant sur l'évolution de la jurisprudence relative aux menus confessionnels dans les établissements pénitentiaires, ainsi que sur les droits de l'enfant, l'enfant étant un usager contraint de la cantine, la CNCDH invite le juge à exercer un contrôle sur les motifs de la décision prise par la commune : la fourniture de menus de substitution engendrait-elle des problèmes d'organisation et de fonctionnement du service ? En définitive, c'est un contrôle de proportionnalité qui est préconisé entre, d'une part, l'atteinte portée par la délibération à la liberté religieuse des enfants et de leurs parents, dont la religion prohibe la consommation de porc et, d'autre part, les difficultés matérielles qui auraient amené la commune à remettre en cause les menus de substitution.

Il est à noter que la CNCDH est en train de produire, en partenariat avec l'Observatoire de la laïcité, quatre courts-métrages pédagogiques sur la laïcité à destination des collégiens (11-15 ans).

### C. Ressources et formations pour lutter contre le racisme : une offre abondante en cours de structuration

Se sentant parfois démunis face à certains problèmes de racisme et de violence en milieu scolaire, les enseignants mettent souvent en avant l'absence de consignes ou d'outils pédagogiques relatifs aux méthodes de sensibilisation<sup>67</sup>. À cet effet, la CNCDH constate avec satisfaction l'effort porté, dans l'élan de la Grande mobilisation pour les valeurs de la République, annoncée en janvier 2015,

64. Cf. le *Rapport annuel 2015-2016* de l'Observatoire de la laïcité.

65. <http://www.apvf.asso.fr/files/publications/LB-DEFINITIF-Laicite-et-Vivre-ensemble-dans-les-petites-villes.pdf>.

66. Ville de Chalons-sur-Saône, *Extrait du registre des délibérations : conseil municipal du 29 septembre 2015*, n° CM-2015-09-31-1.

67. 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.

sur la formation des personnels, le travail avec les partenaires de l'école et la diffusion de ressources pédagogiques.

Le portail du réseau Canopé « Valeurs de la République », mis en ligne en décembre 2015, tente de structurer l'offre foisonnante de ressources existantes, ce que la CNCDH appelait de ses vœux dans son précédent rapport. Ce portail est composé de pistes pour comprendre (notions clés, rappel du droit...) et pour agir (séquences pédagogiques, approches disciplinaires...), ventilées en plusieurs rubriques, notamment « Éduquer contre le racisme et l'antisémitisme », plateforme ouverte en mars 2016. Les autres rubriques participent également à la lutte contre le racisme et à la promotion de la tolérance (« laïcité », « égalité filles-garçons », « développer l'esprit critique », « fraternité », « réagir face au complotisme », « prévenir la radicalisation »). Ce portail renvoie également vers une liste de sites spécialisés, comme la banque de séquences didactiques ou le Centre de liaison de l'enseignement et des médias d'information (CLEMI). Il donne en outre de la visibilité aux actions nationales et aux partenaires de l'école (réserve citoyenne, associations, lieux mémoriels...), dans une perspective de mise en réseau. Il met aussi en valeur les initiatives collectives ou individuelles au sein des écoles et des établissements.

À l'évidence, il s'agit d'un outil très riche pour lutter contre le racisme et pour promouvoir le vivre ensemble. La CNCDH appelle le ministère à l'alimenter régulièrement, en attirant particulièrement son attention sur les thématiques soulevées dans les sections précédentes, s'agissant notamment des sujets sensibles (faits d'actualité, débats de société) et de l'enseignement laïc des faits religieux (onglet de la plateforme « laïcité »)<sup>68</sup>. S'agissant de la plateforme « Éduquer contre le racisme et l'antisémitisme », les notions abordées (« racisme anti-Roms », « racisme anti-Arabs », « antisémitisme » ...), pourraient comprendre des ressources pédagogiques pour les approfondir en classe. À titre d'illustration, la page consacrée à la notion « racisme anti-Roms » pourrait comporter un lien vers le site du Conseil de l'Europe<sup>69</sup> qui a élaboré un matériel pédagogique riche sur l'histoire, la mémoire et la culture rom, vers le livret sur la déconstruction des idées reçues sur les Roms conçu par Romeurope<sup>70</sup>, ou encore le site consacré à l'*International Romani Resistance Day*<sup>71</sup>, qui célèbre la révolte des Tziganes du 16 mai 1944 à Birkenau. Dans ce cadre, la CNCDH constate avec satisfaction que le ministère prévoit de développer une rubrique consacrée à des ressources offrant des pistes de mise en œuvre des nouveaux programmes du cycle et proposant des parcours pédagogiques, constitués d'une sélection de ressources documentaires et d'activités conçus pour la classe, ainsi que des outils de pilotage – à l'échelle de l'établissement – d'une politique de prévention du racisme et de l'antisémitisme.

68. Dans sa contribution, le ministère précise que, dans le courant de l'année scolaire 2016-2017, l'offre de ressources « va être renforcée par la mise en place de nouveaux dispositifs qui permettront, en lien notamment avec des chercheurs et des partenaires issus des médias, de faire travailler à la fois les compétences oratoires des élèves et leurs capacité d'analyse de discours complexes, scientifiques et médiatiques ».

69. [http://www.coe.int/t/dg4/education/roma/teachMaterial\\_fr.asp](http://www.coe.int/t/dg4/education/roma/teachMaterial_fr.asp)

70. [https://www.romeurope.org/IMG/pdf/20160722\\_guide\\_roms\\_2\\_edition\\_web.pdf](https://www.romeurope.org/IMG/pdf/20160722_guide_roms_2_edition_web.pdf).

71. <http://www.insurrection-gitane.com/>

La CNCDH s'interroge néanmoins sur l'usage de ces ressources par les enseignants. Dans le cadre de la phase exploratoire de l'enquête « Religions, racismes, discriminations », conduite par l'université Lyon II, les enseignants mettent en avant le manque de temps pour s'appropriier ces outils et leur méconnaissance<sup>72</sup>. Il serait opportun de prévoir, dans le cadre de la formation initiale et continue, des temps d'appropriation des ressources du portail « Valeurs de la République ». Il pourrait également être prévu des temps de travail collectif des enseignants, avec des personnels non enseignants dans les établissements scolaires sur les outils à leur disposition pour les faire connaître et envisager leur usage adapté au contexte de l'établissement.

Les enseignants jouent incontestablement un rôle fondamental pour porter les réformes promues dans le cadre de la Grande mobilisation pour les valeurs de la République. À ce titre, ils doivent être formés pour maîtriser les évolutions pédagogiques promues par le ministère, mettre en œuvre les nouveaux enseignements (EMC, histoire, enseignement laïc du fait religieux...) et utiliser davantage les outils numériques. À la formation initiale des personnels, dispensée dans les écoles supérieures du professorat et de l'éducation (ESPE), s'ajoute la formation continue proposée notamment dans le cadre des plans académiques de formation – qui reprennent les priorités définies dans le cadre du Plan national de formation. La priorité a été donnée, pour les années 2015 et 2016, à la formation des enseignants à la transmission des valeurs de la République, à la laïcité, à l'enseignement laïc du fait religieux, à la sensibilisation à la diversité et à la prévention et au traitement des discriminations. Dans le contexte actuel, les priorités fixées semblent pertinentes et se sont concrétisées par la mise en place d'actions de formation variées<sup>73</sup>. La CNCDH attire toutefois l'attention du ministère sur les résultats de l'enquête OCDE-TALIS de 2013 : *« L'enquête montre que les enseignants français se sentent moins bien préparés que leurs homologues des pays participants pour le volet pédagogique de leur métier, jugeant leur formation initiale trop académique, mais participant moins que leurs collègues des autres pays à des activités de formation continue. L'enquête souligne également la faiblesse de la collaboration entre enseignants en France en comparaison avec les autres pays<sup>74</sup>. »*

La CNCDH salue l'impulsion donnée, en 2016, à la Semaine de lutte contre le racisme et l'antisémitisme, qui n'a plus uniquement été organisée dans le système scolaire mais revêtue un caractère interministériel. Elle a donné lieu à des actions riches et diversifiées portées par les acteurs de l'école et ses partenaires (associations, établissements scolaires et culturels, universitaires, clubs sportifs...). Le ministère a créé un répertoire interactif d'actions éducatives (conférences, expositions, théâtre, projections vidéos, interventions dans les écoles...) pour capitaliser les bonnes pratiques<sup>75</sup>. Au-delà de cette semaine dédiée, la collaboration avec des acteurs extérieurs à l'école doit être encouragée, comme la

72. Entretien avec F. Lantheaume, directrice du projet de recherche, le 16 décembre 2016.

73. Voir la contribution du ministère sur le site internet de la CNCDH.

74. OCDE, juillet 2015, *Vers un système d'éducation plus inclusif en France ?*, p. 2. Voir les résultats de l'enquête internationale TALIS 2013 de l'OCDE sur les enseignants, l'enseignement et l'apprentissage, <http://www.oecd.org/edu/school/talis-2013-results.htm>

75. Voir le site pour l'année 2017, <http://semaine21mars.tousuniscontrelahaine.gouv.fr/>

Réserve citoyenne<sup>76</sup>. La CNCDH salue, cette année encore, l'effort financier consenti par le ministère pour soutenir l'activité de ses partenaires<sup>77</sup>.

En résumé, la CNCDH recommande :

- d'enrichir le portail « Valeurs de la République », notamment la plateforme « Éduquer contre le racisme et l'antisémitisme », en lien avec les personnels de l'éducation, afin que le champ couvert, les contenus de formation et les outils pédagogiques mis à disposition répondent à leurs besoins ;
- de développer les temps d'échange sur les situations de travail et l'appropriation des ressources du portail « Valeurs de la République », dans le cadre de la formation initiale et continue ;
- d'améliorer la formation initiale, en la rendant moins académique, et de développer la formation continue des personnes de l'éducation du primaire et du secondaire, en la centrant davantage sur les besoins identifiés<sup>78</sup> ;
- de promouvoir, au sein des académies, des temps d'échange avec les partenaires de l'école impliqués dans la promotion de la tolérance et du vivre ensemble de manière à favoriser les interactions et d'explorer des pistes d'action éducative possibles.

#### D. La mobilisation de l'enseignement supérieur et de la recherche dans la lutte contre le racisme

La mobilisation de l'enseignement supérieur et de la recherche, promue par le Gouvernement<sup>79</sup>, a été particulièrement forte en 2016. Elle revêt une double dimension : la prévention du racisme pouvant se manifester au sein des établissements, le rôle de la recherche dans la compréhension de ce phénomène complexe.

En matière de lutte contre le racisme au sein des établissements d'enseignement supérieur, on peut citer la conception d'un MOOC (*massive open online course*) sur les thèmes du racisme et de l'antisémitisme à destination des formateurs exerçant au sein de l'enseignement supérieur et de la recherche, la signature d'un partenariat avec le Défenseur des droits le 7 janvier 2016 pour lutter contre toutes les formes de discrimination, ainsi que la constitution d'un réseau de référents « Racisme-Antisémitisme ». Une centaine d'établissements d'enseignement supérieur ont déjà procédé à la désignation d'un référent sur ces thématiques. Ce réseau, lancé officiellement le 7 décembre 2016, devrait constituer un appui et un relais important au sein des établissements. La CNCDH espère qu'il se concrétisera par la mise en place d'actions concrètes dans le champ de la formation, de la recherche et de la « vie de campus ».

76. La création de la Réserve citoyenne, qui offre à tous les citoyens la possibilité de s'engager pour transmettre et faire vivre les valeurs de la République à l'école, permet d'ouvrir l'école à la société civile afin de l'associer à sa mission éducative. Au 31 décembre 2016, 69,2 % des 5 711 réservistes interviennent dans le champ de la transmission des « Valeurs de la République ».

77. Pour plus de détails, voir la contribution du ministère jointe sur le site internet de la CNCDH.

78. D'après l'enquête TALIS 2013, les enseignants sont plus nombreux en France à identifier des besoins importants en matière de formation continue (enseignement des élèves ayant des besoins particuliers arrive en tête, utilisation des nouvelles technologies dans les apprentissages, travail en équipe...).

79. Voir le plan « Grande mobilisation de l'école pour les valeurs de la République » du 22 janvier 2015 et le Plan national contre le racisme et l'antisémitisme 2015-2017.

Dans sa contribution, le ministère évoque l'idée de réaliser une cartographie des potentiels d'enseignement et de recherche sur les thématiques de racisme et de discrimination, projet que la CNCDH ne peut que soutenir dans la mesure où elle permettra d'accroître la visibilité de l'offre de formation et de recherche sur chaque site comme au plan national.

Si de récentes polémiques sur la question du voile à l'université<sup>80</sup> ont pu faire craindre l'émergence de tensions autour du principe de laïcité, une récente enquête conduite par l'Observatoire de la laïcité auprès de 130 universités et établissements de l'enseignement supérieur public a révélé une situation globale respectueuse de la laïcité, malgré l'existence de rares incidents à propos de la gestion du fait religieux. Ces derniers se résolvent généralement par le recours au règlement intérieur et par le dialogue<sup>81</sup>.

En matière de production de connaissances, le rôle de l'enseignement supérieur, avec la rigueur méthodologique et la posture de prise de distance critique qui le caractérise, a été réaffirmé dans le contexte particulier des attentats, et des polémiques qu'il ne manque pas de soulever<sup>82</sup>. La CNCDH encourage le développement de projets de recherche sur les thématiques du racisme et des discriminations, en privilégiant l'interdisciplinarité (sociologues, historiens, philosophes, généticiens...), pour garantir la diversité et la complémentarité des approches et des vues. Elle invite les établissements porteurs de tels projets à diffuser largement les résultats de leurs travaux (colloques, synthèses, journées d'études, production de supports à destination des acteurs de terrain et du grand public...), susceptibles d'éclairer l'opinion et l'action publique.

#### **Le projet de recherche « Religions, discriminations et racisme en milieu scolaire » (2015-2020)**

Ce projet de recherche porté par l'université Lyon II, en partenariat avec l'IFE-ENS de Lyon (2015-2020), mobilise une équipe pluridisciplinaire et internationale (France, Québec, Suisse, Brésil). Il vise à mieux comprendre comment les équipes éducatives et pédagogiques interprètent l'expression des religions, les manifestations de discriminations et de racisme, à travers trois dimensions : les approches disciplinaires par lesquelles les enseignants sont amenés à aborder ces questions ; les situations dans lesquelles les professionnels sont confrontés à des difficultés (remises en cause de l'enseignement, refus d'activité, manifestation de racisme...); l'activité des professionnels pour éviter, résoudre ou dépasser ces difficultés.

L'année 2015-2016 a été consacrée à la réalisation d'une enquête exploratoire, afin de préciser les orientations de la recherche. L'enquête se poursuit dans les collèges en 2016-2017, la focale étant mise sur les situations et l'activité des professionnels de l'éducation (façons d'agir, ressources mobilisées, principes de référence, liens avec les problématiques politiques et médiatiques récentes...).

Pour plus d'informations : <https://redisco.hypotheses.org/>

80. En 2013, le Haut Conseil à l'intégration a publié un rapport pointant des atteintes à la laïcité et conseillant d'interdire « les signes et tenues manifestant ostensiblement une appartenance religieuse » (*Projet d'avis sur l'expression religieuse et la laïcité dans les établissements publics de l'enseignement supérieur en France*, 5 août 2013).

81. Observatoire de la laïcité, *Avis sur la laïcité et la gestion du fait religieux dans les établissements de l'enseignement supérieur public*, 15 décembre 2015.

82. La mesure 10 du plan « Grande mobilisation de l'école pour les valeurs de la République », prévoit de « mobiliser l'enseignement supérieur et la recherche pour éclairer la société dans son ensemble sur les fractures qui la traversent et sur les facteurs de radicalisation ».

Ce projet de recherche est d'autant plus opportun que les études en milieu scolaire sur ces thématiques sont peu nombreuses et que les outils méthodologiques d'analyse des approches et des actions pédagogiques n'existent pratiquement pas. Il serait intéressant de compléter l'approche retenue par l'université Lyon II (étude centrée sur les équipes éducatives), par une enquête s'attachant à explorer les perceptions des élèves eux-mêmes sur l'expression des religions, les manifestations de discriminations et de racisme, mais aussi sur les actions menées par les professionnels pour aborder ces thématiques et gérer les situations difficiles en milieu scolaire. Une telle approche permettrait de mettre en évidence l'impact et l'efficacité des actions pédagogiques mobilisées par les professionnels, afin d'identifier les leviers existants pour renforcer la capacité de l'école et de ses partenaires à lutter contre le racisme. La CNCDH invite le ministère à tirer profit des recherches existantes sur la question.

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

Si l'école reste un puissant facteur d'intégration, de nombreux travaux de recherche interrogent les mécanismes qui engendrent des inégalités, parfois des discriminations, dans l'accès à l'éducation et en milieu scolaire, ainsi que la pertinence des moyens mis en œuvre pour y faire face<sup>83</sup>. Malgré les réformes successives, le diagnostic ne varie pas : le système éducatif français est profondément inégalitaire<sup>84</sup>. Une enquête croisant différentes expertises (sociologues, économistes, didacticiens, psychologues...), dont les conclusions ont été dévoilées en septembre 2016 par le CNESEO, met en cause trente ans de politiques éducatives qui ont exacerbé les inégalités de naissance, au lieu de les résorber. Pourtant, comme le rappelle justement France Stratégie, dans la note de mai 2016 *2017-2027 : Quelles priorités éducatives ?*, des exemples étrangers montrent qu'il est possible de réduire les inégalités et de viser la réussite pour tous, sans que cela se traduise par une dégradation du niveau de performance<sup>85</sup>. Aussi est-il nécessaire que la mixité sociale devienne une source de consensus et non de dissension ou d'appréhension. Si les orientations tracées depuis quelques années sont encourageantes, leur mise en œuvre fait parfois défaut, se résumant à des actions de terrain encore trop timides. La réduction des inégalités doit constituer une priorité forte de la politique éducative de la France.

#### A. Observations générales

L'inégal accès à l'éducation des mineurs étrangers, isolés ou non, constitue une atteinte grave aux droits fondamentaux garantis tant par le droit interne que par les normes internationales. La CNCDH regrette vivement que ce droit soit

83. CNESEO, *Comment l'école amplifie-t-elle les inégalités sociales et migratoires ?*, septembre 2016; F. Dhume, S. Dukic, S. Chauvel, P. Perrot, *Orientation scolaire et discrimination. De l'(in)égalité de traitement selon l'"origine"*, Paris, La Documentation française, 2011, collection Études et recherches, HALDE. Cette revue de la littérature française, réalisée à la demande de la HALDE et de l'ASCE, cherche à faire état des savoirs en matière d'inégalités de traitement selon l'« origine » dans l'orientation et les parcours des élèves.

84. Voir notamment les enquêtes PISA de l'OCDE sur la France.

85. France Stratégie, *2017-2027 : quelles priorités éducatives ? Enjeux*, mai 2016.

parfois ignoré ou contesté par ceux qui sont chargés d'appliquer la loi. Dans son dernier rapport sur les droits fondamentaux des étrangers en France, le Défenseur des droits met en exergue des décisions discriminantes (en raison de l'absence de titres de séjour ou d'attestation de domiciliation) et des attitudes parfois vexatoires pour les familles<sup>86</sup>.

Dans le cadre de la scolarité, les mécanismes d'affectation des élèves, le processus d'orientation, la composition de classes de niveau, les pratiques pédagogiques différenciées<sup>87</sup>, les difficultés auxquelles sont confrontés certains jeunes lors de la recherche de stages, constituent des facteurs d'inégalités scolaires. L'enquête « Trajectoires et Origines » révèle ainsi des parcours scolaires différenciés en fonction du sexe et du pays d'origine des parents, surtout lors de l'orientation, qui seraient vécus par les descendants d'immigrés comme des discriminations ethno-raciales<sup>88</sup>.

La question des discriminations à l'école est, de toute évidence, très complexe à appréhender, et l'influence du pays d'origine dans les parcours scolaires n'est pas aisée à déceler, dans la mesure où les inégalités socio-économiques et les inégalités d'ordre géographique (répartition des élèves entre les établissements et dans les classes) peuvent recouper les inégalités liées à l'origine. Néanmoins, même à milieu économique et social équivalent, l'écart de résultats et les différences de parcours scolaires entre élèves issus de l'immigration et les autres élèves persiste<sup>89</sup>. Quoi qu'il en soit, les conséquences de ces inégalités nuisent inévitablement au vivre ensemble et ne facilitent pas le travail de prévention contre le racisme. En effet, l'exclusion scolaire persistante de certains profils d'enfants, qui font déjà l'objet de préjugés en raison de leur origine réelle ou supposée, ne peut qu'attiser ces mêmes préjugés, surtout si l'on considère que l'école est un lieu privilégié d'intégration et d'insertion socioprofessionnelle. De plus, le manque de mixité sociale et scolaire est contre-productif pour développer les capacités de compréhension et d'interconnaissance ainsi que les valeurs du vivre ensemble, portées par l'Éducation nationale. En définitive, les discours de principe promus par l'institution ne seront entendus que si les expériences scolaires et sociales vécues par les élèves sont en adéquation<sup>90</sup>.

Partant, la CNCDH réitère des recommandations déjà formulées, pour certaines, dans son précédent rapport :

– porter une vigilance particulière aux mécanismes à même de (re) produire des inégalités dans le système scolaire, à tous les niveaux et dans toutes les dimensions de son fonctionnement ;

86. *Rapport sur les droits fondamentaux des étrangers en France*, mai 2016, pp. 280-288.

87. Une note de l'OCDE souligne que le choix des pratiques pédagogiques dépend en partie du public scolaire, les pratiques de pédagogie active étant davantage proposées aux « bons élèves », phénomène qui participerait au creusement des inégalités scolaires, OCDE, *Convictions et pratiques pédagogiques*, 1<sup>er</sup> septembre 2015).

88. Voir notamment C. Beauchemin, C. Hamel, P. Simon (dir.), *Trajectoires et Origines. Enquête sur la diversité des populations en France*, INED Éditions, 2015, chapitres 5 et 6). L'enquête insiste sur l'hétérogénéité des situations individuelles et des qualifications entre les origines migratoires. Les caractéristiques sociales, scolaires et familiales jouent un rôle important, même si, toutes choses égales par ailleurs, les écarts entre origines persistent.

89. Une étude de l'OCDE et de l'Union européenne, parue en 2015, révèle des résultats scolaires préoccupants pour les enfants issus de l'immigration, même après prise en compte du milieu socio-économique, surtout pour ceux qui n'ont pas bénéficié d'une préscolarisation en France, OCDE-Union européenne, *Les Indicateurs de l'intégration des immigrés 2015. Trouver ses marques*, Éditions OCDE, Paris.

90. Voir la note du CNESE du 22 janvier 2015, *École, immigration et mixités sociale et ethnique*.

- systématiser, dans le cadre de la formation initiale et continue des acteurs de l'école, la formation à la lutte contre les discriminations et aux biais implicites (principalement des stéréotypes) pouvant conduire à un traitement discriminatoire, afin de faire évoluer les pratiques ;
- renforcer les services d'orientations et de conseil aux élèves et à leurs familles, afin de leur donner les moyens de faire des choix éclairés, en luttant contre le défaut d'information, les stéréotypes et l'autocensure. La pratique des choix et des biais d'orientation des élèves, à l'issue de la classe de troisième, vers les sections générales, technologiques ou professionnelles, devrait faire l'objet d'études approfondies.

## B. La mixité sociale et scolaire, une dynamique à amplifier

Tout en mettant en évidence les effets bénéfiques de la mixité sociale et scolaire sur l'apprentissage des élèves, le rapport du CNESCO montre que la ségrégation sociale, associée à des attitudes moins citoyennes et moins tolérantes, et des capacités de communication et de délibérations moins approfondies, est nocive pour le vivre ensemble et pour la construction des futurs citoyens<sup>91</sup>.

Or la France souffre d'un manque évident de mixité sociale dans les écoles ; du fait même de la fragmentation résidentielle, les descendants d'immigrés tendent à être concentrés dans certains établissements, ce processus étant accentué par les stratégies d'évitement scolaire. Le CNESCO met en cause le manque d'ambition des politiques de sectorisation et d'affectation, et plus encore le quasi-immobilisme des politiques publiques en la matière depuis une quarantaine d'années, cantonnées dans une politique compensatoire d'éducation prioritaire<sup>92</sup>. Certains territoires rencontrent de grandes difficultés, à l'instar de la Seine-Saint-Denis qui souffre d'un manque criant d'enseignants (et d'absences non remplacées), malgré les efforts de recrutement consentis par le ministère<sup>93</sup>.

Ces dernières années, le Gouvernement a sans conteste donné des signes s'apparentant à la reconnaissance du problème. Dans l'élan de la Grande mobilisation de l'école pour les valeurs de la République et de la loi de refondation du 8 juillet 2013, plusieurs mesures ont été prises pour réformer l'éducation prioritaire, permettre des ajustements à la carte scolaire et rendre les établissements plus attractifs. La CNCDH encourage avec force l'ensemble des acteurs engagés dans ces réformes à prolonger et à amplifier cette dynamique afin qu'elle ne s'essouffle pas et que l'objectif de mixité sociale soit enfin atteint.

La CNCDH formulera trois observations d'ordre général :

- La manière dont les élèves sont affectés doit être repensée, afin d'agir sur la mixité sociale des établissements. L'Éducation nationale expérimente notamment,

91. Dans le cadre de la Conférence de comparaisons internationales sur les mixités à l'école qu'il a co-organisée avec le Conseil supérieur de l'éducation du Québec et le CIEP les 4 et 5 juin 2015, le CNESCO a rendu deux rapports et une série de préconisations, voir les rapports intitulés *Mixité sociale à l'école*, *Mixité sociale et scolaire et ségrégation inter- et intra-établissement dans les collèges et lycées français* et *Mixités sociales et scolaire à l'école. Agir, impliquer, informer. Les préconisations du CNESCO*.

92. *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 au ministre de l'Éducation nationale et à la ministre déléguée chargée de la Réussite éducative. Voir également rapports du CNESCO op.cit.

93. <https://nonremplacement.wordpress.com/>

depuis la rentrée 2016, plusieurs mesures dont un nouveau mode d'affectation des élèves (secteurs multicollèges<sup>94</sup>) et l'enrichissement de l'offre de formation dans les établissements prioritaires<sup>95</sup>. S'il faut saluer les progrès de cette réforme, notamment la stratégie retenue (plutôt qu'une réforme imposée d'en haut, sous la forme d'une énième refonte de la carte scolaire, une politique qui part du terrain en s'appuyant sur des expérimentations sur la base du volontariat), il faut également en souligner les limites. La CNCDH regrette notamment la timidité des mesures déployées<sup>96</sup>, l'absence de prise en compte des établissements privés et les disparités géographiques, des pans entiers du territoire restant en dehors de la démarche (rien est encore prévu, par exemple, dans l'académie la plus vaste, celle de Versailles). La Commission recommande au ministère de multiplier les expérimentations et d'envisager d'autres leviers d'action, en prenant en compte les pistes de réflexion émises par le CNECSCO en mai 2015<sup>97</sup>. Pour l'heure, la CNCDH sera attentive aux premiers résultats des expérimentations et appelle le ministère à procéder à une évaluation complète des solutions retenues, pour ne retenir que celles qui ont prouvé leur efficacité. À terme, il conviendra de s'assurer que tous les collèges (publics et privés) s'impliquent dans cette démarche afin d'obtenir des changements significatifs sur le terrain.

- Une politique de mixité véritablement efficace et pérenne doit être accompagnée par des actions ambitieuses en matière de mixité urbaine, d'accessibilité aux transports et au logement pour favoriser la mobilité des élèves. Cette politique volontariste doit être évaluée régulièrement et s'inscrire dans une perspective de long terme, autour d'un consensus national dépassant les alternances politiques.
- Une politique de mixité véritablement efficace et pérenne – au-delà des discours de principe – repose sur un suivi et une évaluation régulière, par le ministère, des mesures prises pour éviter que des dispositifs se juxtaposent, reconduits dans le temps faute d'évaluation, comme c'est déjà le cas pour certaines aides dont l'efficacité est contestable (plans de relance de l'éducation prioritaire, dispositifs de compensation, formes diverses d'aide individualisée...).

À cet égard, la CNCDH salue la mise en place d'un comité scientifique pour accompagner et évaluer les mesures prises selon trois axes (impact en termes de composition sociale des établissements, sur la réussite scolaire, ainsi que sur le développement des compétences sociales). Pour que les orientations nationales soient déclinées sur le terrain, il est en outre indispensable d'assurer un pilotage de cette réforme à tous les niveaux de responsabilité du système éducatif (collectivités locales, académies, établissements).

94. Plusieurs départements pilotes ont procédé à un nouveau découpage des secteurs, le principe « un secteur, plusieurs collèges » remplaçant le principe « un secteur, un collège ».

95. Un *vademecum* présente les différents leviers mobilisables pour créer les conditions d'une plus grande mixité sociale et scolaire au collège. Des outils cartographiques d'aide à la réflexion ont également été mis à la disposition des territoires pour enrichir les échanges entre l'IA-DASEN, le président du conseil départemental et le maire de la commune concernée. Le ministère a également mis en place un comité scientifique pour accompagner les acteurs dans les démarches engagées.

96. Plus d'une dizaine d'expérimentations ont été lancées en septembre 2016, plusieurs autres attendront la rentrée 2017, voire la suivante. Au total, le 13 décembre 2016, le ministère a indiqué le nombre de 82 expérimentations dans 46 départements et 84 communes. S'il s'agit d'une augmentation sur les 25 projets dont il était question en novembre 2015, quand le chantier a été inauguré, rapporté aux 7 000 collèges sur le territoire, cela pèse peu, <http://www.education.gouv.fr/cid110766/agir-pour-la-mixite-sociale-et-scolaire-au-college-retours-d-experiences-et-projets-des-territoires-pilotes.html>.

97. Rapports du CNECSCO, *op. cit.*

### C. L'exclusion persistante des enfants roms (ou désignés comme tels) allophones en situation de grande précarité

Dans son avis du 22 mars 2012 sur le respect des droits des gens du voyage et des Roms migrants, la CNCDH exprimait ses préoccupations concernant les problèmes d'exclusion scolaire des enfants roms ou désignés comme tels qui vivent dans des conditions de très grande précarité dans des bidonvilles, dans des squats, à l'hôtel ou dans la rue. Cinq ans plus tard, elle ne peut que réitérer les constats qu'elle dressait alors, et vivement déplorer – au-delà d'améliorations notables dans certains territoires – l'absence d'une action globale et coordonnée permettant à ces enfants d'être scolarisés. Ce constat est partagé par nombre d'acteurs institutionnels et associatifs, notamment le Comité des droits de l'enfant<sup>98</sup>, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, le Défenseur des droits<sup>99</sup>, la Ligue des droits de l'homme<sup>100</sup> ..., qui ont essayé cette année encore d'alerter les pouvoirs publics. Cette absence de réponse est d'autant plus inacceptable que, pour ces enfants, se voir priver d'école, levier essentiel d'intégration et d'insertion professionnelle, risque d'attiser, voire conforter, le rejet dont ils peuvent déjà être victimes.

Les lettres et rapports qui ont été, en 2016, communiqués par plusieurs acteurs institutionnels et associatifs aux représentants de l'État ne sont pas restés sans réponse<sup>101</sup>. Ces derniers, tout en affirmant partager les préoccupations exprimées de toute part, rappellent la loi en vigueur et les dispositifs légaux qui permettent en théorie de scolariser tous les enfants, et illustrent leurs propos de quelques initiatives locales encourageantes. Alors que les acteurs de terrain confirment le fossé entre les textes (« *L'instruction est obligatoire pour les enfants des deux sexes, français et étrangers, entre six ans et seize ans*<sup>102</sup> ») et leur application effective, l'État ne semble pas prendre la mesure de l'urgence et de la gravité de la situation. Si l'action engagée dans certains territoires doit bien évidemment être saluée, il n'est pas acceptable que le respect du droit à l'éducation repose sur les bonnes volontés locales. La CNCDH est consciente que ses enjeux dépassent le seul cadre des politiques menées par l'Éducation nationale. Elle considère toutefois que ledit ministère doit être le chef de file de l'action publique visant à assurer l'accès à l'éducation pour tous. Précisément, il convient de s'assurer que, au-delà

98. Observations finales adoptées par le Comité à sa 71<sup>e</sup> session du 11 au 29 janvier 2016, concernant le cinquième rapport périodique de la France relatives à l'application de la CIDE, parag. 69 à 71.

99. Défenseur des droits, *Droit fondamental à l'éducation : une école pour tous, un droit pour chacun*, rapport, 20 novembre 2016.

100. Lettres ouvertes du 10 mars et du 10 mai 2016 à N. Vallaud-Belkacem, ministre de l'Éducation nationale.

101. Voir notamment la lettre de B. Cazeneuve, ministre de l'Intérieur, du 12 février 2016, en réponse à la lettre du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, N. Muižnieks, sur les expulsions de Roms en France; la lettre du 19 avril 2016 de N. Vallaud-Belkacem, ministre de l'Éducation nationale, en réponse au courrier de la LDH du 10 mars; la contribution du ministère de l'Éducation nationale au présent rapport, accessible sur le site internet de la CNCDH.

102. Article L. 131-1 du code de l'éducation.

de la publication de circulaires et d'instructions<sup>103</sup>, ces dernières sont bel et bien appliquées sur l'ensemble du territoire français.

À titre informatif, la CNCNDH souhaite rappeler brièvement quelques-uns des principaux obstacles à l'effectivité du droit à l'éducation pour les enfants roms allophones ou perçus comme tels vivant dans des bidonvilles, dans des squats, à l'hôtel ou dans la rue.

D'après une étude menée de novembre 2015 à juillet 2016 par le Collectif pour les droits de l'enfant rom à l'éducation auprès de 161 jeunes vivant dans 34 bidonvilles et squats, plus de la moitié des jeunes âgés de 12 à 18 ans ne sont pas scolarisés, la situation étant particulièrement difficile pour les filles<sup>104</sup>. Il s'agit principalement de jeunes qui se reconnaissent souvent comme Roms ou sont désignés comme tels, originaires de Roumanie ou de Bulgarie, et qui ont globalement une vision très positive de l'école, perçue comme un moyen d'insertion et de réussite, surtout par ceux qui sont ou qui ont déjà été scolarisés<sup>105</sup>. Il est à noter qu'il n'existe pas de données officielles sur le taux de déscolarisation de ces enfants, malgré l'obligation faite aux maires de procéder à un recensement à chaque rentrée de tous les enfants en âge d'être scolarisés (de 6 à 16 ans, français et étrangers) résidant dans leur commune (art. L. 131-6 du code de l'éducation). Pourtant, il est essentiel de pouvoir disposer de telles données, afin que l'Éducation nationale puisse assurer un suivi de leur parcours scolaire.

#### L'Enquête nationale portant sur la scolarisation des élèves allophones nouvellement arrivés (EANA)

L'enquête de la Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) a été complètement renouvelée. Depuis la rentrée 2014, elle recueille des données individuelles, et non plus une remontée de données agrégées *via* les inspections académiques, sur les élèves allophones du CP jusqu'à la terminale, sans condition d'âge, en France métropolitaine et dans les DOM (hors Mayotte). Ces données sont recueillies auprès des centres académiques pour la scolarisation des enfants allophones nouvellement arrivés et des enfants issus de familles itinérantes et de voyageurs (CASNAV), en lien avec les directions des services départementaux de l'Éducation nationale (DSDEN).

Cette enquête<sup>106</sup> est vouée à être régulièrement renouvelée pour, d'une part, recenser les élèves allophones nouvellement arrivés sur le territoire français et scolarisés dans un établissement scolaire et, d'autre part, permettre l'évaluation de la politique du ministère en matière de scolarisation de ces enfants. Ce tableau de bord centralisé doit permettre un suivi des parcours scolaires des EANA au niveau national,

103. Il s'agit notamment des trois circulaires du 2 octobre 2012 concernant la scolarisation des enfants en situation de précarité et d'itinérance et la circulaire du 9 juillet 2014 sur le règlement type départemental des écoles maternelles et élémentaires publiques. La circulaire interministérielle du 25 janvier 2016 relative aux mineurs isolés étrangers rappelle en outre le cadre et les principes de scolarisation des mineurs allophones nouvellement arrivés pris en charge par l'aide sociale à l'enfance.

104. Les disparités territoriales sont grandes, le taux de scolarisation dans les 34 lieux de l'enquête allant de 13 % à 100 %. À cet égard, la CNCNDH salue les efforts déployés par certaines autorités locales et/ou les activistes de la société civile pour que les enfants puissent avoir accès à l'éducation (camion-écoles, accompagnement administratif, etc.).

105. CDERE, *Ados en bidonvilles et en quats : l'école impossible ? Étude sur la scolarisation des jeunes âgés de 12 à 18 ans*, 27 septembre 2016.

106. Voir le *Guide utilisateur* de l'enquête, [http://www4.ac-nancy-metz.fr/en-stenay/IMG/pdf/men\\_depp\\_b1\\_guide\\_utilisateur\\_eana\\_-\\_autres\\_structures.pdf](http://www4.ac-nancy-metz.fr/en-stenay/IMG/pdf/men_depp_b1_guide_utilisateur_eana_-_autres_structures.pdf); voir l'avis d'examen du 4 novembre 2014 de la CNIL sur l'enquête, <http://www.cnil.fr/cms/telechargerAvis;jsessionid=8F6A337B84CCD1744ED068BD944610FD?ficheAvis=AVI-AC-DEPP-ALLOPHONES-EANA-15-V>

en distinguant leur répartition par classe et dispositifs particuliers type « unité pédagogique pour élèves allophones arrivants » (UPE2A).

En 2014-2015, 52 500 élèves allophones étaient scolarisés (25 500 dans les écoles élémentaires, 22 300 dans les collèges et 4 700 dans les lycées), soit 0,56 % des enfants scolarisés. Il apparaît que près de 90 % d'entre eux bénéficient d'une scolarité dans une unité pédagogique ou d'un soutien linguistique. Cette prise en charge est plus fréquente au collège (91 % des collégiens allophones intégrant un dispositif), qu'en école ou en lycée (respectivement 13 % et 17 % des EANA scolarisés en milieu ordinaire sans soutien linguistique)<sup>107</sup>.

De manière générale, les facteurs d'explication des atteintes répétées au droit à l'éducation – tels que les refus de certaines communes de les inscrire dans les établissements scolaires, l'éloignement des lieux de vie des écoles ou l'inaccessibilité par les transports en commun, les expulsions entraînant de fait une rupture plus ou moins longue dans la scolarisation, les barrières matérielles à la scolarisation directement liées aux conditions de vie (achat de vêtements, coût de la cantine...) <sup>108</sup> et les obstacles administratifs – n'ont pas changé.

S'agissant particulièrement du refus de certains maires d'inscrire des enfants à l'école (les raisons financières, ou l'absence et l'instabilité de domiciliation étant souvent invoquées pour justifier le refus)<sup>109</sup>, s'il y a peu de procédures judiciaires – longues et coûteuses – à leur encontre, des recours sont néanmoins possibles<sup>110</sup>. L'intervention du préfet (art. L. 2122-34 du code général des collectivités territoriales) ou des directeurs d'école habilités à procéder à l'admission provisoire de l'enfant (circulaire du 9 juillet 2014) a effectivement permis à plusieurs enfants d'être scolarisés alors même que le maire refusait leur inscription. Ce n'est toutefois pas systématique, si ce n'est rare<sup>111</sup>, et les délais d'attente peuvent être particulièrement dommageables pour ces enfants déjà placés en situation de vulnérabilité.

107. DEPP, Direction de l'évaluation de la prospective et de la performance, *Note d'information* n° 35, octobre 2015.

108. Voir le rapport *Grande Pauvreté et réussite scolaire*, Jean-Paul Delahaye, paru en 2014.

109. SOS Racisme a réalisé un testing consistant, à partir d'un profil fictif, à établir un premier contact avec la mairie, via un entretien téléphonique avec l'employé du service scolarité pour lui demander quels étaient les papiers nécessaires à la scolarisation de sa fille. La testeuse s'est vue adresser une fin de non-recevoir dans quatre des vingt communes testées (justificatif de domicile présenté comme obligatoire, sans qu'aucune alternative ne soit formulée). Dans huit communes, les employés de mairie l'ont invité à se rendre en mairie pour « voir ce qu'il est possible de faire ». Enfin, dans les huit dernières, l'employé s'est montré compréhensif, appelant la testeuse à rencontrer des partenaires sociaux et des associations afin d'obtenir une attestation de domicile. Voir Ici.fr, « près d'une mairie sur cinq réticente à scolariser des enfants roms », 2 octobre 2016.

110. Voir par exemple l'ordonnance du 27 juillet 2016, n° 1605248, du tribunal administratif de Lille, qui enjoint au maire de Saint-André-Lez-Lille de scolariser des enfants vivant dans des squats ou des bidonvilles.

111. En l'espèce, l'initiative du préfet de la Seine-Saint-Denis, en septembre 2016, de mettre en demeure le maire de Saint-Ouen doit être soulignée, dans la mesure où il est rare qu'un préfet intervienne en la matière, malgré le nombre important de refus par les municipalités d'inscrire un enfant à l'école.

Les obstacles à la scolarisation se situent également au niveau des dispositifs d'accueil (type UPE2A), à même de recevoir les élèves allophones, en amont de la scolarisation en milieu ordinaire<sup>112</sup>, 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 dans des bidonvilles. Ainsi, lorsqu'elles ont lieu, les affectations à l'école se font parfois dans des classes inadaptées qui ne permettent pas à ces élèves d'apprendre dans de bonnes conditions. De plus, des cas de regroupement d'enfants vivant dans des bidonvilles dans des locaux dédiés, en dehors de tout établissement scolaire et, qui plus est, parfaitement inadaptés pour les besoins de l'accueil d'élèves (gymnase, commissariat de police), ont été rapportés. Ces dispositifs dérogatoires au droit commun sont ouvertement discriminatoires et stigmatisants<sup>113</sup>.

De manière générale, la CNCDH renvoie aux recommandations formulées dans son avis précité du 22 mars 2012, et attire l'attention du ministère et de ses partenaires sur les préconisations suivantes :

- Les services du ministère de l'Éducation nationale, notamment les CASNAV, en lien avec les DSDEN, chargées du suivi de la scolarisation des enfants allophones vivant dans des campements illicites<sup>114</sup>, pourraient créer des groupes de travail rassemblant tous les acteurs amenés à être en contact avec les enfants allophones (mairie, services déconcentrés de l'État, collectivités locales, associations, CAF, enseignants...) de manière à mieux coordonner leur action<sup>115</sup>.
- La création de postes de médiateurs, qui seraient rattachés au rectorat, devrait être envisagée, afin de faire le lien entre les enfants et les adolescents éloignés de l'école, et l'école.
- L'Éducation nationale devrait mobiliser des moyens humains, financiers et logistiques à la hauteur des enjeux, en soutenant les efforts investis par les acteurs de terrain, en veillant à ce que les dispositifs d'accueil spécifiques soient effectifs sur l'ensemble du territoire national et, le cas échéant, à ce qu'aucun enfant ne se voit refuser l'accès à l'école, en veillant à ce qu'il soit affecté dans un établissement le plus rapidement possible (certains attendent six mois)<sup>116</sup>.
- Les expulsions à répétition constituent des expériences particulièrement dommageables et traumatisantes pour les enfants, et appellent une réponse globale et coordonnée des pouvoirs publics (cf. section 2 « Action du ministère de l'Intérieur»). *A minima*, il conviendrait que la question de la scolarité des enfants soit systématiquement prise en compte par les préfetures et les tribunaux en amont des décisions d'expulsion, ainsi que par les maires lorsqu'ils

112. Si l'objectif est bien celui d'une scolarisation en milieu ordinaire, des aménagements et des dispositifs adaptés, pouvant être temporairement nécessaires, sont prévus. Il s'agit principalement des structures spécifiques de scolarisation des élèves allophones arrivants (UPE2A), et des centres académiques pour la scolarisation des enfants allophones nouvellement arrivés et des enfants issus de familles itinérantes et de voyageurs (CASNAV).

113. Le 19 octobre 2016, le tribunal administratif de Versailles a condamné la commune de Ris-Orangis et l'État, à titre subsidiaire, dans le cas de décisions de la municipalité jugées discriminatoires et illégales. Le maire avait refusé, en 2012-2013, de scolariser des enfants, puis avait mis en œuvre des modalités discriminatoires de scolarisation « *en raison de leur origine rom* », dans une classe spéciale, hors de tout établissement scolaire. Est reconnue le « *préjudice moral résultant de l'humiliation ressentie à raison des difficultés rencontrées pour obtenir la scolarisation* », décision de justice du tribunal de Versailles, n° 1305559, du 19 octobre 2016).

114. Circulaire n° 2012-143 du 2 octobre 2012.

115. Le projet Connexions à Montpellier est, de ce point de vue, particulièrement intéressant.

116. Il n'y a aucun délai maximal prévu pour l'affectation dans un établissement.

prennent un arrêté municipal d'évacuation sous 48 heures. Lorsqu'une expulsion s'impose, le préfet devrait systématiquement informer et associer les services de l'Éducation nationale (services académiques, directions départementales de l'Éducation nationale), afin d'assurer la continuité de la scolarité.

- La CNCDH considère qu'il est indispensable que les maires s'acquittent de leur obligation de recenser tous les enfants en âge d'être scolarisés (de 6 à 16 ans, français et étrangers) présents sur leur territoire, et remettent chaque année la liste à la direction de l'académie, au plus tard le premier jour de la rentrée scolaire.

- Les écoles, les collèges et les 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.) pour accompagner la scolarisation de ces enfants, de même que les collectivités territoriales s'agissant de l'accès aux services extrascolaires (cantine, assurances scolaires, sorties, ramassage scolaire, garderie après la classe...).

- Quatre ans après la création des UPE2A et des UPE2A-NSA, qui ont remplacé les classes d'initiation (CLIN), les classes d'accueil (CLA) et les cours de rattrapage intégrés (CRI), il serait utile de procéder à une évaluation nationale de ces dispositifs.

- Convaincue que la scolarisation dès la maternelle constitue un rempart contre l'échec scolaire dans le primaire et que des efforts soutenus doivent être réalisés en la matière, la CNCDH recommande d'intégrer la maternelle dans le protocole d'enquête de la DEPP *portant sur la scolarisation des élèves allophones nouvellement arrivés (EANA)*.

## Conclusion

Les voies ouvertes par l'Éducation nationale, dans le cadre de la loi de refondation de l'école de 2013 et de la Grande mobilisation pour les valeurs de la République de 2015, sont encourageantes. Tout en incitant le ministère à poursuivre dans ce sens, la CNCDH formule ici des pistes de réflexion et d'action afin d'assurer une mise en œuvre effective de la politique éducative de lutte contre le racisme et de promotion de la tolérance. Le manque apparent de mixité sociale, l'exclusion scolaire persistante de certains groupes d'enfants, principalement allophones, ainsi que la persistance des inégalités, vécues par certains élèves comme des discriminations ethno-raciales, constituent également des préoccupations centrales et ne peuvent que nuire à la crédibilité du message antiraciste que l'Éducation nationale porte auprès des élèves.

La CNCDH attire enfin l'attention du ministère sur le fait que de nombreuses réformes du système éducatif se sont succédé sur la base de ce constat partagé, sans avoir jusqu'à présent conduit à une amélioration significative de la situation. Il apparaît que le système éducatif français éprouve de grandes difficultés à décliner les orientations nationales au niveau local. Aussi est-il nécessaire d'assurer le pilotage, le suivi et l'évaluation régulière des réformes engagées, sur le long terme. L'accompagnement des équipes éducatives, garantes du succès de leur mise en œuvre sur le terrain, doit être soutenu et adapté à leurs besoins, avec une vraie nécessité de favoriser la formation continue.

## Section 2

# L'action du ministère de l'Intérieur

Les missions dévolues au ministère de l'Intérieur sont la recherche des auteurs d'infractions, la sauvegarde de l'ordre public, la protection des lieux de culte, la mise en œuvre de la politique conduite à l'égard des étrangers en France et, plus généralement, la protection des personnes et des biens, la lutte contre la délinquance et la protection des libertés publiques<sup>117</sup>. Elles font de lui un acteur de première ligne dans le dispositif de lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie. Chaque année, la CNCDH consacre ainsi une partie de son rapport annuel à l'action du ministère de l'Intérieur, en opérant un suivi des réformes engagées et en attirant son attention sur les progrès encore à faire, ou sur les points requérant une vigilance particulière. De manière générale, le contexte actuel nécessite d'être vigilant sur ce type de délinquance et d'apporter une réponse adaptée aux difficultés locales, en partenariat avec les associations.

La CNCDH a mené, en 2016, une réflexion approfondie sur le recueil, la production et l'usage des données statistiques permettant une meilleure connaissance du phénomène raciste, alimentée par une série d'échanges constructifs avec les services compétents du ministère. La partie I vise à présenter les chiffres de l'année 2016, mis en perspective avec la question de la méthode de leur collecte et de leur représentativité. Les parties II et III sont consacrées au rôle pivot des forces de l'ordre dans la lutte contre le racisme, ainsi qu'à l'action territoriale des services rattachés au ministère de l'Intérieur. Si la qualité des échanges avec les services du ministère mérite d'être soulignée<sup>118</sup>, son action en matière de lutte contre le racisme appelle un bilan nuancé.

Le présent rapport ne consacre pas de développements spécifiques à l'accueil des étrangers, néanmoins, la CNCDH a consacré plusieurs de ses travaux à cette question<sup>119</sup>. En la matière, cependant, l'attention et les efforts du ministère ne doivent pas faiblir. En effet, l'actualité récente offre un terreau particulièrement propice aux préjugés, aux phénomènes de stigmatisation et de rejet de l'autre, comme l'illustrent les propos tenus par plusieurs élus locaux concernant l'accueil des migrants sur leur territoire.

## I. Les actes racistes constatés en 2016 – Des statistiques parlantes mais partielles

Le ministère de l'Intérieur communique chaque année à la CNCDH, un bilan statistique produit par le Service central du renseignement territorial (SCRT) des « actes » (ventilés en « actions » et « menaces ») à caractère raciste. Pour la

117. Décret n° 2014-408 du 16 avril 2014 relatif aux attributions du ministre de l'Intérieur, *JORF* du 18 avril 2014.

118. Une délégation de la CNCDH a été reçue, le 12 avril 2016, à la plateforme PHAROS et au SSMSI. Deux réunions consacrées au dispositif statistique du ministère en matière de contentieux raciste ont eu lieu les 25 mai et 21 novembre 2016. Une contribution écrite, accessible sur le site internet de la CNCDH, a été présentée lors de l'audition du ministère le 28 novembre 2016.

119. [www.cncdh.fr](http://www.cncdh.fr)

première fois, en 2016, un second bilan lui a été transmis. Ce dernier, établi par le Service statistique ministériel de la sécurité intérieure (SSMSI)<sup>120</sup>, présente des données radicalement différentes du premier, tant dans le volume que dans la ventilation des faits rapportés. Le ministère précise, dans sa contribution, que le bilan du SSMSI n'a pas vocation à remplacer celui du SCRT. En 2016, le SSMSI recense 9 460 infractions à caractère raciste tandis que le SCRT décompte 1 125 « actes » racistes. Aussi est-il nécessaire de souligner la différence de nature entre les données du SSMSI et du SCRT, en éclairant les chiffres de l'année 2016 d'un préambule méthodologique sur la façon dont sont construits leurs chiffres respectifs et sur l'usage qu'il peut en être fait.

Le SSMSI procède à un décompte, qui se veut le plus exhaustif possible, des contraventions, des délits et des crimes à caractère raciste constatés par la police et la gendarmerie, à partir d'une extraction des données renseignées dans leur système informatique. À l'inverse, le SCRT assure un suivi quotidien des faits qui lui sont remontés par ses relais et ses partenaires locaux et qui entrent dans le champ d'une nomenclature qui lui est propre. Sa mission n'est pas d'établir un état des lieux, au plus près, de l'activité des forces de l'ordre en matière de contentieux raciste, mais de percevoir des tendances sur l'état du racisme en France, en affinant les mobiles « *antimusulman* », « *antisémite* » et « *autre* » des faits qui lui sont rapportés.

## A. Analyse critique du bilan statistique du Service statistique ministériel de la sécurité intérieure (SSMSI) sur la délinquance à caractère raciste signalée

Le bilan du SSMSI a pour mérite de mettre en lumière la part du racisme qui s'exprime dans le champ infractionnel et qui remonte jusqu'aux services enquêteurs.

### 1. Un système d'information réformé

Le recensement de la délinquance à caractère raciste repose, en amont, sur deux formalités procédurales. Dans un premier temps, les signalements doivent être portés à la connaissance des services de police et de gendarmerie. Ces derniers sont habilités à constater un fait à caractère raciste à la suite d'une intervention, ou à en prendre connaissance à l'occasion de l'enregistrement d'une plainte déposée par les personnes (ou d'une main courante pour la police, ou de la rédaction d'un procès-verbal de renseignement judiciaire pour la gendarmerie). Dans un second temps, il est procédé à un enregistrement informatique des signalements.

Depuis longtemps décrié en raison des graves déficiences qui l'affectent, le système d'information du ministère de l'Intérieur a été réformé. Les enquêteurs enregistrent à présent les procédures à l'aide des nouveaux logiciels de rédaction de procédure de la police nationale (LRPPN) et de la gendarmerie nationale (LRPGN). Ces derniers offrent aux agents un nombre accru de champs formatés à saisir en fonction des éléments constitutifs de l'infraction, parmi lesquels figure la qualification de l'infraction, selon la nomenclature du ministère de la Justice

120. Le SSMSI comprend des agents de l'INSEE.

(par NATINF, pour nature de l'infraction)<sup>121</sup>, les informations sur les faits (date, heure, lieu...), sur les victimes et les « *mis en cause* » et, enfin, sur les circonstances de l'infraction (mode opératoire, mobile apparent...). Les logiciels de rédaction LRPPN et LRPPN ont vocation à alimenter un fichier de traitement des antécédents judiciaires (TAJ)<sup>122</sup> et deux bases de données statistiques (Bi4 pour la gendarmerie, ORUS pour la police nationale).

Les libellés de la nomenclature NATINF sont beaucoup plus précis que ceux de l'état 4001, qui l'a précédé. Elle permet de couvrir avec plus de précision la large palette des infractions, puisqu'à chaque infraction prévue par la loi correspond en théorie une NATINF. Il existe à ce jour environ 160 codes NATINF enregistrés dans les bases informatiques des enquêteurs relevant du contentieux à caractère raciste. Il est à noter cependant que la NATINF retenue par le procédurier, lors de la prise de plainte, ne sera pas nécessairement retenue par le parquet.

En définitive, les nouveaux logiciels rédactionnels permettent de gagner en précision sur la nature d'infraction ; en revanche, ce n'est pas le cas s'agissant des mobiles apparents. Précisément, le répertoire des NATINF ne permet pas de préciser de manière fine le mobile de l'auteur, en distinguant par exemple les infractions racistes commises en raison de l'origine ou de la religion présumée de la victime. Si les catégories de l'état 4001 n'apportaient pas non plus d'informations significatives sur le mobile apparent, le mode de saisie diffère<sup>123</sup>. Alors qu'auparavant le procédurier enregistrerait manuellement les procédures, il doit à présent saisir des champs formatés et, de ce fait, il hésiterait davantage à sélectionner d'emblée un mobile apparent. Il le ferait uniquement s'il est en capacité de le renseigner, c'est-à-dire s'il dispose des éléments nécessaires à ce stade de la procédure d'enquête pour déterminer un mobile<sup>124</sup>.

## 2. Le bilan statistique 2015 et 2016 du SSMSI

Le SSMSI assure la centralisation, le contrôle, le traitement et la diffusion des données relatives à la criminalité et à la délinquance. Le bilan statistique fourni à la CNCDH repose sur une extraction de données depuis les outils statistiques de la police (ORUS) et de la gendarmerie (Bi4), eux-mêmes alimentés par les

121. Contrairement aux catégories lacunaires de l'état 4001 jusque-là utilisées, les logiciels LRPPN et LRPPN s'appuient sur les codes NATINF : aux 107 index de l'état 4001 sont ainsi substitués plus de 40 000 codes NATINF. Les codes NATINF reprennent les intitulés des infractions, par exemple « *diffamation non publique en raison de l'origine, l'ethnie, la nation, la race ou la religion* », « *discrimination à raison de l'origine, l'ethnie ou la nationalité – refus d'embauche* », « *violation à raison de la religion suivie d'incapacité supérieure à huit jours* », « *destruction du bien d'autrui à raison de la religion* ».

122. 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. Un certain nombre de faits rapportés au TAJ concerne ainsi des personnes présumées innocentes. Le TAJ fusionne deux précédents fichiers de suivi des infractions constatées – STIC et JUDEX – pour que les services de police et de gendarmerie disposent d'un fichier commun.

123. Pour la police nationale, le logiciel LRPPN comporte un champ « mobile apparent » qui renvoie à un thésaurus comportant notamment une entrée « antisémite », « xénophobe », « raciste », « antimusulman », « antichrétien ». Pour la gendarmerie nationale, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016, le système d'information permet de rechercher un élément du mobile dans le champ du mode opératoire, au format de texte libre. Il est également possible de faire un décompte des infractions par l'étude des NATINF liées à des victimes ciblées (cf. la contribution du ministère sur le site internet de la CNCDH).

124. Audition du SSMSI, les 12 avril et 25 mai 2016.

logiciels rédactionnels LRPPN et LRPGN. Les données collectées portent donc sur les procédures enregistrées par la police et la gendarmerie, sur la base d'une série d'infractions (crimes, délits, contraventions de 4<sup>e</sup> et de 5<sup>e</sup> classe) définies dans le code pénal commises « *en raison de la race, de l'origine, de l'ethnie ou de la religion* », en France métropolitaine. Seules sont prises en compte les procédures transmises au parquet (plaintes, constatation par les forces de l'ordre), à l'exception donc des mains courantes et des procès-verbaux de renseignement judiciaire. Il est possible, depuis l'été 2014, de dénombrer les procédures de ce type enregistrées par les forces de sécurité (« *par NATINF* »)<sup>125</sup>. Pour rappel, la qualification retenue par le procédurier, lors de la prise de plainte, ne sera pas nécessairement conservée par le parquet. De plus, ces procédures ne donnent pas forcément suite à une condamnation judiciaire.

En 2016, police et gendarmerie ont enregistré en France métropolitaine 9 460 infractions<sup>126</sup> en relation explicite avec la race, l'origine, l'ethnie ou la religion, dont 5 940 crimes et délits (63 %) et 3 520 contraventions de 4<sup>e</sup> et de 5<sup>e</sup> classe (37 %). Dans le détail, la grande majorité de ces infractions concernent des provocations, des injures ou des diffamations, à hauteur de 85 %. Viennent ensuite les menaces et les chantages (8 %), les atteintes aux personnes (3 %), les discriminations (2 %) et les atteintes aux biens (2 %). Par rapport à 2015, la répartition n'est pas différente mais le nombre d'infractions enregistrées a diminué de 19 % (11 610 procédures enregistrées en 2015).

**Tableau 1.2. Infractions commises en raison de l'origine, de l'ethnie, de la nation, de la race ou de la religion enregistrées par les forces de sécurité en 2015 et 2016**

	Nombre d'infractions			Répartition des infractions selon le type d'atteinte	
	2015	2016	évolution 2015-2016	2015	2016
Atteintes aux personnes, violences	230	250	+9%	2%	3%
Menaces, chantages	960	730	-24%	8%	8%
Discriminations	270	210	-22%	2%	2%
Provocations, injures, diffamations	9 860	8 060	-18%	85%	85%
Atteintes aux biens	290	210	-28%	2%	2%
Atteintes à l'intégrité du cadavre, violation de sépulture	10	10	ns*	<1%	<1%
<b>Total des infractions</b>	<b>11 610</b>	<b>9 460</b>	<b>-19%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>
<i>dont crimes et délits</i>	<i>7 590</i>	<i>5 940</i>	<i>-22%</i>	<i>65%</i>	<i>63%</i>

\* ns = évolution non significative.

Champ : France métropolitaine, infractions commises en raison de l'origine, l'ethnie, la nation, la race ou la religion.

Source : SSMSL, base des procédures enregistrées par la police et la gendarmerie, données provisoires (janvier 2017).

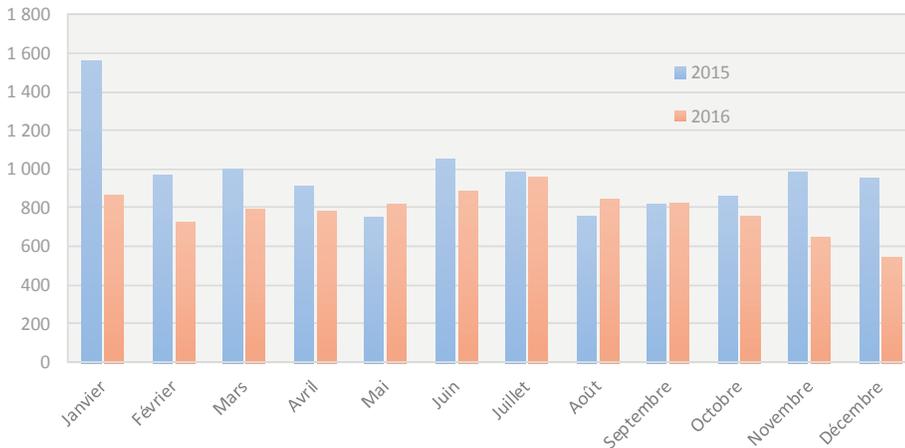
L'examen de la répartition des infractions à caractère raciste enregistrées par les forces de l'ordre sur l'année 2015 met en lumière certains pics de violence, consécutifs aux attentats de janvier et de novembre. Les attentats terroristes qui ont frappé la France en 2016, notamment l'attaque de Magnanville en juin,

125. Jusque-là, ce n'était pas techniquement possible puisque les incriminations pénales n'étaient pas proposées avec suffisamment de détails dans l'outil d'enregistrement des procédures à l'époque du STIC.

126. À la date de rédaction du rapport, les chiffres pour les derniers mois de l'année 2016 sont provisoires, en raison du décalage entre la date des faits et la date d'enregistrement des faits.

l'attentat de Nice et l'assassinat d'un prêtre à Saint-Étienne-du-Rouvray en juillet, ne produisent pas d'écart aussi net, bien que le mois de juillet enregistre le niveau mensuel le plus élevé de l'année (960). Dans l'ensemble, on note en 2016 une relative stabilité du nombre d'infractions constatées (autour de 800 par mois).

**Graphique 1.1. Nombre mensuel d'infractions commises en raison de l'origine, de l'ethnie, de la nation, de la race ou de la religion enregistrées par les forces de sécurité en 2015 et 2016**



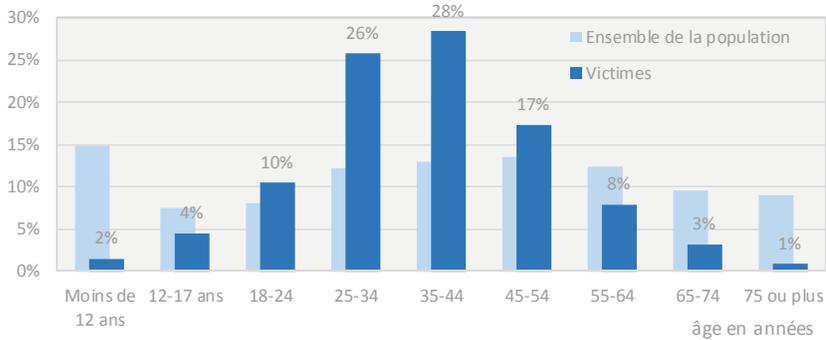
Sur le champ des infractions de type criminel et délictuel à caractère raciste, 5 120 victimes ont été recensées par les forces de sécurité en 2016, soit 8 victimes pour 100 000 habitants en France métropolitaine<sup>127</sup>. Il s'agit principalement d'hommes (57 %) âgés de 25 à 54 ans. La sous-représentation apparente des jeunes et des seniors peut résulter d'une plus faible propension à porter plainte, surtout chez les plus jeunes, plutôt que d'une réelle moindre exposition aux manifestations de racisme.

Dans la plupart des cas, les faits se sont déroulés publiquement, sur la voie publique (29 %), dans un lieu ouvert à tout public (20 %), dans les transports (4 %), dans un lieu réservé aux services publics (8 %) ou via un média de communication (3 %)<sup>128</sup>. Il s'agissait d'un espace plus privé dans 22 % des cas (19 % dans une habitation individuelle ou collective, 3 % dans un autre lieu privé).

127. Il s'agit des victimes physiques de crimes et délits à caractère raciste, une minorité de victimes étant des personnes morales (5 %), type établissements de commerce. À noter que les 5 120 victimes de crimes ou délits à caractère raciste ne correspondent pas au nombre d'infractions (5 940) dans la mesure où une victime peut notamment avoir signalé plusieurs infractions. La répartition des victimes par catégories d'atteinte correspond à la répartition des infractions (pour plus de détails, voir le bilan du SSMSI dans la contribution du ministère de l'Intérieur, accessible sur le site internet de la CNCDH).

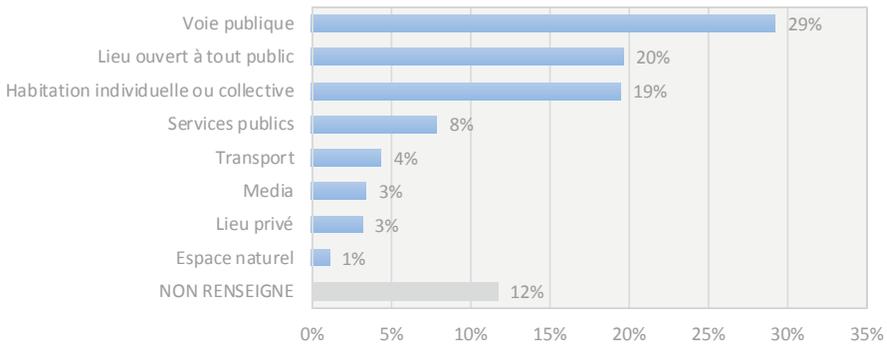
128. La nature du lieu où elles ont subi les faits est connue pour près de 9 victimes sur 10.

**Graphique 1.2. Répartition par âge au moment des faits des victimes de crimes et délits commis en raison de l'origine, de l'ethnie, de la nation, de la race ou de la religion enregistrés en 2016 par les forces de sécurité et comparaison avec la répartition par âge de l'ensemble de la population**



Champ : France métropolitaine, infractions commises en raison de l'origine, l'ethnie, la nation, la race ou la religion  
 Source : SSMSI, base des victimes (personnes physiques) de crimes et délits enregistrés en 2016 par les forces de sécurité, données provisoires (janvier 2017); Insee, population 2013

**Graphique 1.3. Répartition des victimes de crimes et délits commis en raison de l'origine, de l'ethnie, de la nation, de la race ou de la religion enregistrés en 2016 par les forces de sécurité selon la nature de lieu de la commission des faits**

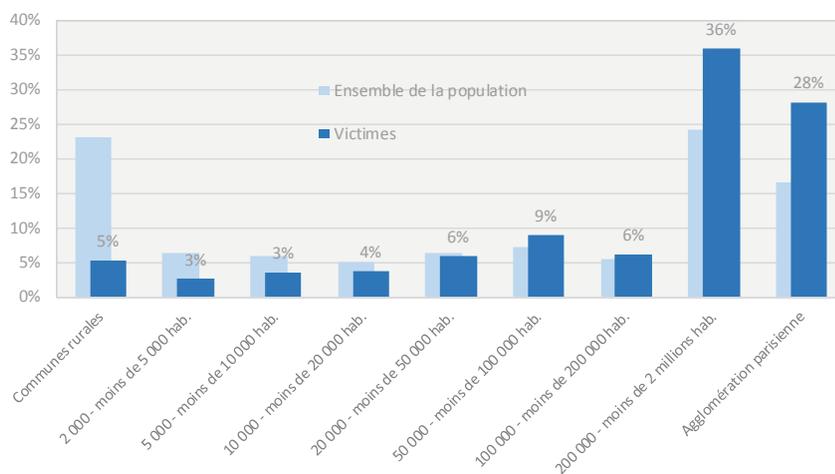


Champ : France métropolitaine, infractions commises en raison de l'origine, l'ethnie, la nation, la race ou la religion  
 Source : SSMSI, base des victimes (personnes physiques) de crimes et délits enregistrés en 2016 par les forces de sécurité, données provisoires (janvier 2017); Insee, population 2013

Les grandes agglomérations apparaissent davantage exposées aux manifestations de racisme : près de deux tiers des victimes de crimes ou de délits à caractère raciste ont subi les faits à Paris et dans les villes comprenant entre 200 000 et 2 millions d'habitants, alors que ces dernières concentrent moins de 40% de la population métropolitaine. En comparaison avec la répartition de la population, les victimes se répartissent de manière homogène dans les petites et moyennes agglomérations. Les communes rurales sont, dans l'ensemble, moins affectées (5% des victimes, alors qu'elles abritent près du quart de la population métropolitaine)<sup>129</sup>.

129. Le bilan du SSMSI, présenté dans la contribution du ministère de l'Intérieur accessible sur le site internet de la CNCDH comprend la répartition par départements des victimes de crimes et délits à caractère raciste recensés par les forces de l'ordre en 2016.

**Graphique 1.4. Répartition des victimes de crimes et délits commis en raison de l'origine, de l'ethnie, de la nation, de la race ou de la religion enregistrés en 2016 par les forces de sécurité selon le nombre d'habitants dans l'agglomération de commission des faits et comparaison avec la répartition de l'ensemble de la population**



Champ : France métropolitaine, infractions commises en raison de l'origine, l'ethnie, la nation, la race ou la religion  
 Source : SSMSI, base des victimes de crimes et délits enregistrés en 2016 par les forces de sécurité, données provisoires (janvier 2017); Insee, population 2013

## B. Analyse critique du bilan du Service central du renseignement territorial (SCRT) sur les « actions » et « menaces » racistes qui lui sont rapportées

### 1. Observations de la CNCDH sur l'approche méthodologique

Depuis 2008, le Service central du renseignement territorial (SCRT) de la Direction centrale de la sécurité publique (DCSP)<sup>130</sup> suit avec attention l'évolution de ces phénomènes et procède régulièrement à l'élaboration de synthèses chiffrées et analytiques des faits à caractère raciste. Il recueille et analyse à cette fin les faits correspondants à une nomenclature qui lui est propre qui lui sont remontés directement par ses relais territoriaux (services départementaux, annexes locales, antennes dans plusieurs gendarmeries) et ses partenaires locaux (commissariats de police, brigades de gendarmerie, préfetures de police, associations), en France métropolitaine et dans les territoires ultramarins. Ces données sont ensuite croisées avec les signalements transmis au SPCJ et au CFCM<sup>131</sup>.

130. La DCSP est rattachée à la Direction centrale de la sécurité publique (DCSP).

131. Voir le bilan du SCRT pour l'année 2016 dans la contribution du ministère de l'Intérieur, accessible sur le site internet de la CNCDH.

Le SCRT comptabilise une « action » ou une « menace », en fonction de la gravité de l'acte, en précisant le mobile « *antimusulman* », « *antisémite* » ou « *raciste* » :

- les actions comportent cinq rubriques : les homicides ; les attentats et les tentatives ; les incendies ; les dégradations ; les violences et les voies de fait (quelle que soit l'ITT accordée) ;
- les menaces comportent trois rubriques : les propos, les gestes menaçants et les démonstrations injurieuses ; les inscriptions ; les tracts et les courriers.

De toute évidence, la qualification infracatégorielle du fait considéré n'est pas évidente. C'est pourquoi le travail partenarial entrepris par le ministère s'avère particulièrement utile. Précisément, il permet, par le biais de réunions trimestrielles entre la Délégation d'aide aux victimes, le Bureau central des cultes et plusieurs partenaires associatifs (essentiellement le Service de protection de la communauté juive et le Conseil français du culte musulman), de recouper les faits enregistrés et d'affiner leur caractérisation (antisémite ou non, antimusulmans ou non) et leur catégorisation (acte ou menace). Il convient de préciser que ces mobiles ont un intérêt statistique en termes d'appréhension du phénomène en tant que tel, mais ne recouvrent aucune réalité juridique.

La CNCDH tient ainsi à rappeler, comme chaque année, les améliorations souhaitables sur le plan méthodologique.

D'une part, la nomenclature retenue pose question. Le ministère de l'Intérieur a convié une délégation de la CNCDH pour présenter ladite nomenclature au printemps 2015. Il est apparu que nombre d'items référencés dans cette dernière étaient de nature à soulever des observations eu égard à leur manque de clarté ou de concordance avec les contours des infractions pertinentes en matière de racisme et de discrimination. Ainsi, les champs retenus n'intègrent pas l'ensemble du contentieux raciste, notamment les discriminations à raison de l'origine ou de la religion réelle ou supposée.

D'autre part, l'approche statistique de la délinquance à caractère raciste se fonde sur une analyse morcelée, qui ne prend en compte que l'évolution de trois types d'actes « *antisémites* », « *antimusulmans* » et « *racistes* », les actes « *racistes* » pouvant se lire davantage comme une catégorie « *autres* ». Si le ministère fournit un bilan de ces trois catégories cumulées, consistant en un tableau additionnant ces trois types d'actes, il n'opère pas d'analyse globale du racisme. Pour la CNCDH, il ne saurait être fait l'économie d'une telle approche, incluant tant les phénomènes antisémites et antimusulmans que d'autres formes de racisme ou de xénophobie. Pour autant, cette approche globale n'interdit pas une analyse plus fine de certaines formes de racisme, lorsque la finalité est, comme en l'occurrence, de mettre en place des outils d'aide à la décision pour les pouvoirs publics. Les mobiles apparents des actes racistes pourraient en outre être élargis au-delà des seuls mobiles antisémites ou antimusulmans<sup>132</sup>.

Enfin, et surtout, il serait nécessaire de préciser le champ des actes à caractère raciste pris en compte, étant donné les informations contradictoires qui ont été transmises à la CNCDH. Dans les précédentes contributions du ministère,

132. Il pourrait notamment être envisagé de distinguer les actes anti-Roms et ceux ciblant les personnes d'origine réelle ou supposée africaine, asiatique, et des territoires ultramarins.

il était précisé que le SCRT prenait en compte dans son bilan des faits ayant donné lieu à un dépôt de plainte, à une intervention de police, suivie d'un constat des forces de l'ordre, et à une main courante (dans le cas de la police nationale) ou un procès-verbal de renseignement judiciaire (dans le cas de la gendarmerie nationale) (information confirmée ensuite lors de l'audition du ministère). Néanmoins, dans le bilan 2016 du SCRT<sup>133</sup>, le ministère précise que seuls les faits ayant donné lieu à un dépôt de plainte ou à une intervention de police, suivies d'un constat des forces de l'ordre, sont intégrés dans le bilan chiffré. La CNCDH appelle le ministère à clarifier le type d'actes réellement pris en compte dans le bilan chiffré du SCRT.

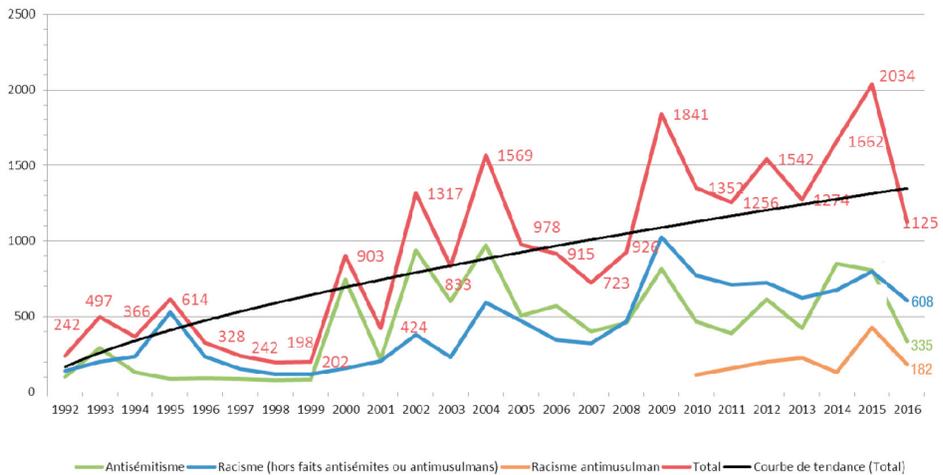
De plus, l'unité de compte utilisée par le SCRT semble être, au regard des informations transmises lors de l'audition du ministère, le nombre de victimes (1 victime = 1 acte comptabilisé). La CNCDH invite le ministère, par mesure de clarté, à préciser dans sa contribution l'unité de compte retenue. L'information est importante dans la mesure où, notamment, un fait peut recouvrir plusieurs victimes.

## 2. Analyse des faits rapportés pour l'année 2016

### a. Une baisse significative des faits à caractère raciste, antisémite et antimusulmans

Le compte rendu ci-dessous vise non pas à présenter un bilan exhaustif des actes racistes ayant fait l'objet d'un signalement aux services de police et de gendarmerie, mais à dégager des tendances à partir d'un recueil d'actes qualifiés comme pertinents mais ne prétendant pas à l'exhaustivité.

Graphique 1.5. L'évolution des faits rapportés dans le temps



133. Voir la contribution du ministère de l'Intérieur sur le site internet de la CNCDH.

Une fois agrégés, les chiffres communiqués par le ministère marquent une baisse significative de 44,69% pour l'année 2016 (1 125 actes en 2016, contre 2 034 en 2015). Tant les actions (- 48,16%) que les menaces (- 43,75%) ont diminué. Il faut cependant mettre cette évolution en perspective avec l'année atypique qu'a été l'année 2015 : on avait ainsi observé un pic d'actes racistes dans les semaines et les mois qui ont suivi les attentats commis respectivement en janvier et en novembre. En 2016, si le mois de juillet enregistre un total record de 145 actes, l'écart avec le reste de l'année est moindre. Il est à noter que, même en prenant pour référence les années précédant 2015, le volume d'actes en 2016 apparaît particulièrement bas. On ne peut qu'espérer que cette tendance à la baisse se confirmera en 2017.

Sur le long terme, la courbe de tendance des actes à caractère raciste demeure particulièrement inquiétante.

En procédant à une analyse plus fine de ces données, on constate que les actes antisémites et antimusulmans ont diminué chacun de plus de moitié. Dans le détail :

- les actes antisémites baissent depuis 2014, avec un net recul de 58,5% en 2016 par rapport à l'année 2015, pour un total de 335 actes (contre 808 en 2015), soit 77 « actions » et 258 « menaces » ;
- les actes antimusulmans<sup>134</sup> enregistrent une baisse globale de 57,6% en 2016 par rapport à 2015 (429 actes en 2015 et 182 en 2016), dont 64 « actions » et 118 « menaces », évolution qui doit être mise en perspective avec le niveau particulièrement élevé d'actes recensés en 2015<sup>135</sup>.
- Les autres actes, recensés sous la catégorie générique « actes racistes », enregistrent une baisse de 23,7%, pour atteindre un total de 608 en 2016 (contre 797 en 2015), dont 84 « actions » et 524 « menaces ».

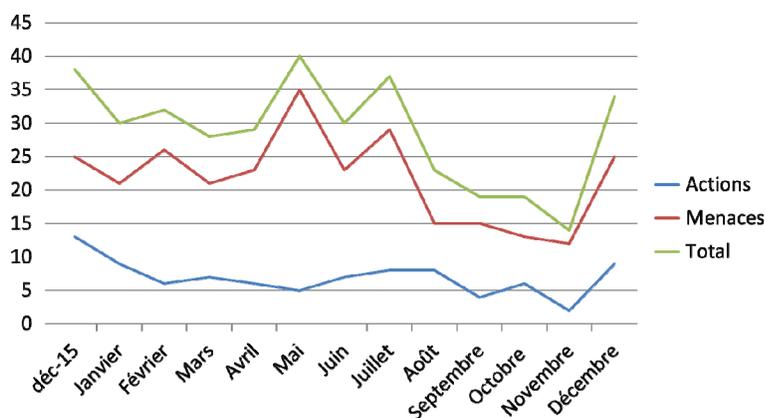
#### **b. Actions et menaces à caractère antisémite**

La tendance est à la baisse des actes antisémites depuis 2014, particulièrement marquée entre 2015 et 2016 (- 58,5%), avec 335 actes recensés en 2016. Sur les 77 « actions » violentes enregistrées, 42 correspondent à des atteintes aux personnes (homicides ou tentatives, violences et voies de fait) soit 54,5% de l'ensemble des actes comptabilisés pour cette catégorie. Les autres « actions » concernent des atteintes aux biens, avec 36 dégradations. Sur l'ensemble des « actions » violentes, 14 font référence à l'idéologie néonazie, celle-ci se traduisant essentiellement par l'inscription de croix gammées. En outre, sur les 258 « menaces » antisémites recensées, 65 font référence à l'idéologie néonazie. Le ministère précise cependant que, dans la grande majorité des cas, en l'absence d'éléments précis, les motivations des auteurs restent difficiles à cerner. Il est à noter que 6,2% des « menaces » recensées ont été perpétrées en milieu scolaire et que 14,7% d'entre elles ont été proférées *via* les réseaux sociaux.

134. 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.

135. Ils avaient triplé en 2015 (429 actes), par rapport à 2014 (133 actes). Si l'on prend pour référence l'année 2014, on observe en 2016 une hausse sensible de 37%.

**Graphique 1.6. Comparatif sur l'année 2016 des actes antisémites comptabilisés par le SCRT**



Lors d'une audition à la CNCDH, le SPCJ a mis en avant le rôle joué par les dispositifs de protection mis en place par les pouvoirs publics dans le cadre du plan Vigipirate. Étant donné le seuil atteint de plus de 800 actes en 2015 (qui n'a été dépassé qu'à deux reprises depuis 2005, en 2009 et en 2014), une extrême vigilance est encore de rigueur, surtout que les dispositifs de sécurité exceptionnels mis en place dans le contexte de la série d'attentats qui a frappé la France ne sont pas voués à se pérenniser. Le SPCJ souligne que l'inquiétude de la communauté juive est en partie alimentée par des actes antisémites comme ceux de Toulouse (2012), de l'Hyper Cacher (2015) et de l'attaque à la machette d'un enseignant juif par un adolescent à Marseille (2016), mais aussi par l'intensité de la violence antisémite<sup>136</sup>.

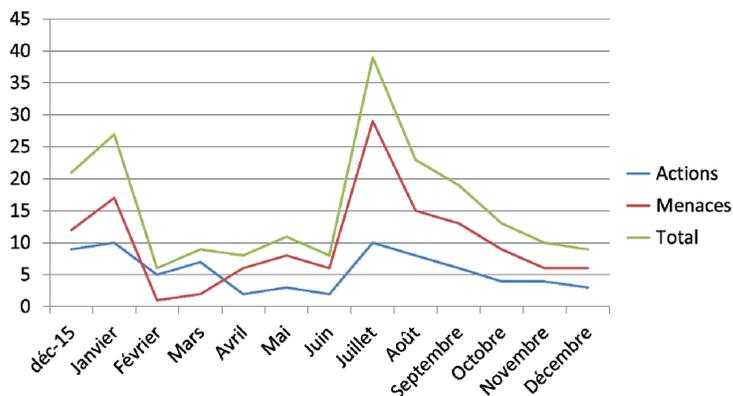
### c. Actions et menaces à caractère antimusulman

L'année 2015 avait enregistré 429 actes antimusulmans, seuil jamais atteint depuis le recensement officiel de ces actes par le ministère de l'Intérieur. L'effet des attentats de janvier, et dans une moindre mesure de novembre, sur la montée des violences envers les musulmans réels ou supposés avait été particulièrement marqué. L'actualité ne saurait constituer le seul facteur explicatif, mais celle-ci peut en effet devenir un agent amplificateur sur des phénomènes structurels. En 2016, on observe encore une fois un pic de violence en juillet, consécutif aux attentats de Nice et de Saint-Étienne-du-Rouvray, qui témoigne de la nécessité toujours vive de lutter contre les amalgames entre appartenance religieuse et fondamentalisme. La tendance est néanmoins rassurante puisque l'intensité des pics de violence qui ont suivi les attentats a décroché, passant de 178 actes en janvier 2015, à 74 en novembre 2015 et 39 en juillet 2016. Si ce n'est le mois de

136. Déjà en 2015, le SPCJ avait évoqué une « hyper violence » très palpable, ainsi que plusieurs signalements d'attaques au couteau. De nombreux témoignages d'actes antisémites « du quotidien », non déclarés aux forces de l'ordre, avaient été rapportés. La priorité donnée à la sécurité et à la lutte contre les attaques terroristes ces dernières années aurait conduit à une banalisation des actes antisémites perçus comme les moins graves, le SPCJ observant et regrettant une forme de résignation. Le curseur de la perception de la gravité et de l'« acceptable » se serait déplacé vers les actes les plus violents. Auditions 2015 et 2016. Voir également la contribution du SPCJ, disponible sur le site internet de la CNCDH.

juillet, l'année 2016 semble s'être normalisée, retrouvant une évolution proche des années précédant la vague d'attentats de 2015.

**Graphique 1.7. Comparatif sur l'année 2016 des actes antimusulmans comptabilisés par le SCRT**



Plus précisément, les « actions » ont baissé de 48,4% par rapport à 2015, avec 64 faits recensés contre 124 en 2015. Elles comprennent des atteintes aux biens (49 dégradations diverses), aux personnes (7 victimes d'agressions et de violences diverses et 1 de voie de fait) et 7 incendies ayant visé les lieux de culte. Les « menaces » ont diminué de 61,3% par rapport à l'année 2015, 118 actes de cette nature ayant été relevés. Près de la moitié concerne des inscriptions diverses (pour un total de 66), retrouvées notamment dans des lieux publics et aux abords des lieux de culte. Sont également comptabilisés les tracts ou courriers (36 actes), ainsi que les gestes menaçants et les démonstrations injurieuses (16 actes).

Il est à noter que 45 dégradations ou actes hostiles ciblant un site musulman se sont matérialisées par des expressions de nature raciste (dégradations et insultes, dépôt de cadavres porcins, incendies ou tentatives d'incendies).

Lors d'une audition à la CNCDH<sup>137</sup>, le CFCM a souligné que les actes répertoriés semblent indiquer une certaine progression dans l'échelle de violence : tirs à balles réelles, jets de grenade, agressions, incendies ou tentatives d'incendies, etc. De plus, le contexte de ces dernières années tout comme les débats récurrents sur l'islam contribueraient à la dégradation de l'image de l'islam et à la stigmatisation des musulmans, créant un malaise général dans le pays dommageable au vivre ensemble<sup>138</sup>.

137. Auditions 2015 et 2016.

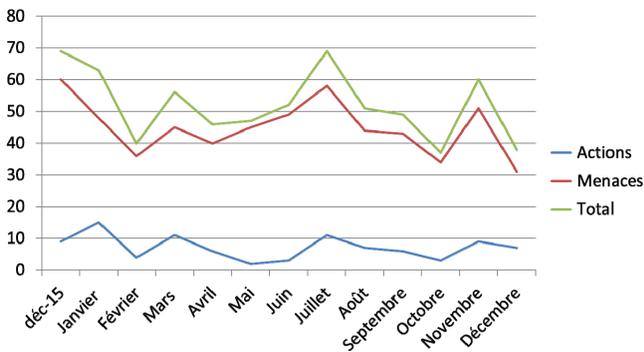
138. Voir également la contribution du CFCM au présent rapport, disponible sur le site Internet de la CNCDH.

#### d. Actions et menaces à caractère raciste (hors actes antisémites ou antimusulmans)

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

L'année 2016 enregistre 84 « actions » et 524 « menaces » racistes, traduisant une baisse globale de 23,7% par rapport à 2015. Cette évolution s'explique également par l'impact qu'ont eu les attentats de janvier et novembre 2015 sur le nombre d'actes recensés. De la même manière que pour les actes antimusulmans, on observe un léger pic de violence en juillet, le nombre d'actes en valeur absolue étant également moindre que ceux recensés en janvier et en novembre 2015.

**Graphique 1.8. Comparatif sur l'année 2016 des actes racistes comptabilisés par le SCRT**



S'agissant des cibles, le ministère précise que ces actes ont particulièrement touché la communauté maghrébine (à hauteur de 41,7%). Une grande part de ces actes (27,4%) ne viseraient cependant aucun groupe en particulier et correspondraient à des inscriptions ou des démonstrations injurieuses à connotation raciste (croix gammées, « white power », « SS » ...). Enfin, les menaces écrites ou verbales ne peuvent généralement être attribuées à aucun groupe particulier. Elles résulteraient majoritairement de différends d'ordre privé ou d'actes isolés.

S'agissant des « actions », un chiffre soulève, cette année encore, de réelles préoccupations : 71 % d'entre elles sont des agressions et des violences dirigées contre les personnes, soit un total de 60 « actions »<sup>139</sup>. Déjà, en 2015, les 69 actes en question représentaient 67% des « actions » racistes recensées sur l'année (contre 60,4% en 2014). Sur ces 60 actions, 3 ont été commises en milieu scolaire (contre 5 en 2015), soit 3,5% de l'ensemble des actions ; deux sont constitutives de dégradations et une de violences. Il ne faut pas oublier que si, en valeur absolue, ce chiffre n'est pas si élevé, le bilan chiffré du SCRT vise seulement à dégager des tendances, sans viser à l'exhaustivité.

139. Le reliquat sur l'année 2016, qui comptabilise 84 « actions » racistes, est réparti comme suit : 3 incendies et 21 dégradations diverses.

S'agissant des « menaces » racistes, la plupart des 524 faits relevés au cours de l'année 2016 correspondent à des agressions verbales et des graffitis. Ainsi, ont été recensés 265 agressions verbales ou démonstrations injurieuses (contre 249 en 2015), 224 graffitis et tags (387 en 2015) et 35 tracts ou courriers provocateurs (contre 58 en 2015).

### C. Sur l'interprétation des chiffres communiqués par les pouvoirs publics, et repris par les médias

Les chiffres du SCRT sont repris, tous les ans, par les pouvoirs publics et dans les médias, pour apprécier l'évolution des actes racistes en France. Jusque-là, ce sont en effet les seules données disponibles qui étaient communiquées par le ministère de l'Intérieur, et ce sont encore aujourd'hui les seules qui permettent de mesurer une évolution sur le long terme. Cela peut expliquer le fait que ce soit, cette année encore, ces derniers qui soient mis en avant pour apprécier l'évolution de la délinquance raciste constatée.

À la lumière des éléments explicités *supra*, la CNCDH appelle les pouvoirs publics à se fonder, à l'avenir, davantage sur les chiffres du SSMSI, plus exhaustifs, quand il s'agit de rendre compte du volume des actes racistes traités par les forces de l'ordre en France. De plus, afin de bien distinguer les statistiques d'activité du volume réel d'actes racistes en France, la CNCDH préconise de préciser systématiquement qu'il s'agit des faits ayant fait l'objet d'un signalement aux services de police et de gendarmerie. Ainsi les médias, qui reprennent ces données, pourraient être incités à parler de « l'évolution des actes racistes constatés ou signalés ou enregistrés ou encore révélés<sup>140</sup> ».

En effet, l'objectif premier du SCRT n'est pas, à l'inverse du SSMSI, d'établir un bilan statistique, mais d'obtenir une photographie à intervalle régulier du niveau approximatif de délinquance à caractère raciste à partir d'un recueil de faits qui lui sont rapportés, pour renseigner les autorités sur les signaux observés. Pour la CNCDH, le bilan du SSMSI apporte des informations utiles sur les tendances qui s'en dégagent, et la caractérisation fine du mobile « antisémite », « antimusulmans » et « autre » des faits retenus. Cependant, les ordres de grandeur ne sont pas les mêmes. Précisément, les chiffres du SSMSI sont six fois plus élevés que ceux du SCRT. Aussi est-il nécessaire de préciser, pour éviter les erreurs d'interprétation, qu'il s'agit d'un recueil de faits qualifiés comme pertinents mais ne prétendant pas à l'exhaustivité.

En outre, la CNCDH estime qu'il serait utile de dresser un état des lieux le plus exhaustif possible de la délinquance à caractère raciste connue. À cette fin, il serait intéressant de disposer d'un volume agrégé des faits relevant du contentieux raciste, ayant fait l'objet d'un dépôt de plainte auprès des forces de l'ordre, d'une part, du procureur de la République, d'autre part, d'un dépôt de main

140. Voir notamment l'article du *Parisien* « Forte baisse des actes racistes en 2016 », du 22 novembre 2016, qui reprend en exclusivité les chiffres communiqués par la DILCRAH, sans expliquer ce qu'ils recouvrent.

courante auprès de la police nationale ou de la rédaction d'un procès-verbal de renseignement judiciaire par la gendarmerie enfin<sup>141</sup>.

Un tel ordre de grandeur permettrait de mieux appréhender le volume du contentieux raciste signalé aux autorités. Le cas échéant, il serait nécessaire de distinguer les faits rapportés par voie de plainte de la main courante, du procès-verbal de renseignement judiciaire ou des interventions de police. Les incidences procédurales entre ces voies sont, en effet, suffisamment importantes pour mériter que soit opérée une distinction, les mains courantes n'étant pas portées à la connaissance du procureur de la République, et les procès-verbaux de renseignement judiciaire permettant d'informer le parquet, sans toutefois qu'aucune infraction ne soit retenue.

### La représentativité des chiffres en question

Dans une optique d'analyse critique des faits rapportés, la CNCDH tient à expliciter les limites de ces outils statistiques quant à leur représentativité.

#### Les bilans chiffrés du ministère n'ont pas vocation à dresser un état des lieux exhaustif de la délinquance raciste en France

Il ne faut pas oublier la portée réelle de l'un et l'autre bilan. Dans les deux cas, il s'agit d'apprécier l'activité des forces de l'ordre sur un champ d'infraction précis, et en aucun cas de mesurer la totalité des actes racistes commis en France sur une période donnée. Aussi, le volume de faits comptabilisés dépend principalement de la propension des victimes à porter plainte ou à déclarer une main courante, et des policiers à l'enregistrer comme telle. Autrement dit, l'existence d'un « chiffre noir » affecte fortement la représentativité du bilan statistique du ministère, le nombre de dépôt de plaintes étant très en deçà du nombre de faits effectivement commis, surtout pour les infractions relevant de propos oraux<sup>142</sup>.

#### Plusieurs aléas peuvent influencer sur l'évolution des faits comptabilisés

Le contexte joue indéniablement un rôle déterminant dans l'évolution des faits comptabilisés par les forces de l'ordre. Les pics de racisme enregistrés par le SCRT et le SSMSI, par exemple, après les attentats de janvier 2015, en sont une illustration. D'autres aléas doivent cependant être pris en compte.

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

141. Pour ce faire, il serait nécessaire d'extraire du logiciel rédactionnel de la police nationale (LRPPN), les mains-courantes prises pour ce type de faits, et d'isoler dans le système informatique du ministère de la Justice (CASSIOPÉE) les faits racistes ayant fait l'objet d'un signalement auprès du procureur de la République. De même, il faudrait isoler les procès-verbaux de renseignement judiciaire rédigés par la gendarmerie.

142. On estime par exemple que, pour les injures racistes, seuls 8 % des faits seraient signalés aux services de police et de gendarmerie, et 3 % des faits seulement seraient enregistrés au titre de plaintes. Voir L. Chaussebourg, *Se déclarer victime : de l'atteinte subie au dépôt de plainte*, novembre 2010.

En outre, tout dispositif de statistique pénale est nécessairement tributaire de l'action des services qui en sont chargés. 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. Il peut s'agir 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.

### **Les bilans statistiques du ministère ne sont pas exhaustifs**

En premier lieu, le champ infractionnel retenu par le SSMSI ne prend pas en compte les infractions à caractère raciste enregistrées par les forces de l'ordre commises dans les territoires ultramarins. Ne sont pas non plus comptabilisés les faits signalés par voie de main courante auprès de la police, de plainte déposée auprès du procureur de la République, ou ayant donné lieu à la rédaction d'un procès-verbal de renseignement judiciaire par la gendarmerie.

De plus, l'outil statistique ne permet pas forcément d'obtenir avec précision l'ensemble des infractions visées, notamment lorsqu'une infraction est aggravée de la circonstance de racisme ou de plusieurs circonstances aggravantes, l'extraction étant dépendante des informations saisies par le procédurier. Quant au bilan du SCRT, sa méthode de comptabilisation, basée sur les remontées quotidiennes de ses relais et de ses partenaires locaux, est parcellaire. La faiblesse des chiffres en valeur absolue et l'écart avec ceux recensés par le SSMSI en attestent.

En second lieu, tout dispositif de statistique pénale est nécessairement tributaire de la qualité de saisie et de la fiabilité des informations enregistrées, au sein de chaque commissariat de police et de chaque brigade de gendarmerie. Il convient de relever le caractère subjectif et relatif de la caractérisation d'une affaire – surtout pendant la phase d'enquête – qui repose sur l'appréhension par la victime, dans sa déposition, puis du policier, lors de la saisie informatique de la procédure, de la nature de ladite. En matière de contentieux raciste, la caractérisation d'un fait est particulièrement difficile, en raison d'un particularisme technique doublé de spécificités psychologiques. Précisément, 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.

En sus, il convient de rappeler que toute affaire faisant l'objet d'un dépôt de plainte n'aboutit pas systématiquement à une condamnation judiciaire, et, si elle aboutit, ce n'est pas forcément pour les mêmes motifs que ceux retenus pendant la phase d'enquête.

## **D. L'enquête «Cadre de vie et sécurité»**

L'enquête «Cadre de vie et sécurité», conduite depuis 2007 par l'INSEE, en partenariat avec l'Observatoire national de la délinquance et de la réponse pénale (ONDRP), est une enquête nationale de victimation qui vise à dénombrer et à décrire les infractions dont sont victimes les habitants, et de recueillir leurs perceptions en matière d'insécurité. Elle complète les statistiques administratives, en évaluant le nombre de victimes de violences à caractère raciste, antisémite ou xénophobe, en particulier celles n'ayant pas porté plainte, et qui ne sont de ce fait pas enregistrées dans les bases des forces de l'ordre. Elle apporte également des précisions sur le mobile apparent, les circonstances des faits, sur les auteurs et les victimes<sup>143</sup>.

143. Pour une présentation plus complète de cette enquête, voir partie I, section 1. Il est à noter que les résultats présentés ici concernent uniquement la France métropolitaine.

Sur la période 2011-2015, chaque année, en moyenne, 5 millions de personnes âgées de 14 ans ou plus ont déclaré avoir subi des injures ou des insultes à caractère raciste en France métropolitaine, soit 14 personnes sur 1 000.

D'après les informations rapportées par le ministère :

- Près d'un tiers des injures et insultes a lieu dans la rue, une sur quatre sur le lieu de travail ou d'études de la victime, et une sur dix dans les transports en commun.
- Dans six cas sur dix, les victimes déclarent qu'elles ont été insultées par une seule personne, le plus souvent de sexe masculin. L'auteur n'est pas connu de la victime dans deux cas sur trois.
- Concernant les victimes, les deux sexes et l'ensemble des tranches d'âge de 14 à 55 ans sont concernés par ces injures. Passé 55 ans, l'exposition aux injures racistes apparaît moindre.
- La proportion de victimes a tendance à augmenter avec la taille de l'unité urbaine du lieu d'habitation de la victime.
- En moyenne, 6 % des victimes déclarent s'être déplacées dans un commissariat de police ou une brigade de gendarmerie néanmoins, une fois sur place, elles portent plainte un peu moins d'une fois sur deux. Le taux de plaintes annuel moyen pour ce type d'injures s'établit ainsi à 3 %.

Sur la même période, chaque année, en moyenne, 124 000 personnes âgées de 14 ans ou plus ont déclaré avoir subi des menaces à caractère raciste, soit 2 personnes sur 1 000. Ces dernières représentent 7 % de l'ensemble des menaces déclarées chaque année (environ 1,7 million).

D'après les informations rapportées par le ministère :

- Un tiers des menaces racistes est proféré sur le lieu de travail ou d'études de la victime et près d'un quart dans la rue. Il s'agit souvent d'un seul auteur, de sexe masculin (70 %), connu de la victime dans 56 % des cas.
- Les victimes constituent une population plutôt masculine (56 % d'hommes contre 44 % de femmes), urbaine et jeune, avec un pic entre 35 et 44 ans (un tiers des victimes).
- En moyenne, près d'une victime sur trois déclare s'être déplacée dans un commissariat de police ou une brigade de gendarmerie. Une fois sur place, elles portent plainte deux fois sur trois, soit un taux de plaintes annuel moyen de 19 %.

En 2016, le questionnaire de l'enquête a été élargi aux violences physiques à caractère discriminatoire. Une année d'enquête supplémentaire est néanmoins nécessaire pour que l'échantillon recueilli de victimes soit suffisamment important pour permettre une exploitation statistique pertinente.

En conclusion, les forces de police et de gendarmerie enregistrent, en moyenne, chaque mois, près de 800 plaintes portant sur des infractions commises « *en raison de la race, de l'origine, de l'ethnie ou de la religion* ». Une fois agrégés, les chiffres communiqués par le ministère marquent une baisse significative pour l'année 2016, tendance qu'il faut mettre en perspective avec la hausse exceptionnelle observée en 2015 par rapport aux années précédentes. En effet, les attentats perpétrés en France en janvier et en novembre 2015 avaient eu un impact fort sur les actes racistes enregistrés dans les semaines et les mois qui ont suivi, ceux ayant frappé la France en 2016 (notamment l'attaque de Magnanville en juin, l'attentat de Nice et l'assassinat d'un prêtre à Saint-Étienne-du-Rouvray

en juillet) n'ayant pas produit d'écart aussi net. On ne peut qu'espérer que cette tendance à la baisse se confirmera en 2017, bien qu'il faille rappeler que les chiffres du ministère de l'Intérieur ne rendent compte que de la face émergée de l'iceberg, puisque, dans la grande majorité des cas, les actes racistes ne sont pas signalés aux autorités.

Plusieurs points d'inquiétude subsistent, plus particulièrement la progression dans l'échelle de la violence. C'est ce que tend à montrer la part de plus en plus élevée que les agressions et les violences dirigées contre les personnes représente dans les actes recensés par le SCRT, tout comme les inquiétudes exprimées par le CFCM et le SPCJ sur l'intensité de la violence antisémite et antimusulmane.

Rappelons, enfin, que la structure globale de la délinquance raciste constatée demeure équivalente à celle des années précédentes<sup>144</sup>. La très grande majorité des procédures concerne des provocations, des injures et des diffamations, et, dans une moindre mesure, des menaces, des discriminations et des violences aux personnes et aux biens. Dans la plupart des cas, les faits se déroulent dans un lieu public (rue, lieu de travail ou d'études, transports...) et se concentrent davantage dans les grandes agglomérations.

## II. Le rôle des forces de sécurité dans la lutte contre le racisme

Les forces de sécurité ont un rôle pivot dans le combat au quotidien contre le racisme et les discriminations, notamment car elles doivent prendre en charge les victimes de racisme en recueillant leur signalement, en procédant aux enquêtes subséquentes et en luttant contre les discours de haine sur Internet. La réussite de leur mission repose en grande partie sur la confiance que la population leur porte, surtout en matière de contentieux raciste, où il peut ne pas être simple pour la victime, atteinte dans sa dignité et réduite à une appartenance (réelle ou supposée), de franchir le seuil des services enquêteurs pour faire valoir ses droits. C'est pourquoi, notamment, il est si important que les agents « *veille [nt] à se comporter en toutes circonstances d'une manière exemplaire, propre à inspirer en retour respect et considération*<sup>145</sup> ».

### A. Les actions préventives de portée générale

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

La formation initiale et continue des personnels de police et de gendarmerie à la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie fait l'objet d'une attention particulière du ministère, dans une démarche partenariale avec des associations compétentes<sup>146</sup>.

144. Voir également le bilan statistique du ministère de la Justice.

145. Article R. 434-14 du code de la sécurité intérieure.

146. L'école de police de Nîmes, par exemple, fait régulièrement intervenir la LICRA.

La CNCDH salue l'enrichissement, ces dernières années, de l'offre de formation adressée aux forces de l'ordre en matière de lutte contre le racisme. Il ressort, en outre, de la contribution du ministère, une réelle volonté de diversifier les supports (modules de formation initiale ou continue, e-formation, séminaires, interventions d'associations, etc.) et les approches pédagogiques (cours théoriques sur la déontologie ou le droit, mises en situation, réunion-discussion...).

En 2016, ce sont 56 élèves commissaires, 70 élèves lieutenants, 4 715 élèves gardiens de la paix, 4 040 adjoints de sécurité, plus de 30 candidats brigadiers-chefs et 1 548 candidats au poste d'officier de police judiciaire, ainsi que des personnels de gendarmerie nationale, qui ont ainsi pu être formés à la lutte contre le racisme, les discriminations et l'intolérance. À travers leurs obligations de formation continue, des commissaires de police et quelques enquêteurs spécialisés assistent également chaque année à une formation intitulée *Le racisme en France*, organisée conjointement par la CNCDH et l'École nationale de la magistrature (ENM). Ces enseignements représentent un volume horaire conséquent sur l'ensemble de la scolarité des agents, environ 60 heures pour les commissaires de police pour ne prendre que cet exemple. Étant donné l'évolution constante de ce contentieux (profil des victimes et des personnes mises en cause, nature des infractions), de la réforme de son cadre juridique, et des nouveaux vecteurs de diffusion qui véhiculent le racisme dans toutes ses formes, une remise à niveau régulière des compétences des enquêteurs, ou à tout le moins des enquêteurs référents antidiscriminations quand un service de police ou de gendarmerie en est pourvu, serait nécessaire. Aussi la CNCDH attire-t-elle l'attention du ministère sur l'importance de la formation continue en la matière.

Un renouvellement des programmes est envisagé dans le cadre de la réforme de la formation initiale et continue des policiers annoncée par le ministère de l'Intérieur le 3 juin 2016. La CNCDH invite le ministère à évaluer la pertinence des modules de formation proposés aux agents pour les sensibiliser aux problématiques relevant du racisme, des discriminations et de l'intolérance, notamment en interrogeant les bénéficiaires, pour s'assurer que les techniques et les choix pédagogiques retenus sont adaptés aux objectifs poursuivis et aux attentes des apprenants afin de permettre, le cas échéant, d'améliorer l'offre de formation. Une telle étude pourrait être confiée à l'inspection générale de l'administration (IGA), en lien avec les écoles de formation et leurs partenaires institutionnels et associatifs (LICRA, Défenseur des droits...). Elle pourrait s'intégrer naturellement dans le cadre du Plan national de lutte contre le racisme et l'antisémitisme.

## 2. Sensibiliser le jeune public

Le ministère met l'expertise de ses agents à la disposition de la formation à destination du jeune public. Le partenariat existant ainsi entre les ministères de l'Intérieur et de l'Éducation nationale vise à organiser l'intervention de policiers et de gendarmes, correspondants « Sécurité de l'école », auprès d'élèves.

Pour accompagner les correspondants « Sécurité de l'école » référents, susceptibles d'être sollicités par les chefs d'établissement, une mallette pédagogique a été mise à disposition depuis la rentrée scolaire 2015, après une phase d'expérimentation en Île-de-France, initiative qui ne peut qu'être saluée par la CNCDH. Elle contient notamment un *module de prévention du racisme et*

de l'antisémitisme à l'école, élaboré en lien avec la LICRA et la DILCRAH, à destination d'un public de collégiens<sup>147</sup>.

## B. Prévenir les contrôles d'identité abusifs et/ou discriminatoires

La CNCDH a adopté, à l'unanimité, le 8 novembre 2016, un *Avis sur la prévention des pratiques de contrôles d'identité abusives et/ou discriminatoires*, reproduit *in extenso* dans le présent rapport (chapitre 2, section 1). Les arrêts rendus par la Cour de cassation le jour suivant confortent la Commission dans les pistes de réflexion et d'action portées à l'attention des pouvoirs publics pour mettre fin à ces pratiques, certes minoritaires sur l'ensemble des contrôles effectués, mais suffisamment significatives pour qu'elles deviennent un abcès de fixation des tensions entre la police et une partie de la population.

Il convient de noter, outre le fait que c'est la première fois que la plus haute juridiction a été amenée à se prononcer sur ce sujet, que ces arrêts confirment que le caractère discriminatoire d'un contrôle (lorsque ce dernier est réalisé sur la seule base de caractéristiques physiques associées à une origine réelle ou supposée) engage la responsabilité de l'État. Surtout, la charge de la preuve a été aménagée, à l'instar de ce qui se fait en droit du travail, ce qui constitue une avancée essentielle pour garantir un contrôle juridictionnel effectif en la matière. Précisément, la personne qui saisit le tribunal « doit apporter au juge des éléments qui laissent présumer l'existence d'une discrimination », par exemple, l'attestation d'un témoin présent sur les lieux. « C'est ensuite à l'administration de démontrer soit l'absence de discrimination, soit une différence de traitement justifiée par des éléments objectifs<sup>148</sup> ».

## C. L'accueil des publics

La CNCDH salue les efforts du ministère pour améliorer l'accueil des victimes et la réception des plaintes. Plusieurs des mesures envisagées, telles que l'élargissement du dispositif de pré-plainte en ligne aux infractions relevant du droit de la presse, ou la mise en place d'un dispositif de signalement au sein de l'IGPN, rejoignent les recommandations formulées par la Commission dans la précédente édition de son rapport annuel.

### 1. De nouveaux dispositifs de signalements des faits de nature discriminatoire accessibles aux agents et aux usagers

Les nouveaux dispositifs de signalements des faits de nature discriminatoire sont susceptibles de rapprocher les usagers du service public, en libérant la parole dans un domaine où le phénomène de sous-déclaration est bien connu, surtout lorsque le comportement abusif est le fait d'un agent public. Ils contribuent ainsi à donner la parole à ceux qui s'estiment victimes ou témoins de tels comportements de la part de fonctionnaires de police ou de gendarmerie.

147. La mallette pédagogique est accessible sur le site <http://modulescolaire.inhesj.fr/>, auquel les agents accèdent à l'aide d'un code de connexion.

148. Voir le communiqué de presse de la Cour de cassation dans *Les Arrêts relatifs aux contrôles d'identité discriminatoires*, 9 novembre 2016.

### Les plateformes de signalement en ligne accessibles au grand public

Aux fins de prévenir les discriminations et de lutter contre celles commises envers des usagers susceptibles d'émaner de la police nationale, l'Inspection générale de la police nationale (IGPN) a mis en place une plateforme de signalement en ligne<sup>149</sup>, active depuis le 2 septembre 2013. Celle-ci met à la disposition des usagers un nouveau mode d'accès à l'inspection, via un formulaire de signalement nominatif permettant de rapporter les faits litigieux.

Dans sa contribution, le ministère précise que, en 2016, 211 signalements (sur 3 446 au total) relevant du champ de notre rapport ont été enregistrés sur la plateforme de signalement de l'IGPN.

Précisément, « 168 signalements mentionnaient des propos discriminatoires, dont 152 contenaient des propos à caractère racial, 4 à caractère antisémite et 12 à caractère homophobe ; 43 signalements évoquaient des pratiques discriminatoires.

Au titre des suites données :

37 ont été classés directement (24 orientations vers le parquet et 13 pour absence d'éléments caractérisés ou inexploitable),

174 ont fait l'objet d'une transmission à la direction d'emploi des fonctionnaires visés ou à une délégation de l'IGPN (3 signalements). La moitié d'entre eux a été attribuée aux directions d'emploi pour des vérifications et l'autre moitié envoyée pour information aux fins de communication interne ».

Au 26 janvier 2016, sur les 42 signalements traités (soit 48 %), « seul un policier, ayant manqué à son devoir d'exemplarité dans un contexte tendu, a été rappelé à ses devoirs déontologiques pour avoir tenu des propos à caractère racial d'une manière générale et non spécifiquement à l'égard du déclarant. Les autres enquêtes ou vérifications diligentées n'ont pas permis d'établir la matérialité des faits reprochés ».

Un dispositif de réclamation similaire a été mis en place auprès de l'Inspection générale de la gendarmerie nationale (IGGN)<sup>150</sup> au 1<sup>er</sup> janvier 2014, rejoignant une recommandation émise par la CNCDH dans son rapport de 2013.

Le nombre important de signalements reçus atteste de l'utilité de ces dispositifs en ligne. À l'évidence, leur utilité dépend des suites données aux signalements, notamment l'ouverture d'une enquête sur les allégations de discrimination ou de comportements abusifs des forces de sécurité en veillant, le cas échéant, à ce que les auteurs de tels actes soient sanctionnés<sup>151</sup>. Le ministère précise, dans sa contribution, qu'un nombre conséquent d'enquêtes ou de vérifications diligentées « n'ont pas permis d'établir la matérialité des faits reprochés », ce qui ne peut que susciter l'inquiétude. Il serait utile que le ministère réfléchisse aux moyens lui permettant d'assurer une meilleure traçabilité au sein de ses services, pour ne pas laisser penser que se développe une forme d'impunité. Les usagers devraient, si ce n'est pas déjà le cas, être systématiquement tenus informés des suites données à leur signalement.

Pour faciliter l'utilisation de ces dispositifs et dans un souci de visibilité pour les usagers probablement peu au fait des considérations de répartition interne

149. <http://www.police-nationale.interieur.gouv.fr/Organisation/Inspection-Generale-de-la-Police-Nationale/Signalement-IGPN>.

150. <http://www.gendarmerie.interieur.gouv.fr/Contacts/Formulaire-de-reclamation>.

151. Voir la contribution du ministère de l'Intérieur sur le site internet de la CNCDH qui précise les suites données aux signalements reçus. Est notamment précisé que « les déclarations mettant en cause la police font l'objet soit de réponses directes de la plateforme, s'agissant d'explications techniques sur les pratiques de la police nationale, soit de vérifications par les services d'emploi avec retour à l'IGPN, soit d'enquêtes par l'IGPN ».

des compétences, la CNCDH recommande d'engager une réflexion sur l'opportunité et la possibilité de rapprocher les plateformes de l'IGPN et de l'IGGN en créant une unique plateforme en ligne. La création d'une telle plateforme devrait s'accompagner d'une vaste campagne d'information du public dans les médias et par voie d'affiches.

#### La plateforme de signalement « STOP DISCRI » pour les agents eux-mêmes

Le nouveau dispositif de signalement STOP DISCRI, actif depuis mars 2014, offre la possibilité aux personnels de la gendarmerie nationale de remplir un formulaire en ligne visant à alerter directement l'IGGN s'ils s'estiment victimes de discrimination ou de harcèlement, dans le cadre professionnel, et, de ce fait, de s'affranchir de la voie hiérarchique, sans s'y substituer pour autant. Le signalement d'un fait de nature discriminatoire n'est en effet pas toujours simple dans une institution hiérarchisée.

Cette plateforme est animée par des personnels de l'IGGN qui peuvent, après analyse du signalement, l'orienter vers le commandement régional concerné, vers l'inspecteur général des armées gendarmerie (IGAG) ou vers l'un de ses bureaux d'enquête, afin d'assurer à chaque situation un traitement adapté. En 2016, 151 signalements ont été reçus (+ 69,66 % par rapport à 2014) dont 5 pour des faits dénoncés de discrimination liés à la religion ou à l'origine réelle ou supposée, 2 pour des faits dénoncés du fait de l'orientation sexuelle, 3 pour des faits de harcèlement sexuel. Il est à noter que 54 % des faits dénoncés concernent des signalements de harcèlement moral<sup>152</sup>.

Conformément à la recommandation formulée par la CNCDH dans ses précédents rapports, la mise en place d'un dispositif similaire au sein de l'Inspection générale de la police nationale (IGPN) est envisagée pour l'automne 2017, ceci afin d'offrir une égale protection aux agents de police.

## 2. L'accueil des victimes et la réception des plaintes

Toute personne victime d'une infraction peut porter plainte, qu'elle soit mineure ou majeure. La plainte est l'acte par lequel une personne s'estimant victime d'une infraction en informe directement par lettre le procureur de la République du tribunal de grande instance du lieu de commission de l'infraction, du lieu du domicile de la victime ou de son auteur présumé ou l'en informe par l'intermédiaire des forces de l'ordre. Sous réserve du respect des délais de prescription, le dépôt de plainte de la victime constitue la première étape permettant la condamnation de l'auteur de l'infraction, le procureur de la République ayant la faculté de décider de poursuivre ou de classer les plaintes enregistrées. Il importe de rappeler que les agents de police et de gendarmerie n'ont pas le pouvoir de refuser de prendre une plainte, seul le procureur ayant l'opportunité des poursuites.

En matière de contentieux raciste, le taux de plaintes des victimes apparaît dérisoire au regard des actes de cette nature réellement commis. Précisément, il est estimé que, pour les injures racistes, seuls 6 % des faits seraient signalés aux services de police et de gendarmerie, et 3 % seulement seraient enregistrés au titre de plaintes. Pour les menaces racistes, un tiers des faits serait signalé, et 19 % seulement seraient enregistrés au titre de plaintes<sup>153</sup>. Il faut, bien entendu,

152. Voir la contribution du ministère de l'Intérieur, sur le site internet de la CNCDH.

153. Voir les résultats de l'enquête « Cadre de vie et Sécurité », repris dans la partie I de la présente section. Voir également L. Chaussebourg, se déclarer victime : de l'atteinte subie au dépôt de plainte, novembre 2010.

tenir compte du fait que le taux de plaintes varie selon la nature de l'infraction, et qu'il est particulièrement faible pour les infractions relevant de propos oraux, ce qui a trait à une part conséquente du contentieux raciste relevant du droit de la presse. Il ne serait toutefois pas acceptable de s'en tenir à cette seule considération.

L'accueil et l'accompagnement de la victime constituent des étapes clés. En effet, se rendre dans un commissariat de police ou une brigade de gendarmerie, ou même écrire une lettre au procureur de la République ne sont pas des actes anodins. Il ressort des auditions conduites à la CNCDH que trois principaux types de frein peuvent conduire les victimes à ne pas entreprendre la démarche de porter plainte. Du point de vue de la victime, tout d'abord, l'atteinte dans sa dignité, un sentiment de honte ou encore les difficultés à exprimer oralement sa perception des faits dénoncés peuvent constituer un obstacle. Ensuite, le contentieux raciste étant souvent interpersonnel, la crainte des représailles peut dissuader le dépôt de plainte. Enfin, la peur d'être mal compris, de ne pas être entendu ou encore le découragement des victimes à la suite de leur orientation par les services de police vers les associations relèvent d'un problème de nature systémique. En sus, même lorsqu'elles ont déposé plainte, les victimes de racisme éprouvent souvent des difficultés à persévérer dans leurs démarches devant les autorités judiciaires. Ainsi, une part importante des classements décidés par les parquets pour inopportunité des poursuites sont fondés sur la carence ou le désistement du plaignant<sup>154</sup>.

La responsabilité qui incombe aux services de police et de gendarmerie pour accueillir et accompagner la victime souhaitant rapporter une infraction raciste, apparaît d'autant plus importante. Outre le renforcement récent des droits des victimes<sup>155</sup>, les efforts engagés par le ministère afin de professionnaliser la mission d'accueil et la prise de plainte en matière d'infractions à caractère raciste doivent être poursuivis (diversification de l'offre de formation, outils pratiques mis à la disposition des agents sur l'intranet<sup>156</sup>, *Charte de l'accueil du public et de l'assistance aux victimes*). La qualité de l'accueil des victimes repose également sur l'implication des associations d'aide aux victimes, comme l'INAVEM (Institut national d'aide aux victimes et de médiation) ou la LICRA, qui viennent de signer un protocole de partenariat<sup>157</sup>, et qui proposent notamment

154. Voir la section suivante, sur l'action du ministère de la Justice.

155. La loi n°2015-993 du 17 août 2015 portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne.

156. Une série d'outils pratiques est mise à la disposition des agents, sur l'intranet de la police et de la gendarmerie, tels qu'un guide relatif à la répression des discriminations et des infractions à caractère raciste, antisémite et xénophobe, des fiches relatives aux infractions pénales susceptibles d'être relevées dans le champ de la discrimination, ou encore la documentation « Racisme, Antisémitisme et xénophobie » dite SOIRAX répertoriant les signes, symboles, langages et codes de reconnaissance des groupuscules extrémistes.

157. La LICRA et l'INAVEM ont signé, le 21 décembre 2015, un protocole de partenariat qui s'inscrit dans le cadre de l'action 17 du PNACRA (2015 – 2017) qui prévoit de « spécialiser l'aide aux victimes d'actes racistes et antisémites ». L'objectif de ce partenariat est de faire en sorte que ces associations travaillent ensemble et de façon complémentaire aux réponses à apporter aux victimes. Trois axes de collaboration ont été définis : renforcer les liens entre leurs structures locales ; mettre en place des saisines réciproques pour compléter la prise en charge des victimes, avec l'accord de ces dernières ; mettre en place des formations réciproques. Les deux associations se sont engagées à développer, dès 2016, une expérimentation dans plusieurs sites pilotes afin de mettre en place des formations à destination du personnel de ces sites.

un accompagnement juridique et/ou une prise en charge psychologique aux victimes de racisme qui en exprimeraient le besoin.

Malgré ces avancées, la CNCDH s'inquiète de la persistance de certaines pratiques regrettables susceptibles de conduire au blocage du traitement judiciaire des infractions racistes<sup>158</sup>. Certains fonctionnaires de police ou de gendarmerie peuvent avoir tendance, lors du dépôt de plainte, à ne pas retenir le caractère raciste des faits, aujourd'hui circonstance aggravante spéciale (art. 132-76 du code pénal). De même, la propension de la police à préférer parfois au dépôt de plainte l'enregistrement d'une simple main courante, ou celle de la gendarmerie à se limiter parfois à la rédaction d'un procès-verbal de renseignement judiciaire, est préjudiciable<sup>159</sup>. En effet, ces deux documents n'ont aucune valeur juridique, même si le deuxième permet, sans qu'aucune infraction ne soit retenue, d'informer le parquet. Plus grave encore, des associations membres de la CNCDH ont fait état de témoignages de victimes à qui les forces de l'ordre auraient refusé l'enregistrement du signalement (même sous la forme d'une main courante)<sup>160</sup>. Ces pratiques révélées notamment par les témoignages recueillis par les acteurs associatifs posent problème. Elles témoignent d'un dysfonctionnement grave qu'il conviendrait d'analyser. Ainsi, le fait que le PNACRA s'en tienne au constat « *dommageable* » du refus de plainte<sup>161</sup>, sans l'assortir de mesures concrètes, est inquiétant. Partant, la CNCDH formulera plusieurs observations.

En premier lieu, elle insiste sur la nécessité que les enquêteurs, et non seulement les magistrats, soient formés au difficile maniement des qualifications juridiques en matière de contentieux raciste et à la caractérisation de l'infraction au regard des éléments constitutifs définis par la loi. Rappelons en effet qu'une faible part des auteurs d'actes racistes fait l'objet de poursuites pénales, en raison notamment des difficultés de caractérisation de l'infraction au regard de ses éléments constitutifs, qui représentent environ 75 % des motifs de classement sans suite<sup>162</sup>. En effet, les éléments de preuve ne sont pas flagrants et se résument souvent à la seule déclaration de la victime. Aussi, en raison de l'absence d'une preuve ou d'un défaut de formation professionnelle, il arrive

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

159. À la différence des plaintes, les mains courantes ne sont en effet pas portées à la connaissance du procureur de la République et ne peuvent subséquemment déclencher de poursuites. Elles permettent simplement de consigner des déclarations, à titre d'information.

160. À titre d'exemple, entre le 1<sup>er</sup> janvier et 1<sup>er</sup> novembre 2016 (date de dépôt de la contribution), parmi près de 800 signalements (hors Internet) traités par le service juridique du siège de la LICRA, 45 faisaient état d'un refus de plainte. Il est à noter que le refus de plainte ne s'exprime pas forcément par un refus explicite de prendre la plainte, mais par un découragement de la personne, invitée à repasser plus tard, ou à la suite d'une réorientation par les services de police vers les associations.

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

162. 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. Voir la section suivante, sur l'action du ministère de la Justice.

que les enquêteurs retiennent seulement une infraction simple, et non celle aggravée par le mobile discriminatoire. En outre, les agents n'ont pas toujours le réflexe de consulter le *Guide de l'enquêteur contre les discriminations*, produit en 2007 par la Direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN) et la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE)<sup>163</sup>, mis à jour en 2012, et diffusé sur l'intranet de la police et de la gendarmerie, pour faciliter la prise et le libellé des plaintes.

En second lieu, elle recommande vivement que le ministère requière de l'IGA de réaliser, avec le concours des services d'inspection et des associations d'aide aux victimes, une mission chargée d'évaluer la qualité de l'accueil des victimes et de la prise de plainte dans les commissariats et les brigades de gendarmerie, en essayant notamment de cerner les contours du phénomène de refus de plainte et d'identifier des leviers d'actions possibles.

En troisième lieu, le ministère de l'Intérieur devrait régulièrement rappeler aux forces de l'ordre l'importance qui s'attache au respect du droit à porter plainte, et la nécessité de mettre en évidence le mobile raciste des faits ainsi que le caractère prioritaire de leur traitement qui exige un signalement immédiat des faits au parquet<sup>164</sup>. Le cas échéant, le magistrat pourra ainsi donner, sans délai, des directives sur les modalités de l'enquête et choisir les infractions, afin d'améliorer le traitement des plaintes et de favoriser la constitution de procédures complètes. En cas de manquement avéré, les agents en question doivent être rappelés à l'ordre et, en cas de répétition, les poursuites disciplinaires adéquates doivent être engagées. La Justice devrait également en être informée, et s'en saisir sous l'angle du délit d'entrave à la justice. En matière d'infractions de cette nature, l'enregistrement d'une main courante ou d'un procès-verbal de renseignement judiciaire pourrait être, si ce n'est proscrit, à tout le moins vivement déconseillé, comme c'est déjà le cas pour certaines infractions, notamment s'agissant de violences conjugales. Le ministère de l'Intérieur devrait adresser aux services enquêteurs des instructions allant dans ce sens<sup>165</sup>, à l'instar du ministère de la Justice à l'égard des parquets et des procureurs généraux.

En quatrième lieu, la CNCDH salue le projet d'expérimenter – à partir du premier trimestre 2017 – le dispositif de « pré-plainte en ligne »<sup>166</sup>, réservé pour l'instant aux atteintes aux biens dont la victime ne connaît pas le ou les auteurs (vol,

163. Ses missions sont, depuis, remplies par le Défenseur des droits.

164. À noter qu'une circulaire du 30 juillet 2014 du ministère de l'Intérieur rappelle l'obligation incombant aux préfets de signaler systématiquement au magistrat les actes à caractère raciste.

165. Une note de la Direction centrale de la sécurité publique (DCSP) du 2 novembre 2015 rappelle les conditions d'accueil du public, en mentionnant certaines catégories de personnes devant bénéficier d'un accueil privilégié. Cette note a le mérite d'appeler à une « vigilance accrue » s'agissant de « l'accueil des victimes de discrimination, d'homophobie, de racisme ou d'antisémitisme, ainsi que sur les suites données à leurs déclarations ». Il aurait été néanmoins utile d'être plus explicite sur l'interdiction formelle de refuser une plainte pour les enquêteurs et de préciser les modalités attendues de l'accueil et des suites données aux déclarations : les recevoir dans la mesure du possible dans un bureau isolé, proposer un accompagnement juridique et/ou une prise en charge psychologique, vivement déconseiller l'enregistrement d'une main courante ou d'un procès-verbal de renseignement judiciaire, nécessité de mettre en évidence le mobile raciste des faits et de procéder à un signalement immédiat des faits au parquet... Une note spécifique au traitement des déclarations en matière d'actes racistes et/ou discriminatoires, à l'instar des notes des 7 et 31 janvier 2014 relatives aux violences conjugales, pourrait être utile.

166. [www.pre-plainte-en-ligne.gouv.fr](http://www.pre-plainte-en-ligne.gouv.fr)

escroquerie...), pour certains faits à caractère raciste, et ce conformément à la recommandation qu'elle avait formulée<sup>167</sup>. Ce dispositif permet aux victimes d'effectuer leur déclaration sur Internet et d'obtenir un rendez-vous auprès du service de police ou de gendarmerie de leur choix pour signer une plainte. Outre le fait d'éviter à la victime un long temps d'attente au commissariat, cela permettrait de diriger la procédure vers un interlocuteur spécialiste de ces problématiques spécifiques. La CNCDH sera particulièrement attentive au premier bilan qui devrait en être dressé en fin d'année 2017. Surtout, elle appelle l'attention du ministère, ainsi que de ses partenaires sur ce projet, sur la nécessité de veiller à ce que ce dispositif constitue réellement un outil destiné à aider les victimes, en faisant émerger des plaintes. S'il est utile que l'enquêteur informe la personne souhaitant porter plainte de l'existence de ce dispositif, il ne peut l'y renvoyer systématiquement, en ne lui laissant que cette seule option. Les personnes doivent toujours avoir le choix de pouvoir porter plainte directement dans un commissariat ou une gendarmerie, sans forcément passer par l'étape préliminaire du pré-dépôt de plainte en ligne. En sus, un accompagnement dans la procédure devrait être proposé aux personnes ne maîtrisant pas bien le français ou l'outil informatique.

En cinquième lieu, la CNCDH regrette le défaut de publicité au sujet des outils d'information du public (par exemple, le site « Égalité contre le racisme »).

En sixième et dernier lieu, la CNCDH préconise qu'un (ou plusieurs) enquêteur(s) référent(s) antidiscriminations soi (en) t désigné(s) par commissariat ou unité territoriale, en lien avec le parquet, afin de coordonner et centraliser les plaintes relatives aux crimes de haine. Si certains services de police ou de gendarmerie en sont déjà pourvus, ce n'est pas systématique. Bien entendu, ces derniers devraient recevoir une formation spécifique sur ce contentieux, mise à jour régulièrement pour prendre en compte l'évolution du contentieux (profil des victimes, des personnes mises en cause, vecteurs de diffusion des discours de haine, type de passage à l'acte) et de l'arsenal juridique. Ils constitueraient le point de contact des victimes souhaitant porter plainte, des associations d'aide aux victimes, du parquet et du Défenseur des droits. Ils pourraient également sensibiliser les autres enquêteurs à l'accueil des victimes et à l'enregistrement des plaintes.

Enfin, il convient de relever plusieurs bonnes pratiques, que le ministère pourrait diffuser largement, en encourageant les services de police et de gendarmerie, en lien avec leurs partenaires, à mettre en place des actions similaires, adaptées aux contextes locaux. C'est notamment le cas des partenariats institutionnels et associatifs. Par exemple, à Bordeaux, une convention dite « de partenariat d'objectifs » conclus entre le parquet, le préfet de région, le Défenseur des droits, le maire de Bordeaux et diverses associations a été signée. Elle consiste, notamment, pour les associations signataires, à renseigner une fiche de signalement des faits de discriminations ensuite transmise aux services enquêteurs et au secrétariat de la COPEC/CORA, chargé de les centraliser et d'informer en retour les associations des suites données. D'autres initiatives sont intéressantes,

167. Voir l'édition 2015 du présent rapport.

notamment la diffusion d'un modèle de plainte type pour les actes racistes par la cellule de veille du pôle antidiscriminations d'Évry.

## D. La lutte contre le racisme sur Internet

### 1. Le dispositif de lutte contre les discours de haine sur Internet

À titre liminaire, la CNCDH tient à saluer le travail remarquable réalisé par les policiers et les commissaires de la plateforme d'harmonisation, d'analyse, de recoupement et d'orientation des signalements (PHAROS), présenté à plusieurs de ses membres qui ont été reçus à la sous-direction de lutte contre la cybercriminalité le 12 avril 2016.

#### La plateforme PHAROS

En janvier 2009, le ministère de l'Intérieur a mis en service la plateforme PHAROS, placée au sein de l'Office central de lutte contre la criminalité liée aux technologies de l'information et de la communication (OCLCTIC) de la Direction centrale de la police judiciaire (DCPJ).

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

Elle rassemble une équipe d'une vingtaine d'enquêteurs, composée de 14 policiers et de 7 gendarmes<sup>168</sup>.

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

Les contenus illicites lui sont communiqués, à travers le portail [www.Internet-signalement.gouv.fr](http://www.Internet-signalement.gouv.fr) accessible en ligne, par les internautes, les fournisseurs d'accès à Internet (FAI) ou encore les services de veille étatiques. Des comptes de signalement « professionnels » ont été mis à disposition de réseaux sociaux, d'associations ou d'institutions (tels la LICRA, SOS Racisme, le SPCJ, le CRIF, SOS Homophobie, Le Refuge ou le Défenseur des droits), leur offrant un accès à un formulaire privilégié sur le site de la plateforme.

En matière de lutte contre les discours de haine, l'approche de PHAROS est pénale, mais aussi partenariale. Elle entretient un dialogue constant avec les acteurs investis en la matière, au niveau national (autorités publiques, associations, services de police...) et international (Europol, Interpol, instances européennes et internationales, etc.). Les enquêteurs peuvent également établir un dialogue rationnel et direct avec les fournisseurs d'accès à Internet, les hébergeurs et les sites de référencement (type Google), de manière à accroître leur implication dans la lutte contre les contenus illicites. L'OCLCTIC dispense des conférences et des formations pour présenter l'activité de PHAROS en matière de lutte contre la xénophobie et les discriminations. La plateforme est notamment présentée chaque année dans le cadre de la formation continue des magistrats en matière de lutte contre le racisme, organisée par la CNCDH et dispensée à l'ENM de Paris.

168. Au 12 avril 2016, la plateforme est composée de 21 gendarmes et policiers, soit le chef de plateforme et son adjoint, 13 enquêteurs auprès du service de traitement des signalements, 4 enquêteurs sur la cellule « Discrimination sur le web », 2 enquêteurs auprès de la cellule « Blocage ».

Rejoignant une recommandation formulée par la CNCDH dans ses rapports précédents<sup>169</sup>, une cellule « Discriminations sur le Web », spécialisée dans le droit de la presse a été installée en 2015 au sein de la plateforme PHAROS. Composée de quatre enquêteurs, formés notamment à la qualification de la délinquance raciste et à ses spécificités procédurales, sa mission est principalement d'assurer le traitement des signalements relatifs à des contenus haineux, d'initier les enquêtes judiciaires subséquentes, et d'effectuer une veille et une détection en amont des contenus haineux. Étant donné l'augmentation du nombre de signalements à caractère discriminatoire, la CNCDH appelle à un renforcement substantiel des moyens matériels, techniques et humains investis pour prévenir et à réprimer plus efficacement les discours de haine sur la toile. Le 12 février 2015<sup>170</sup>, la Commission avait déjà adopté un avis dans lequel elle développe une série de propositions allant dans ce sens.

De plus, la CNCDH ne peut que soutenir, cette année encore, l'idée mise en avant par le ministère de l'Intérieur consistant à publier les condamnations prononcées par les tribunaux pour cette catégorie d'infractions, afin de provoquer un effet de dissuasion. Il conviendrait, à présent, d'assortir cette annonce d'un calendrier de mise en œuvre précis et de la large diffusion de l'existence de cette base documentaire et des modalités pour y accéder. Elle salue, en outre, le dialogue instauré par l'État (ministère de l'Intérieur, ministère de la Justice, secrétariat d'État au Numérique) avec les opérateurs du numérique, à travers le « groupe de contact permanent » qui se réunit tous les trimestres, et permet de lutter plus efficacement, dans le cadre d'une démarche partenariale, contre toutes les formes de criminalité numérique.

Les instances européennes et internationales se mobilisent également en matière de lutte contre les discours de haine sur Internet. La CNCDH invite le ministère à être particulièrement attentif aux travaux de l'INACH (International Network Against Cyber Hate), dont la LICRA est le coordinateur français, et à son projet, soutenu depuis 2016 par la Commission européenne, intitulé *Research, Report, Remove : Countering Cyber Hate Phenomena*. Ce projet vise à concevoir une base de données durable des contenus de haine en ligne qui permettrait, outre de disposer de connaissances plus fines des mécanismes de la cyber-haine, de ses tendances, de ses formes et de ses influences, d'évaluer l'action menée par les hébergeurs et les sites de référencement après un signalement. Est également prévue la mise en place d'un dispositif de plainte en ligne européen, ainsi qu'un système continu de surveillance et d'analyse des contenus haineux sur internet. Afin de s'assurer du succès de ce projet, les autorités nationales pourraient participer, le cas échéant, à accroître sa visibilité.

En outre, la CNCDH ne peut qu'inciter les pouvoirs publics à soutenir la mise en œuvre des instruments pertinents du Conseil de l'Europe, tels que le *Guide des droits de l'homme pour les utilisateurs d'Internet*, la Recommandation de

169. Voir notamment l'édition 2013 de son rapport annuel où elle préconisait la création d'un observatoire du racisme, de l'antisémitisme et de la xénophobie.

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

politique générale de l'ECRI sur le discours de haine et le *Protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité*.

Des efforts sont encore à faire, notamment, pour améliorer la coopération avec les fournisseurs d'accès à Internet, les hébergeurs et les sites de référencement (type Google). Dans un accord cosigné en mai 2015, Facebook, Twitter, YouTube et Microsoft s'étaient engagés à « combattre la propagation du discours de haine illégal en Europe », et à modérer en moins de 24 heures les messages de haine sur leur plateforme. Toutefois, un testing mené du 31 mars au 10 mai 2016 par SOS Racisme, SOS Homophobie et l'Union des étudiants juifs de France, dont les résultats ont été dévoilés lors des Assises de la lutte contre la haine sur Internet, le 15 mai, révèle que la presque totalité des signalements réalisés auprès des trois grandes plateformes de réseaux sociaux (Facebook, Twitter et YouTube) reste sans effets<sup>171</sup>.

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

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

En 2016, 170721 signalements ont été reçus contre 188055 en 2015, soit une tendance toujours à la hausse sur le moyen terme (en référence aux 137456 signalements reçus en 2014 et 123987 en 2013), l'année 2015 ayant été fortement marquée par les attentats de janvier et novembre. Le nombre de signalements pour xénophobie et discriminations reste élevé, passant de 13297 en 2014, à 26477 en 2015 et 17384 en 2016, soit 10% de l'activité de la plateforme<sup>172</sup>. Cette tendance marquée à la hausse corrobore le constat inquiétant qu'a fait la CNCDDH d'une banalisation de la parole raciste, notamment sur Internet où le sentiment d'impunité sous couvert d'anonymat est particulièrement marqué.

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

171. Précisément, sur les 586 contenus haineux signalés, seuls 4% ont été retirés sur Twitter, 7% sur YouTube et 34% sur Facebook (Lemonde.fr, « Des associations étrillent la modération de Twitter, YouTube et Facebook », 11 mai 2016).

172. Dans le détail, 49% des signalements concernent des escroqueries et extorsions (contre 43,6% en 2015), 11% des atteintes aux mineurs (contre 8,9% en 2015), et 7% des cas d'apologie et provocation au terrorisme (contre 16% en 2015).

**Tableau 1.3. Les signalements relevant de la catégorie «xénophobie et discriminations»**

	Nombre de contenus recoupés/nombre de signalements *		
	2014	2015	2016
Provocation publique à la haine et la discrimination raciale, ethnique ou religieuse	4 018/8 537	11 040/18 879	6 938/11 955
Provocation publique à la haine et la discrimination à raison d'orientations sexuelles	578/1 272	781/1 913	633/1 227
Injures et diffamations xénophobes ou discriminatoires	1 594/2 855	2 497/4 517	1 692/3 064
Apologie de crime de guerre et contre l'humanité	154/381	377/765	363/809
Provocation publique à la haine et la discrimination à raison d'un handicap	43/92	36/156	46/92
Contestation de crime contre l'humanité	48/104	113/203	82/169
« Happy slapping » xénophobe (vidéos de violences réelles)	26/54	21/44	19/23

\* Lorsqu'un même fait est signalé plusieurs fois, les signalements sont recoupés et enregistrés dans une même fiche.

Source : ministère de l'Intérieur.

Il en ressort que la plus forte proportion de signalements à caractère xénophobe ou discriminatoire concerne, comme en 2015, les « *provocations publiques à la haine et la discrimination raciale, ethnique ou religieuse* ».

Sur la base des signalements reçus en 2016, « *la plateforme PHAROS a adressé, en 2016, aux professionnels de l'Internet 834 demandes de blocage, 1 929 demandes de déréférencement et 3 129 demandes de retrait. Ce sont ainsi 78 526 connexions à de la propagande terroriste qui ont été empêchées, protégeant à chaque fois un internaute du visionnage d'un contenu potentiellement dangereux et incitant à la haine* ». Pour que l'ensemble des signalements puissent être traités rapidement<sup>173</sup>, la CNCDH invite le ministère à poursuivre ses efforts et à accroître les moyens humains et financiers mis à la disposition de la plateforme PHAROS.

### III. L'action territoriale

Hormis l'action propre aux forces de sécurité, le ministère de l'Intérieur doit également s'assurer du déploiement territorial de l'ensemble des politiques gouvernementales dont il a la charge, en lien étroit notamment avec les préfets, chargés de décliner et de piloter la politique territoriale de lutte contre le racisme, et les collectivités territoriales.

173. En 2015, la plateforme avait accumulé du retard dans le traitement des signalements, du fait de l'importance des signalements reçus consécutivement aux attentats de janvier et de novembre. Les enquêteurs de la plateforme avaient évidemment traité en priorité les signalements à thématique terroriste et les urgences vitales.

## A. Le dialogue avec et entre les cultes

C'est au ministère de l'Intérieur, et notamment au Bureau central des cultes, placé au sein de la sous-direction des libertés publiques, qu'il revient traditionnellement d'entretenir les relations avec les cultes, et plus particulièrement avec les autorités représentatives des six grandes religions présentes en France<sup>174</sup>.

En février 2015, le ministre de l'Intérieur a confié à l'IGA une mission « *sur la manière dont certaines formes ou initiatives de dialogue interreligieux, dans la mesure où elles ne se limitent pas à des échanges théologiques mais contribuent de manière directe ou indirecte au vivre ensemble et s'inscrivent dans la durée, pourraient recevoir le soutien de l'État dans les territoires*<sup>175</sup> ».

La connaissance mutuelle des religions, favorisée par l'existence d'un espace actif de dialogue interreligieux et inter-croyances (incluant les non-croyants), ne peut que favoriser le vivre ensemble, dans un esprit de tolérance et d'ouverture, en créant des passerelles entre les personnes. Partant, la CNCDH appelle les autorités à promouvoir le dialogue avec et entre les cultes, en mobilisant le corps préfectoral et à soutenir les initiatives locales par le biais d'un portage administratif et financier adéquat.

La CNCDH rappelle que le dialogue interreligieux existe depuis longtemps, sous la forme d'une initiative des cultes eux-mêmes, dialogue incluant une dimension théologique. L'État n'a pas à s'y substituer, mais il peut promouvoir les organismes et les dispositifs structurant un dialogue inter-cultes sous l'angle socio-culturel.

## B. La protection des sites sensibles

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

Depuis plusieurs années déjà, le ministère s'emploie à protéger les lieux de culte<sup>176</sup>. Les forces de sécurité, en coordination avec les responsables religieux et les élus locaux, organisent des patrouilles dynamiques, ponctuelles et aléatoires des lieux de culte et des dispositifs de sécurité sont mis en place lors des principales fêtes religieuses. Les référents « Sûreté » de la police et de la gendarmerie peuvent également être mobilisés pour apporter des conseils techniques visant à sécuriser les sites sensibles.

À la fin de l'année 2016, le ministère annonce ainsi que 815 sites juifs, 1 100 sites musulmans et 2 700 sites chrétiens sont surveillés en France métropolitaine. Ils étaient en moyenne 790, 1 015 et 1 500 respectivement en 2015. L'État alloue

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

175. IGA, n° 15-060/15-028/01, *Rapport relatif au dialogue interreligieux et à la laïcité républicaine*, juin 2015.

176. Le renforcement depuis 2015 du dispositif de prévention et de protection s'insère dans le cadre du plan Vigipirate et de l'action de la Mission de coordination de la protection des lieux à caractère religieux mise en place le 12 janvier 2015, en concertation avec les représentants des cultes juif, musulman et chrétien.

également des crédits dédiés aux travaux de sécurisation et à la vidéo-protection des lieux de culte et des sites sensibles, en fonction des demandes présentées.

Bien que ces mesures exceptionnelles ne puissent être vouées à se normaliser, elles s'avèrent particulièrement utiles dans la mesure où les sites religieux sensibles ont été, cette année encore, la cible d'attaques.

## **2. Le plan de sécurisation de la Seine-Saint-Denis à destination de la communauté asiatique**

À la suite de l'agression mortelle de Chaolin Zhang, un couturier de 49 ans, par trois hommes qui voulaient voler le sac d'un de ses amis, à Aubervilliers le 14 août 2016, la CNCDH a rencontré plusieurs représentants de l'Association des jeunes asiatiques de France le 14 novembre, puis du Conseil représentatif des associations asiatiques de France (CRAAF), un mois après. Ils ont évoqué leur inquiétude quant aux préjugés racistes qui visent les personnes d'origine asiatique, citoyens français, résidents ou touristes étrangers. Cette forme de racisme, particulièrement insidieuse, s'exprime – sous couvert de l'humour – à travers des « bons mots » ou des « petites blagues », dans la rue, à l'école, dans la presse, mais aussi sur les réseaux sociaux ; le hashtag #JaiRienContreLesChinois a, par exemple, été repris à plusieurs reprises depuis 2010 pour relayer des tweets remplis de préjugés racistes. Depuis quelques années, la communauté asiatique dénonce le racisme et les attaques ciblées dont elle est victime, et réclame la sécurité pour tous (par exemple manifestations en 2010 et 2011, et plus récemment le 4 septembre 2016 à Paris).

Le plan de sécurisation mis en place par le ministère de l'Intérieur en Seine-Saint-Denis, et notamment à Aubervilliers, répond à une demande exprimée par la communauté asiatique. La CNCDH ne peut que soutenir cette initiative, et espère qu'elle aboutira à des mesures effectives.

Toutefois, les difficultés rencontrées par la communauté asiatique ne peuvent être réduites à des questions de sécurité, une lutte effective contre les préjugés et le racisme étant indispensable pour s'attaquer au cœur du problème.

Si, jusque-là, le racisme anti-asiatique était largement sous-estimé, il est à présent nécessaire que sa répression soit pleinement intégrée dans l'action publique de lutte contre le racisme, les discriminations et l'intolérance. Dans la dernière campagne gouvernementale intitulée *Tous unis contre la haine*, il est à noter qu'aucun clip vidéo ne concernait ce groupe, tout comme d'ailleurs les Roms (ou désignés comme tels) alors qu'il s'agit du groupe qui fait le plus l'objet de préjugés (cf. l'enquête de la CNCDH).

## **C. La refonte en cours de l'action territoriale de lutte contre le racisme**

Le Gouvernement, dans le cadre du Plan national de lutte contre le racisme et l'antisémitisme, conduit actuellement une politique de refonte des politiques locales de citoyenneté (instance opérationnelle dans chaque département, plans territoriaux de lutte contre le racisme et pour la promotion de la citoyenneté,

constitution de missions de citoyenneté auprès des préfets, etc.)<sup>177</sup>. Dans l'ensemble, cette réforme de l'action territoriale (action 5 du PNACRA), bien qu'elle doive être saluée, demeure imprécise. Elle consiste, pour l'essentiel, au remplacement par les CORA (Comités opérationnels de lutte contre le racisme et l'antisémitisme), des COPEC (Commission pour la promotion de l'égalité des chances et la citoyenneté), qui avait elles-mêmes succédé aux CODAC (Commission départementale d'accès à la citoyenneté). Alors que les COPEC étaient des instances peu opérationnelles qui fonctionnaient de manière très inégale suivant les différents départements, on peut s'interroger sur le fonctionnement et la plus-value réelle des CORA. À ce titre, la CNCDH avait formulé plusieurs observations, toujours d'actualité, dans son précédent rapport.

Depuis, la Délégation interministérielle à la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la haine anti-LGBT (DILCRAH) précise, dans sa contribution écrite en date du 14 novembre 2016, que « 85 départements ont déjà installé un CORA, soit dans toutes les régions, et concernant les outre-mer, à la Réunion, en Guadeloupe, et en Martinique. Des plans locaux de lutte contre le racisme et l'antisémitisme ont été adoptés dans 12 départements : Bouches-du-Rhône, Corse-du-Sud, Haute-Garonne, Gers, Hérault, Haute-Loire, Moselle, Puy-de-Dôme, Pyrénées-Orientales, Rhône, Vendée, et Essonne. D'autres sont en cours dans plusieurs départements. Des plans communaux et intercommunaux ont également été adoptés dans le Rhône (Vaulx-en-Velin), les Bouches-du-Rhône (Vitrolles) ou encore l'Essonne (Évry, CA de Paris Grand Sud...). Ces plans locaux prévoient des mesures telles que le renforcement de l'accompagnement des victimes et de l'accès au droit, par l'intermédiaire des travailleurs sociaux, des centres sociaux, des missions locales et des associations de proximité (Bouches-du-Rhône), ou encore la mobilisation des centres de loisirs et les lieux de vie sociale pour développer l'esprit critique sur Internet (Hérault) ».

La CNCDH a eu des retours mitigés sur l'action des CORA sur le terrain, très inégale d'un territoire à l'autre. Il ressort que, dans certains territoires, cette instance aurait permis de véritablement redynamiser l'action territoriale de lutte contre le racisme. Dans d'autres, toutefois, l'implication des acteurs concernés serait moindre et, de ce fait, l'utilité des CORA (tout comme avant eux les COPEC), questionnable.

De manière plus générale, pour éviter que ce dispositif ne se résume à un simple changement de dénomination, la CNCDH recommande au ministère de l'Intérieur, avec le concours de la DILCRAH, de mener une consultation d'ampleur en 2017, soit la dernière année du présent PNACRA, auprès des préfets et de l'ensemble des acteurs compétents, sans omettre les acteurs associatifs, pour évaluer et, le cas échéant, améliorer l'efficacité de ce dispositif.

177. Circulaire du ministère de l'Intérieur adressée à M. le préfet de police, Mmes et MM. les préfets de région, Mmes et MM. les préfets de département et M. le préfet de police des Bouches-du-Rhône sur la mise en œuvre du plan national de lutte contre le racisme l'antisémitisme, 24 juillet 2015, NOR : INTK15168261.

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

En septembre 2015, le Haut-Commissaire aux droits de l'homme des Nations unies avait déjà publiquement dénoncé « *une politique nationale systématique d'expulsion de force des Roms* » en France depuis 2012, avant d'appeler les pouvoirs publics à « *remplacer cette politique punitive et destructrice par une politique véritablement inclusive*<sup>178</sup> ». Pourtant, cette année encore, la gestion des bidonvilles par l'État a été vivement critiquée. Le 26 janvier 2016, le Commissaire aux droits de l'homme du conseil de l'Europe, dans une lettre au ministre de l'Intérieur Bernard Cazeneuve, s'inquiète « *d'un nombre élevé d'évacuations forcées en 2015, constituant pour la plupart des expulsions sèches* », sans consultation des familles et sans solution pérenne de relogement. Ces expulsions favorisent l'inégalité face aux droits les plus fondamentaux. « *Elles interrompent les parcours scolaires des enfants roms, compromettent le suivi médical et fragilisent le maintien dans l'emploi*<sup>179</sup> », écrit Nils Muiznieks. La CNCDH partage ces inquiétudes, dont se font également l'écho plusieurs associations nationales en 2016.

De toute évidence, l'application de la circulaire du 26 août 2012 repose sur les bonnes volontés locales. À cet égard, il convient avant tout de relever les efforts consentis par plusieurs collectivités qui accompagnent les résidents de ces terrains dans leur accès aux droits fondamentaux, avec une mise à l'abri et une approche individualisée. L'engagement de villes comme Toulouse (Haute-Garonne)<sup>180</sup>, Strasbourg (Bas-Rhin), Lyon (Rhône)<sup>181</sup>, ou de plus petites villes comme Rézé (Loire-Atlantique)<sup>182</sup> ou Gardanne (Bouches-du-Rhône)<sup>183</sup>, doit être souligné. De même, certaines préfectures s'engagent dans la même voie. Le préfet de Loire-Atlantique a reçu le 23 septembre les 24 maires de l'agglomération nantaise pour fixer une « *feuille de route partagée sur la question de l'intégration des populations roms* » installées dans les bidonvilles ; les acteurs concernés devraient s'entendre pour « *définir une structure de coordination qui fera émerger des mesures concrètes à déployer dès 2017*<sup>184</sup>. » De même, la stratégie francilienne pour les campements illicites, portée par le préfet de la région d'Île-de-France Jean-François Carencio<sup>185</sup> est encourageante.

178. Haut-Commissaire des Nations unies aux droits de l'homme, communiqué de presse, *Zeid Ra'ad Al Hussein exhorte la France et la Bulgarie à arrêter les expulsions forcées de Roms*, 11 septembre 2015.

179. *Lettre du Commissaire aux droits de l'homme du conseil de l'Europe N. Muiznieks au ministre de l'Intérieur B. Cazeneuve*, le 26 janvier 2016, ref : *CommHR/MB/sf 005-2016*.

180. Voir note du CNDH Romeurope et du Collectif Solidarité Roms de Toulouse *Reloger les habitants des bidonvilles : c'est possible ! L'exemple toulousain*, le 26 août 2016.

181. Étude du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement, *Analyse des conditions d'application de la circulaire du 26 août 2012*, restituée par la DIHAL le 29 mars 2016.

182. <http://www.ouest-france.fr/pays-de-la-loire/reze-44400/ou-en-est-l-action-municipale-pour-les-roms-4632120>.

183. C. Destombes, « Si l'accueil des Roms est possible à Gardanne, c'est possible ailleurs », 10 juin 2016, *gazette-sante-social.fr*.

184. Communiqué de presse de la préfecture de la Loire-Atlantique et des 24 maires de l'agglomération nantaise, 23 septembre 2016.

185. Voir la stratégie régionale pour les campements illicites en Île-de-France, [http://www.romeurope.org/IMG/pdf/4.\\_-\\_strategie\\_regionale\\_idf\\_finale\\_-.pdf](http://www.romeurope.org/IMG/pdf/4._-_strategie_regionale_idf_finale_-.pdf). À noter que le collectif Romeurope Île-de-France a réagi le 5 avril 2016 sur la proposition de stratégie régionale puis, le 20 octobre 2016, il a envoyé un courrier au préfet de région et à Emmanuelle Cosse, ministre du Logement, dénonçant l'absence totale d'application de ces préconisations. Voir les communiqués du collectif du 5 avril et du 20 octobre 2016.

Comme le reconnaît le ministre de l'Intérieur dans sa réponse au Commissaire des droits de l'homme du Conseil de l'Europe, « *l'envergure des réponses mises en œuvre dans les territoires dépend largement du degré d'urgence de l'évacuation, des dynamiques partenariales locales et des ressources des territoires, en matière de logement notamment* ». Le ministre affirme également que « *dans les territoires tendus et face à des situations d'urgence et de péril imminent pour les personnes, les réponses peuvent relever davantage du court terme, mais toujours sur la base d'un diagnostic social et des propositions de mise à l'abri*<sup>186</sup> ». Pourtant, d'après les associations présentes sur le terrain, la mise en application de la circulaire du 26 août 2012 reste partielle et hétérogène, le volet répressif supplantant encore les actions d'insertion et d'accompagnement social<sup>187</sup>.

D'ailleurs, le rythme des expulsions ne ralentit pas de manière significative, tout comme le nombre de bidonvilles n'a pas diminué. Le 8<sup>e</sup> recensement des bidonvilles réalisé par la DIHAL en octobre 2016 fait ainsi état de 15 639 personnes sur 539 sites (contre 17 510 personnes sur 569 sites en mars 2016, hors campements du Calais et de Grande-Synthe)<sup>188</sup>. En sus, le recensement effectué par la Ligue des droits de l'homme et European Roma Rights Centre pour l'année 2016 fait état de 76 bidonvilles (111 en 2015) et de 10 120 personnes évacuées (11 130 en 2015), sans aucune solution de relogement pérenne proposée dans la majorité des cas. Ces « *expulsions sèches* », en plus d'être scandaleuses et indignes sur le plan humain, sont stériles puisque les personnes ainsi expulsées rejoignent bien souvent d'autres bidonvilles ou tentent d'en monter ailleurs.

Il apparaît que les collectivités locales, les associations et les collectifs de soutien sont souvent confrontés seuls à la nécessité de résorber les bidonvilles. Plusieurs collectivités ont ainsi fait part de leur insatisfaction quant au manque d'implication des services de l'État s'agissant tant du manque de moyens engagés que des perspectives envisagées<sup>189</sup>. Cette situation n'est pas acceptable, et il revient à l'État, compétent sur les questions d'hébergement et de logement, de s'assurer de la bonne application de ladite circulaire sur tout le territoire, en apportant le cas échéant une aide et des moyens humains, logistiques et financiers à la hauteur des besoins. Actuellement, l'action de l'État passe principalement par le soutien financier apporté, en Île-de-France, à la plateforme régionale d'accueil,

186. Réponse du ministre de l'Intérieur B. Cazeneuve, le 12 février 2016, à la lettre du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Nils Muižnieks, sur les expulsions de Roms en France.

187. Communiqué de presse de Romeurope, *Circulaire du 26 août 2012 : quatre ans après, les bidonvilles sont toujours là !*, Paris, le 25 août 2016 ; lettre du 8 mars 2016 de F. Dumont, présidente de la LDH, à B. Cazeneuve, ministre de l'Intérieur.

188. DIHAL, 8<sup>e</sup> enquête nationale recensant les campements, grands squats et bidonvilles.

189. Le maire de Grenoble a adressé en 2015 un courrier au président de la République pour l'alerter sur la situation d'un bidonville à Grenoble. « *Tous les efforts portés à bout de bras par la ville de Grenoble, sur CCAS et les associations partenaires pendant plus d'une année n'auront finalement pas suffi à pallier la démission organisée de l'État en matière d'hébergement alternatif aux bidonvilles et autres habitats indignes* », (Ledauphine.com, « Bidonville à Grenoble : Éric Piolle alerte François Hollande », 8 juillet 2015). Dix collectivités franciliennes (Ivry, Nanterre, Champs-sur-Marne, Montreuil, Saint-Denis, Aubervilliers, La Courneuve, Stains, Plaine-Commune, Conseil départemental du 94) ont adressé un courrier commun au préfet de région le 26 janvier 2016, puis à la ministre du Logement, Emmanuelle Cosse, le 11 avril 2016. Dans la stratégie régionale proposée par le préfet de région le 15 mars, il reconnaît que les « *propositions [des collectivités franciliennes] vont au-delà du champ poursuivi par la présente proposition de stratégie régionale et relèvent du niveau national* ». Voir les 6 propositions des collectivités franciliennes, [http://www.elunet.org/IMG/pdf/Courrier\\_Ministre\\_Cosse.pdf](http://www.elunet.org/IMG/pdf/Courrier_Ministre_Cosse.pdf).

d'information, d'orientation et de suivi (AIOS) dont les équipes, pilotées par ADOMA, sont installées dans trois départements (91, 94, 93), en plus d'une équipe mobile s'attachant principalement à réaliser des diagnostics, avant les expulsions envisagées. Cette action est trop restrictive, en termes de territoires et de personnes touchés, pour constituer une véritable politique publique, à la hauteur des enjeux. Il apparaît que la réalisation des diagnostics constitue parfois des faire-valoir aux expulsions, pour respecter *a minima* la circulaire du 26 août 2012. Ces dernières rompent les démarches d'insertion et d'accompagnement des personnes, ce qui ne peut que limiter à l'extrême l'impact de l'action de la plateforme, pourtant financée par l'État.

Précisément, il conviendrait que l'État élabore et pilote une stratégie régionale de résorption des bidonvilles, en proposant des solutions alternatives de logement et un accompagnement des personnes, notamment dans les territoires concentrant le plus de bidonvilles (par exemple le Nord-Pas-de-Calais, les Pays de la Loire, PACA, Rhône-Alpes, Languedoc-Roussillon), en concertation avec l'ensemble des acteurs concernés (personnes installées dans les bidonvilles, élus, associations, collectifs de soutien, services de l'État).

La Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL) est chargée de veiller à l'application de la circulaire sur le territoire, notamment en matière d'anticipation et d'accompagnement des démantèlements de campements illicites<sup>190</sup>. Dans son précédent rapport, la CNCDH préconisait que la DIHAL soit systématiquement tenue informée par les préfets des opérations d'expulsion des bidonvilles. En juin 2016, une instruction cosignée par la DIHAL et le secrétaire général du ministère de l'Intérieur a été adressée aux préfets s'agissant de l'information sur les opérations de démantèlement. Elle porte sur la remontée des informations relatives aux expulsions réalisées sur les territoires, au travers d'une fiche de suivi à transmettre le jour de l'opération. Si l'objectif est de s'assurer de la bonne application de la circulaire d'août 2012, notamment de la réalisation d'un diagnostic, et de la proposition d'alternatives de logements aux personnes concernées, la CNCDH estime que cette information devrait parvenir à la DIHAL bien avant le jour de l'opération d'expulsion. Plus généralement, la DIHAL devrait disposer de davantage de moyens pour assurer un suivi minutieux de l'action de l'État dans les territoires. Elle devrait ainsi pouvoir adresser des consignes claires aux services de l'État dans les territoires, disposer de moyens suffisants pour apporter une aide financière et technique aux collectivités qui en expriment le besoin ; en outre, les préfets devraient lui rendre compte de leur action, en l'informant systématiquement, dès l'installation d'un bidonville sur leur territoire, puis suffisamment en amont d'une opération d'expulsion afin de proposer un accompagnement adéquat aux personnes installées.

Surtout, la CNCDH serait favorable à une réactualisation de la circulaire du 26 août 2012, d'ailleurs envisagée par la DIHAL. Cette circulaire a permis quelques avancées, qu'il ne faut pas minimiser, notamment en promouvant un dialogue

190. Par une lettre de mission du 20 septembre 2012, le Premier ministre a confié au DIHAL une mission en matière d'anticipation et d'accompagnement des évacuations de campements illicites conformément à la circulaire interministérielle du 26 août 2012. Cette mission consiste à apporter un appui méthodologique aux services de l'État dans les territoires, à coordonner l'action de l'État et, plus largement, à diffuser les éléments utiles à la mise en œuvre de la circulaire du 26 août 2012.

entre État, collectivités et associations. Toutefois, elle ne va pas assez loin, et elle n'est pas adaptée à la complexité des situations observées sur le terrain et des réponses qu'il convient d'y apporter. La façon dont est rédigé le texte actuel envisage une action publique sur les « *campements illicites* », au stade de leur évacuation programmée, et donc dans l'urgence. Il serait nécessaire, dans un nouveau texte, de placer l'action publique bien en amont, dès l'installation d'un bidonville sur le territoire. Les « *campements illicites* » ciblés par ladite circulaire ne prennent pas en compte l'ensemble des situations de « *bidonvilisation* ». Le nouveau texte pourrait alors constituer le cadre de référence d'une action publique renouvelée de l'État, prenant en compte l'ensemble des bidonvilles et des populations qui y sont installées, via une action globale et individualisée d'insertion et d'accompagnement. Il convient en effet de rappeler la diversité des personnes installées dans des bidonvilles ; il n'y a pas que des populations roms, mais aussi des gens du voyage, des migrants extracommunautaires<sup>191</sup> et d'autres personnes vivant en grande précarité. Il serait, ainsi, nécessaire de substituer le terme « *bidonville* » à celui de « *campement illicite* », trop restrictif, afin de rendre lisible l'action publique à mener : la résorption de l'habitat insalubre (RHI) et l'inclusion des habitants.

#### Qu'est-ce qu'un bidonville ?

Le terme bidonville renvoie à une réalité de mal-logement, une réalité historique et juridique (loi Debré de 1964, « *terrains sur lesquels sont édifiés des locaux d'habitation insalubres et irrécupérables, communément appelés bidonvilles* »). Les bidonvilles en France recouvrent diverses situations et concernent des publics ou des types d'habitats différents. Ils ont cependant en commun plusieurs éléments :

- un statut d'occupation fragile, voire irrégulier ;
- un type d'habitat hors de la norme du logement et de l'immeuble (des cabanes, des caravanes, etc.) ;
- des équipements absents ou défaillants (accès à l'eau, à des sanitaires, à l'électricité, au ramassage des ordures, à du mobilier urbain) qui créent des conditions d'insécurité et d'insalubrité pour ceux qui les habitent ;
- une population qui est souvent précaire, marginalisée et/ou discriminée. La surpopulation est fréquente, mais ne caractérise pas tous les bidonvilles en France ;
- un environnement – urbain ou non – qui est souvent un non-lieu, sans reconnaissance institutionnelle.

Source : Contribution du collectif national Droits de l'homme Romeurope aux travaux de la DIHAL sur un « *document d'appui pour poursuivre l'action de résorption des bidonvilles* », avril 2016.

Les recommandations formulées par la CNCDH en juillet 2013, dans son *Avis sur la mise en œuvre de la circulaire interministérielle du 26 août 2012 et sur l'accès aux droits des populations dites « roms »* et, en novembre 2014, dans son *Avis sur le respect des droits fondamentaux des populations vivant en bidonville*<sup>192</sup>, restent pour la plupart d'actualité.

191. Voir par exemple, CNCDH, 2 juillet 2015, *Avis sur la situation des migrants à Calais et dans le Calaisis* ; 26 mai 2016, *Avis sur la situation des migrants à Grande-Synthe* ; 7 juillet 2016, *Avis de suivi sur la situation des migrants à Calais et dans le Calaisis*.

192. CNCDH, 26 juillet 2013, *Recommandations sur la mise en œuvre de la circulaire interministérielle du 26 août 2012 et sur l'accès aux droits des populations dites « roms »* (communiqué) ; 20 novembre 2014, *Avis sur le respect des droits fondamentaux des populations vivant en bidonvilles – mettre fin à la violation des droits*, JORF n°0034 du 10 février 2015 texte n° 92, NOR : CDHX1427500V.

## E. L'abrogation de la loi 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

La CNCDH se réjouit particulièrement que la loi Égalité et Citoyenneté, adoptée le 22 décembre 2016, comporte l'abrogation de la loi du 3 janvier 1969, qui débouchera notamment sur la disparition de l'obligation d'une commune de rattachement et, par voie de conséquence, du quota limitant à 3% la population des gens du voyage dans une commune donnée, ce qui rejoint les recommandations formulées dans son *Avis sur le respect des droits des gens du voyage et des Roms migrants* du 22 mars 2012.

La CNCDH se réjouit également de l'instauration de la Commission nationale consultative des gens du voyage en décembre 2015, qui vise la prise en compte des besoins des gens du voyage et leur implication dans l'élaboration et le suivi des politiques publiques les concernant. Les avis et les études de cette commission devraient permettre d'éclairer l'action publique menée sous la houlette des différents ministères. La CNCDH espère qu'elle offrira un cadre renouvelé de dialogue entre les autorités (État, élus), les populations de voyageurs, les représentants associatifs et les personnalités qualifiées.

En outre, alors que tout laisse à penser que les gens du voyage constituent une population particulièrement exposée au racisme, il conviendrait qu'ils trouvent une juste place dans les préoccupations de la DILCRAH, aux travaux de laquelle le ministère de l'Intérieur est associé.

### Conclusion

L'action du ministère de l'Intérieur en matière de lutte contre le racisme permet de faire naître quelque espoir qui se fonde sur les nombreuses réformes initiées ou poursuivies pour, notamment, améliorer le suivi statistique des infractions à caractère raciste, restaurer la confiance entre les forces de sécurité et la population, et réactiver les dispositifs locaux de lutte contre le racisme. Nombre d'entre elles, cependant, ne vont pas assez loin ou leur mise en application, sur le terrain, se révèle difficile et disparate.

Pour s'assurer de leur efficacité, les réformes engagées doivent être poursuivies sur le long terme et, sur de nombreux aspects, renforcées. Par-dessus tout, il revient au ministère de suivre, à l'échelon central, la déclinaison territoriale de son action, pour y apporter le cas échéant les révisions nécessaires pour s'assurer de sa pertinence et de son efficacité.

## Section 3

## L'action du ministère de la Justice

Les attributs principaux d'une politique pénale de qualité en matière de lutte contre toutes les formes de racisme sont d'être cohérente, juste et efficace.

Une politique pénale cohérente, juste et efficace doit évidemment respecter les grands équilibres (I). Les droits des victimes, les droits de la défense, les principes supérieurs du droit doivent rester au cœur des équilibres que révèle le cadre normatif, tant en matière de droit pénal qu'en matière de procédure pénale.

Une politique pénale cohérente, juste et efficace doit être en mesure d'inspirer confiance, et d'inciter les victimes à se tourner vers la justice pour faire valoir leurs droits (II). Or, en matière d'actes racistes, le phénomène de sous-déclaration des faits infractionnels est massif. C'est ce qu'on appelle le « chiffre noir », ces actes délictueux qui échappent totalement au radar de la Justice. Les enquêtes de victimation révèlent l'importance du décalage entre la réalité d'un phénomène raciste numériquement très important et le nombre de faits portés à la connaissance de la police et de la justice. Ainsi, le traitement judiciaire pourrait apparaître comme anecdotique, ce qu'il n'est pas, puisqu'il autorise à relever des tendances et à mener une analyse instructive de l'application de la politique pénale par les acteurs du processus pénal.

Une politique pénale cohérente, juste et efficace s'appuie sur la capacité des acteurs, une fois les faits infractionnels portés à leur connaissance, à mener des investigations poussées susceptibles de rapporter la preuve du mobile raciste et à appliquer un traitement judiciaire adapté. Un taux d'élucidation toujours plus élevé est la garantie du recul du sentiment d'impunité des auteurs d'infraction (III).

Une politique pénale cohérente, juste et efficace doit pouvoir apporter une réponse pénale systématique et ciblée. Cette capacité d'ajustement aux défis posés par les nouvelles tendances et les nouveaux modes d'expression de la haine, et en particulier le racisme à l'ère numérique, est essentielle pour lutter contre la réitération et la récurrence (IV). Des sanctions à forte tonalité pédagogique sont parfois, en fonction de la nature et des circonstances de fait, plus utiles que des peines d'enfermement, et la diversification des réponses pénales et des peines est une clé d'efficacité et de compréhension par les auteurs de la portée de leurs actes. L'exécution des peines est alors cruciale pour la crédibilité du message porté par les juridictions.

L'analyse critique de l'action menée par le ministère de la Justice sera donc conduite au regard de ces objectifs cardinaux.

Il convient d'emblée de souligner la qualité du dialogue qui s'est instauré depuis deux ans avec le ministère de la Justice. Dans le cadre de cette édition du *Rapport sur la lutte contre le racisme*, plusieurs auditions des représentants du ministère ont été menées et le ministère de la Justice a fourni deux contributions écrites très complètes pour répondre notamment à nos interrogations sur les données statistiques, les tendances nouvelles et les ajustements envisagés. La fécondité des échanges, déjà saluée l'année dernière, permet à la CNCDH d'avoir une meilleure compréhension de la politique poursuivie par le ministère dans sa lutte contre le racisme et d'en mesurer l'engagement effectif.

## I. L'enjeu du respect des équilibres et de la cohérence : l'analyse du cadre normatif

Tout cadre normatif est certes le reflet des enjeux d'une époque, des arbitrages politiques, le regard porté sur la gravité de tel ou tel acte s'inscrivant dans un contexte particulier. Mais, au-delà de ces aspects conjoncturels, le cadre normatif s'inscrit aussi dans une tradition plus longue, celle qui traduit le respect des principes fondamentaux du droit et de la procédure pénale. Les équilibres ainsi recherchés entre droits des victimes et droits de la défense rendent parfois complexe le cadre normatif. Et il importe que les évolutions dictées par des arbitrages politiques fortement contextualisés ne heurtent pas ces équilibres et la cohérence d'ensemble du dispositif.

À cet égard, le placement du curseur pour garantir l'équilibre entre impératifs contradictoires n'est nécessairement pas le même suivant que le fait infractionnel se situe dans le droit commun, c'est-à-dire comme un acte criminel ou délictuel commis à raison d'un mobile raciste (A), ou qu'il se situe dans le cadre des abus de la liberté d'expression (B). Certaines évolutions législatives récentes font peser sur ce cadre particulier de la liberté d'expression des risques qu'il convient d'identifier (C).

### A. Faire de la lutte contre les mobiles racistes un principe général du droit pénal

Au fil de ses rapports et avis, la CNCDH a considéré que l'arsenal juridique en matière de contentieux « raciste »<sup>193</sup> était satisfaisant. En effet, la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie a investi le champ judiciaire de façon nette depuis le vote, à l'unanimité du Parlement, de la loi n° 72-546 du 1<sup>er</sup> juillet 1972 relative à la lutte contre le racisme instaurant la condamnation pénale des délits racistes. Celle-ci s'est affermie au fil de réformes législatives plus répressives. La loi n° 2003-88 du 3 février 2003 visant à aggraver les peines punissant les infractions à caractère raciste, antisémite ou xénophobe et la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, étendant la liste des infractions susceptibles d'être aggravées par la circonstance tenant au mobile raciste et allongeant les délais de prescription de l'action publique pour certaines infractions, ont contribué à une pénalisation accrue des actes racistes.

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

Ainsi, il convient de rappeler que la loi n° 2003-88 du 3 février 2003 avait érigé le mobile raciste de l'auteur en circonstance aggravante<sup>194</sup> de certains crimes et délits de droit commun tels que les homicides, les viols et les violences volontaires. Cela a eu pour conséquence d'accroître le quantum de la peine encourue, dès lors que la circonstance aggravante raciste était constituée<sup>195</sup>. Quant à la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004, elle a étendu la circonstance aggravante tenant au mobile raciste, xénophobe ou antisémite à de nouvelles infractions telles que les menaces, les vols et les extorsions.

Ces dispositions présentent toutefois un caractère particulièrement dérogatoire, dès lors que le mobile raciste est au cœur de la caractérisation des éléments constitutifs ou des circonstances aggravantes des infractions concernées. En effet, en droit commun, le mobile des auteurs ou des complices d'une infraction n'est en principe pas une condition de la responsabilité pénale<sup>196</sup>, à moins que dans certains cas le législateur ne décide d'ériger un dessein déterminé en élément intentionnel<sup>197</sup>. Aussi, pour certains juristes, le dol spécial ne serait-il rien d'autre qu'un mobile (raciste ou autre) érigé en intention<sup>198</sup>. En tout état de cause, pour établir la preuve de cette intention, le juge répressif devra se fonder sur des éléments objectifs<sup>199</sup>.

Le projet de loi Égalité et Citoyenneté<sup>200</sup>, adopté en lecture définitive par l'Assemblée nationale le 22 décembre 2016, apporte une évolution essentielle, en généralisant dans le code pénal la circonstance aggravante de racisme ou de motifs discriminatoires, désormais applicable à l'ensemble des infractions et non seulement à certaines d'entre elles. Cette évolution marque l'aboutissement de ce cheminement engagé depuis une quinzaine d'années.

Dans son avis du 7 juillet 2016 sur le projet de loi Égalité et Citoyenneté, la CNCNDH se félicitait de la généralisation de la circonstance aggravante déjà prévue aux articles 132-76 et 132-77 du code pénal : pour tous les crimes et délits, les peines encourues sont désormais 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 de son orientation sexuelle (article 132-77).

La CNCNDH salue également l'ajout des critères de « l'identité de genre, vraie ou supposée », ainsi que du critère du sexe, à la faveur d'un amendement parlementaire notamment inspiré de son avis du 30 mai 2016 sur les violences

194. Cette circonstance aggravante existait antérieurement en matière d'atteinte au respect dû aux morts. L'article 225-18 du code pénal aggrave les peines encourues prévues à l'article 225-17 dès lors que les faits sont commis à raison de l'appartenance ou de la non-appartenance, vraie ou supposée, de la victime à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée.

195. 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 ».

196. Voir notamment J. Pradel, *Droit pénal général*, 18<sup>e</sup> éd., Cujas 2010, n° 504-505, pp. 404-405.

197. Voir X. Pin, *Droit pénal général*, 5<sup>e</sup> éd., Dalloz 2012, n° 179, p. 161.

198. Voir A. Decocq, *Droit pénal général*, Armand Colin 1971, p. 217 ; P. Conte et P. Maistre du Chambon, *Droit pénal général*, 7<sup>e</sup> éd., Armand Colin 2004, n° 384 ; X. Pin, *op. cit.*, n° 177, pp. 159-160.

199. Voir notamment Cass. crim., 25 juin 2013, n° 12-84.790.

200. La CNCNDH a adopté, le 7 juillet 2016, un avis très étayé sur le projet de loi Égalité et Citoyenneté.

faites aux femmes et le féminicide<sup>201</sup>. Pour la CNCDH, cette évolution du droit était tout à fait souhaitable, dès lors qu'elle présente l'avantage de renforcer la cohérence du cadre normatif et de compléter le dispositif répressif.

## B. Les équilibres subtils et nécessaires du droit de la presse

En matière de discours de haine, la définition du cadre normatif se doit de rechercher des équilibres parfois subtils, parce que la valeur principale à défendre est celle de la liberté d'expression. Malmenée par le racisme 2.0, la légitime adaptation du cadre normatif doit toujours s'attacher au respect des grands principes du droit et de la procédure pénale, afin de garder une cohérence et d'entrer en résonance avec les choix collectifs quant aux valeurs à respecter.

### 1. La primauté de la liberté d'expression

La liberté d'expression constitue une liberté fondamentale dont la protection revêt une importance toute particulière. Seuls ses abus peuvent être sanctionnés. Ainsi les infractions d'injure à caractère raciste, de diffamation à caractère raciste, de provocation à la haine raciale, d'apologie de crime de guerre ou de crime contre l'humanité, de contestation de crime contre l'humanité, sont envisagées sous l'angle de l'abus de la liberté d'expression dont le régime est fixé par la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse. Cet objectif de protection de la liberté d'expression conduit à créer un régime pénal spécifique pour les abus de cette liberté qui prend la forme d'une définition précise des infractions et d'une échelle des peines spécifique, sans omettre les spécificités affectant les règles procédurales gouvernant ce contentieux raciste.

La CNCDH considère que les incriminations existantes sanctionnant les abus de la liberté d'expression – contenues essentiellement dans la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse et plus exceptionnellement dans le code pénal – sont suffisantes<sup>202</sup>. Ces infractions n'ont pas pour ambition de fixer une « *doxa pénalement sanctionnée*<sup>203</sup> », mais de responsabiliser la prise de parole publique en distinguant ce qui est tolérable dans l'expression verbale, de ce qui ne l'est pas<sup>204</sup>. En effet, l'article 10-2 de la CESDH précise que l'exercice de la liberté d'expression comporte de manière inhérente des « *devoirs et responsabilités* » afin d'en prévenir un usage irresponsable et dangereux pour l'État de droit<sup>205</sup>. 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*<sup>206</sup> ».

201. CNCDH, 30 mai 2016, *Avis sur les violences faites aux femmes et le féminicide*, JORF n° 0131 du 7 juin 2016, texte n° 45.

202. CNCDH 12 février 2015, *Avis sur la lutte contre les discours de haine sur Internet*, JORF n° 0158 du 10 juillet 2015, texte n° 125, parag. 11.

203. *Contra* A.-M. Le Pourhiet, « Le droit français est-il Charlie ? », *Le Débat* n° 185, p. 33.

204. CNCDH 12 février 2015, *Avis sur la lutte contre les discours de haine sur Internet*, précité, parag. 5.

205. J.-F. Flauss, « La Cour européenne des droits de l'homme et la liberté d'expression », in E. Zoller (dir.), *La Liberté d'expression aux États-Unis et en Europe*, Dalloz 2008, p. 98.

206. *Ibid.*, p. 124.

**Tableau 1.4. Délits à caractère raciste relevant du droit de la presse (loi du 29 juillet 1881)**

Infractions délictuelles	Provocation publique à la haine raciste	Apologie de crime de guerre ou de crime contre l'humanité	Contestation de crime contre l'humanité	Diffamation publique à caractère raciste	Injure publique à caractère raciste
Disposition législative	Article 24, alinéa 8, de la loi du 29 juillet 1881	Article 24, alinéa 5, de la loi du 29 juillet 1881	Article 24 bis de la loi du 29 juillet 1881	Article 32, alinéa 2, de la loi du 29 juillet 1881	Article 33, alinéa 3, de la loi du 29 juillet 1881
Peine encourue	Un an d'emprisonnement et 45 000 € d'amende	Cinq ans d'emprisonnement et 45 000 € d'amende	Un an d'emprisonnement et 45 000 € d'amende	Un an d'emprisonnement et 45 000 € d'amende	Six mois d'emprisonnement et 22 500 € d'amende (en cours de modification législative)

Il est à noter que la loi Égalité et Citoyenneté modifie la peine encourue en matière d'injure publique à caractère raciste pour l'aligner sur la peine encourue en matière de diffamation, à savoir un an d'emprisonnement et 45 000 € d'amende.

**Tableau 1.5. Tableau des contraventions à caractère raciste**

Infractions contraventionnelles	Injure non publique à caractère raciste	Diffamation non publique à caractère raciste	Provocation non publique à la haine raciste
Disposition législative	Article R. 624-4 du code pénal	Article R. 624-3 du code pénal	Article R. 625-7 du code pénal
Peine encourue *	Amende contraventionnelle de la 4 <sup>e</sup> classe	Amende contraventionnelle de la 4 <sup>e</sup> classe	Amende contraventionnelle de la 5 <sup>e</sup> 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<sup>o</sup> 38 euros au plus pour les contraventions de la 1<sup>re</sup> classe; 2<sup>o</sup> 150 euros au plus pour les contraventions de la 2<sup>e</sup> classe; 3<sup>o</sup> 450 euros au plus pour les contraventions de la 3<sup>e</sup> classe; 4<sup>o</sup> 750 euros au plus pour les contraventions de la 4<sup>e</sup> classe; 5<sup>o</sup> 1 500 euros au plus pour les contraventions de la 5<sup>e</sup> 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. »

## 2. Les particularismes du cadre normatif

Il ressort de ces tableaux qu'une partie substantielle des incriminations racistes et discriminatoires est dérogatoire au droit commun, en ce qu'elle obéit aux règles protectrices de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, qui, par exemple, excluent la responsabilité pénale des personnes morales (article 43-1 de la loi du 29 juillet 1881)<sup>207</sup>. À cet égard, le droit français évoluera peut-être

207. Voir Cass. crim., 10 septembre 2013, n<sup>o</sup> 12-83.672, qui a énoncé « qu'il se déduit de l'article 43-1 de la loi du 29 juillet 1881 qu'en dehors des cas expressément prévus par les textes les personnes morales ne sauraient encourir de responsabilité pénale à raison des contraventions de presse ».

dans les prochaines années, dès lors que la jurisprudence récente de la Cour européenne des droits de l'homme semble évoluer dans le sens de la possibilité d'engager la responsabilité pénale des personnes morales<sup>208</sup>.

L'article 33, alinéa 2, de la loi du 29 juillet 1881 exclut la responsabilité de l'auteur d'une injure publique commise envers un particulier, lorsqu'elle est « précédée de provocations ». Si les tribunaux admettent l'excuse de provocation en matière raciste, sa caractérisation est néanmoins soumise à des conditions très strictes, dès lors que doivent être établis, d'une part, un lien direct entre la provocation et l'injure – impliquant que l'une et l'autre se succèdent dans le temps de manière rapprochée, si bien que l'on puisse admettre que la personne poursuivie a été privée de tout contrôle de ses actes – et, d'autre part, une proportionnalité entre l'attaque et la réplique<sup>209</sup>. À ce dernier propos, il ressort de l'examen de la jurisprudence de la Cour de cassation<sup>210</sup> que l'exigence de proportionnalité vient rendre quasiment impossible l'admission de la provocation lorsque l'injure revêt un caractère raciste<sup>211</sup>, et c'est là une nouvelle spécificité du régime juridique des infractions racistes.

De plus, et surtout, l'on notera qu'en matière de diffamation à caractère raciste, eu égard à la spécificité de cette infraction prévue à l'article 32 de la loi du 29 juillet 1881, l'exception de vérité est exclue par la jurisprudence<sup>212</sup>. En effet, il n'y a de place ni pour la véracité ni pour la fausseté d'une assertion raciste, sous peine de légitimer implicitement l'existence de la race, voire des races, et celle d'une hiérarchie entre groupes humains<sup>213</sup>. À cela s'ajoute qu'admettre l'exception de vérité violerait la dignité humaine qui postule l'irréductibilité de tout homme à un groupe d'appartenance<sup>214</sup>. Le tribunal de grande instance de Paris a énoncé, dans une affaire où une diffamation raciste a été établie, que, « pour être exonératoire, le fait justificatif de la vérité du fait diffamatoire invoqué par les prévenus devait établir non seulement que les jeunes Maghrébins ont commis des actes de vandalisme et de violence dans des gîtes d'accueil et se sont livrés à des trafics de drogue et à des rackets, mais aussi que c'est en raison de leur appartenance à la communauté des immigrés maghrébins qu'ils ont eu ce comportement. Or un tel débat se révélerait à l'évidence contraire au but poursuivi par le législateur de 1972<sup>215</sup> ».

Enfin, comme pour toutes les infractions racistes, les imputations diffamatoires sont réputées faites avec l'intention de nuire<sup>216</sup>. Si certains estiment que la preuve contraire de la bonne foi est exclue<sup>217</sup>, cela n'est cependant pas confirmé

208. Cour EDH (grande chambre), 16 juin 2015, *Delfi AS c. Estonie*, req. n° 64569/09.

209. TGI Paris, 4 juillet 1997, *Legipresse* n° 153.

210. Cass. crim., 13 avril 1999, *Bull. crim.* n° 77.

211. Dans ce sens G. Calvès, *op. cit.*, p. 34.

212. Cass. crim., 16 mars 2004, *Bull. crim.* n° 67 ; Cass. crim., 28 mars 2006, *Bull. crim.* n° 90.

213. Comp. G. Calvès, *op. cit.*, pp. 26-27.

214. Comp. G. Calvès, *op. cit.*, p. 27.

215. TGI Paris, 4 juillet 1994, *Legipresse* n° 114, I., p. 96. C'est nous qui soulignons.

216. Remarquons que l'exception de bonne foi est, en matière de diffamation, un fait justificatif prétoire ; voir A. Lepage et H. Matsopoulou, *Droit pénal spécial*, PUF 2015, n° 595, pp. 418-419). La Cour de cassation énonce que c'est au prévenu qu'il revient de prouver sa bonne foi, sans que les juges aient le pouvoir de se substituer à lui dans la recherche du fait justificatif, Cass. crim., 19 juin 2012, n° 11-86.611.

217. Voir G. Calvès, *op. cit.*, p. 34.

par la jurisprudence. Une telle option, aboutissant en pratique à consacrer une présomption irréfragable de constitution de l'élément moral, comporte un risque de violation de la présomption d'innocence<sup>218</sup>. Ce risque est d'autant plus à prendre au sérieux que l'exception de vérité est exclue en matière de diffamation raciste.

### 3. La recherche d'un équilibre entre droits des victimes et droits de la défense

#### a. La qualification juridique des faits

En premier lieu, si la Cour de cassation<sup>219</sup> et le Conseil constitutionnel<sup>220</sup> estiment en général que les infractions relatives aux abus de la liberté d'expression sont définies dans des termes suffisamment clairs et précis par la loi du 29 juillet 1881, et l'interprétation qui en est faite, pour exclure l'arbitraire, les qualifications juridiques sont néanmoins parfois délicates à manier. La frontière entre la diffamation et la provocation à la haine raciste peut s'avérer « évanescence »<sup>221</sup>, alors qu'il est juridiquement possible de poursuivre des mêmes faits sous ces deux qualifications. En revanche, cela est rigoureusement interdit en matière d'injure et de diffamation. En effet, l'infraction d'injure, qui ne renferme aucun fait précis, et celle de diffamation, qui réprime l'imputation d'un fait déterminé et précis<sup>222</sup>, imposent d'opérer un choix, compte tenu de l'impossibilité de poursuivre un même propos sous ces deux qualifications (article 53 de la loi du 29 juillet 1881)<sup>223</sup>. Pour une poursuite et un jugement efficaces des faits infractionnels, il est donc primordial de choisir, *ab initio*, la qualification juridique adéquate, et en outre d'opérer ce choix rapidement compte tenu des délais de prescription. Cette opération s'avère parfois délicate, dès lors que, en pratique, la distinction entre propos racistes et propos diffamatoires, qui dépend du contexte de leur verbalisation<sup>224</sup>, peut dans certaines circonstances souffrir de « porosité »<sup>225</sup>. Compte tenu des délais de prescription, l'acte de poursuite, qui articule les faits et les textes répressifs applicables, cristallise le choix de la

218. Voir Cass. crim., 16 mars 1993, *Bull. crim.* n° 115, qui a énoncé que l'article 35 *bis* de la loi du 29 juillet 1881, qui répute de « mauvaise foi toute reproduction d'une imputation qui a été jugée diffamatoire », tout en ménageant la preuve contraire, est compatible avec les exigences de la CESDH (article 6-2). Voir également Cons. const., 16 juin 1999, n° 99-411 DC, décidant que, s'il résulte du principe de la présomption d'innocence « qu'en principe le législateur ne saurait instituer de présomption de culpabilité en matière répressive ; que, toutefois, de telles présomptions peuvent être établies (...) dès lors qu'elles ne revêtent pas un caractère irréfragable, qu'est assuré le respect des droits de la défense et que les faits induisent raisonnablement la vraisemblance de l'imputabilité ».

219. Cass. crim., 16 avril 2013, n° 13-90.008 (provocation à la discrimination, la haine ou à la violence racistes) ; Cass. crim. 20 janvier 2015, n° 14-87.279 (injure raciste).

220. Cons. const., 12 avril 2013, QPC n° 2013-302, qui énonce que le législateur a précisément défini tous les délits d'expression raciste prévus par la loi du 29 juillet 1881.

221. *Ibid.*, pp. 27-32.

222. Sur cette question, voir notamment J. Francillon, « Délits de presse. Distinction entre la diffamation et l'injure. Exigence de précision des faits », *RSC* 2011, p. 130.

223. Voir Cass. crim., 16 janvier 1990, *Bull. crim.* n° 26, énonçant que les allégations incriminées qui se réfèrent à un fait unique ne peuvent recevoir une qualification cumulative, sans que soit créée une incertitude dans l'esprit des prévenus quant à l'objet de la poursuite.

224. Voir B. de Lamy, *La Liberté d'expression et le droit pénal*, LGDJ 2000, pp. 181 et s. ; G. Calvès, *op cit.*, pp. 24-26.

225. G. Calvès, *op. cit.*, p. 31.

qualification retenue. Autrement dit, si les faits ont été mal qualifiés dans l'acte de poursuite, la procédure risque de ne pas aboutir sans reprise possible sous une qualification différente. En effet, les formalités prescrites par l'article 53 de la loi du 29 juillet 1881 sont consubstantielles aux droits de la défense et leur inobservation entraîne la nullité à la fois de la citation et de la poursuite elle-même<sup>226</sup>.

De plus, et toujours en matière d'injure et de diffamation, la frontière entre les faits publics et ceux qui restent dans le domaine non public sont parfois difficiles à tracer, notamment quand des personnalités tiennent des propos sur le mode de la confiance faite à plusieurs individus dans une réunion ou un lieu publics, le cas échéant en présence d'une caméra<sup>227</sup>. De même, une diffusion opérée au sein d'une pluralité de personnes liées par une « communauté d'intérêts » ne saurait être poursuivie sous la qualification de diffamation ou d'injure publique, ce qui conduit à analyser *in concreto* la volonté de l'auteur de rendre publics les propos litigieux<sup>228</sup>, c'est-à-dire celle de dépasser le cadre circonscrit de la « communauté d'intérêts ». Or cette volonté de rendre publics des propos à caractère raciste est parfois malaisée à apprécier<sup>229</sup>.

En deuxième lieu, la répression des infractions racistes et discriminatoires présente, on l'a vu, un particularisme technique auquel se mêlent des spécificités proprement psychologiques. Les victimes, atteintes dans leur dignité et réduites à une appartenance, peuvent éprouver des difficultés à exprimer clairement leur perception des faits dénoncés. Pour que l'enquêteur soit en mesure de dégager des déclarations de la victime, des éléments qui pourront ensuite donner prise aux vérifications, il faut prendre le temps de recueillir les circonstances précises de la commission des faits et les éléments qui lui font dire que les faits vécus étaient motivés par une intention raciste. Sans cette recherche approfondie, la caractérisation des éléments constitutifs, tant matériels que moraux, de ces

226. Cass. crim. 26 juin 1984, *Bull. crim.* n° 244.

227. Notons les difficultés soulevées lors de l'affaire ayant donné lieu à la condamnation puis à la relaxe d'une personnalité politique de l'UMP, ancien ministre. Ses propos à l'égard d'un militant d'origine maghrébine lors de l'université d'été 2009 de l'UMP, filmés par une équipe de Public Sénat et diffusés par Le Monde sur son site Internet, lui ont valu une condamnation en première instance le 4 juin 2010, par le tribunal correctionnel de Paris à 750 euros d'amende et 2 000 euros de dommages et intérêts, puis à une relaxe, le 15 septembre 2011, par la cour d'appel de Paris qui repousse la qualification d'injures publiques. Pour cette dernière juridiction, les paroles n'ont pas été « proférées » et n'avaient pas vocation à « s'adresser au-delà du cercle restreint formé par les militants qui l'entourent ».

228. Cass. crim., 27 novembre 2012, n° 11-86.982.

229. The Sun a publié un vidéo, tournée en décembre 2010, où l'on voit John Galliano, visiblement en état d'ébriété avancée, prendre à partie des personnes à une terrasse de café et s'écrier « J'adore Hitler ! Les gens comme vous devraient être morts ! », ajoutant que la famille de ses interlocuteurs aurait dû être « gazée ». Poursuivi, John Galliano a déclaré que son comportement a été causé par son état de détresse personnelle, à la suite des décès successifs de son père en 2006 et de son ami Steven Robinson en 2007. Il a en outre précisé qu'il souffrait d'une « triple addiction » à l'alcool, aux somnifères et au Valium. L'avocat du couturier a déclaré que son client était alors malade, ses addictions l'ayant réduit à un état « d'abandon total » dans lequel il n'avait plus aucune conscience de ses propos. Le 8 septembre 2011, John Galliano a été condamné pour injures publiques à 6 000 euros d'amende assortie du sursis. Il n'a pas interjeté appel de ce jugement.

infractions<sup>230</sup> est très difficile. 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, à la nécessité de recueillir des déclarations les plus approfondies possibles, sans préjuger de la complexité des éléments de preuve à rechercher, et de les former au maniement de ces qualifications juridiques. Pour leur part, les magistrats doivent aussi être mieux formés à l'emploi de ces qualifications juridiques, sensibilisés aux difficultés procédurales énoncées plus haut, et aidés par une documentation claire et complète tant sur ces aspects procéduraux que sur les éléments constitutifs des infractions<sup>231</sup>. Ces formations existent déjà dans le cadre de sessions de la formation continue offertes par l'École nationale de la magistrature, la CNCDH en étant l'organisateur. Elles devraient également s'inscrire dans la formation initiale des magistrats<sup>232</sup>.

En troisième lieu, le choix des qualifications juridiques retenues ne tient souvent pas compte de la pluralité des critères du racisme entendu au sens large<sup>233</sup>. En effet, une même personne peut faire l'objet d'une expression raciste qui entre dans la définition légale mais en cumulant plusieurs critères (origine, appartenance/non-appartenance à une race, une ethnie, une nation ou une religion déterminée). Ces dernières distinctions (race...) – familières aux sociologues et correspondant à une réalité criminologique<sup>234</sup> – sont plus difficiles à manier par les praticiens du droit. C'est pourquoi il n'est pas rare que, face à un cumul de critères, pour des raisons de simplification et de célérité du traitement judiciaire, un seul d'entre eux soit finalement retenu au stade de la qualification juridique des faits. En matière d'injure par exemple, la plupart du temps, le juge pénal se garde bien de spécifier le mobile précis de l'infraction, préférant l'appréhender de manière globale comme une injure raciste, sans distinguer davantage<sup>235</sup>. Néanmoins, si ces critères multiples n'empêchent pas la poursuite pénale du comportement raciste, ils rendent plus incertaine la compréhension, par l'auteur

230. La notion de victime a posé problème en matière d'appel au boycott contre des produits israéliens, la question étant de savoir si une telle action, à dimension politique, peut être poursuivie du chef de provocation à la discrimination au sens de l'article 24, alinéa 8, de la loi du 29 juillet 1881 (voir sur cette question, I. Nyström et P. Vendramin, *Le Boycott*, Les Presses de Sciences Po 2015, pp. 110-113), et plus largement si la répression des infractions racistes ne visait que la protection des personnes ou aussi celle des produits et des producteurs. Si certaines juridictions ont pu estimer que les appels citoyens au boycott ne relèvent pas de la provocation à la discrimination (CA Paris, 24 mai 2012, n° 11/6623), la Cour de cassation a récemment rejeté deux pourvois formés à l'encontre d'arrêtés de condamnation rendus sur le fondement de l'article 24, alinéa 8 précité (Cass. crim., 20 octobre 2015, n° 14-80.020; Cass. crim., 20 octobre 2015, n° 14-80.021). L'avenir dira si ces récentes décisions mettront définitivement fin aux controverses – tant politiques que juridiques – suscitées par de tels appels au boycott (R. Médard, « Provocation à la discrimination et appel au boycott de produits étrangers : la Cour de cassation tranche le débat », *La Revue des droits de l'homme* (en ligne), « Actualités Droits-Libertés », mis en ligne le 8 décembre 2015, <http://revdh.revues.org/1750>).

231. 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.

232. Pour plus de détails sur la question de la formation des professionnels de justice, voir *infra*.

233. Notons qu'il est impossible de définir le racisme de façon rigoureuse (voir D. Lochak, « La Race : une catégorie juridique ? », *Mots* n° 33, décembre 1992, pp. 291-303).

234. Voir D. Mayer, « L'appréhension du racisme par le code pénal », *Mots* n° 33, décembre 1992, p. 332, qui s'interroge à juste titre : « Que ferait dans ces conditions le juge pénal ? Il entrerait dans le jeu de la personne qu'il poursuit. Le conglomérat, voire l'amalgame, évite cet écueil. À ce stade, il me semble donc que cette énumération correspond à une réalité criminologique et qu'il y a une unité criminologique de l'infraction. »

235. Pour davantage de détails, voir G. Calves, *op. cit.*, pp. 21-22.

des faits, du comportement qui lui est exactement reproché, partant celle du sens de la peine infligée. De plus, cela présente l'inconvénient de ne rendre compte ni du caractère complexe du fait infractionnel ni du ressenti de la victime, ainsi que celui de fausser les résultats statistiques et leur interprétation (voir *infra*).

### **b. Les spécificités des règles de procédure**

Le contentieux des abus de la liberté d'expression est nécessairement dérogatoire. D'emblée, l'on mentionnera que la partie poursuivante, qu'il s'agisse de la partie civile ou du parquet agissant par voie de citation directe, doit, à peine de nullité, qualifier et articuler les faits déférés à la juridiction de jugement (articles 50, 53, alinéas 1 et 3 de la loi du 29 juillet 1881). À cela s'ajoute que, si la citation intervient à la requête du plaignant, elle contiendra, également à peine de nullité, « *élection de domicile dans la ville où siège la juridiction saisie et sera notifiée tant au prévenu qu'au ministère public* » (article 53, alinéas 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1881). Ces formalités, parfois qualifiées de « *chasse-trappes procédurales* »<sup>236</sup>, sont destinées à protéger la liberté d'expression, en soumettant l'engagement des poursuites à des conditions voulues draconiennes.

Ensuite, pour ce qui est de la prescription, si le délai de droit commun d'extinction de l'action publique est de trois ans en matière délictuelle, il est raccourci à trois mois en droit de la presse (article 65 de la loi du 29 juillet 1881). Toutefois, en matière de contentieux raciste, la prescription des délits a été allongée à un an (article 65-3 de la loi du 29 juillet 1881)<sup>237</sup>, afin de faciliter l'exercice des poursuites et de faire reculer le sentiment d'impunité. À ce titre, ce contentieux est dérogatoire au droit – déjà lui-même dérogatoire – de la presse.

Plus particulièrement, la question de la détermination du point de départ de la prescription en matière de diffusion sur Internet est encore instable dans la jurisprudence. En droit de la presse, c'est la première mise en ligne du contenu raciste qui constitue le point de départ de la prescription<sup>238</sup>, date qu'il n'est pas toujours aisé d'établir en pratique<sup>239</sup>. Toutefois, la mise en ligne d'un lien hypertexte renvoyant à un contenu raciste peut être assimilée à une nouvelle publication et, dans une telle hypothèse, elle permettrait de rouvrir les délais de prescription<sup>240</sup>. Il est essentiel de vérifier l'intention de l'auteur des propos racistes d'opérer cette diffusion, afin d'éviter que les mises en ligne ultérieures de ces propos par d'autres que lui, sans son consentement, ne deviennent

236. Voir C. Bigot, « Les règles de poursuite relatives aux infractions prévues par la loi du 29 juillet 1881 », in *Pratique du droit de la presse*, Victoires Édition, 2013, pp. 211-293 ; N. Bonnal, « Les "chasse-trappes" procédurales de la loi de 1881 : mythe ou réalité ? Essai d'étude statistique », *Legipresse*, décembre 2011, n° 289, pp. 665-675 ; E. Derieux, « Faut-il abroger la loi de 1881 ? », *Legipresse*, septembre 1998, n° 154. II., pp. 93-100.

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

Sur cette question, voir E. Dreyer, « L'allongement du délai de prescription pour la répression des propos racistes ou xénophobes. Commentaire de l'article 65-3 de la loi du 29 juillet 1881 », *Legicom*, 2006/1, n° 35, pp. 106-116.

238. Cass. crim., 27 novembre 2001, *Bull. crim.*, n° 246 ; Cass. crim., 6 janvier 2009, *Bull. crim.*, n° 4.

239. N. Mallet-Poujol, « La notion de publication sur Internet et son incidence concernant la prescription des délits en ligne », *Legicom*, 2006/1, n° 35, p. 53.

240. Cour de cassation, 26 mai 2014, *Avis n° 15008* (Demande n° 1470004) – ECLI : FR : CCASS : 2014 : AV15008. Voir déjà TGI Paris, 18 mars 2013, *JurisData* n° 2013-007097.

imprescriptibles, ces nouvelles mises en ligne, indépendantes de sa volonté, faisant courir un nouveau délai de prescription.

En matière d'abus de la liberté d'expression, la plainte de la victime est, en principe, un préalable nécessaire à la mise en mouvement de l'action publique. Ce n'est cependant pas le cas des infractions liées au racisme pour lesquelles le ministère public peut agir d'office (article 48, 6°, de la loi du 29 juillet 1881), contrairement aux associations qui, elles, ont besoin de l'accord préalable de la victime directe des faits (article 8-1 de la loi du 29 juillet 1881) pour se constituer parties civiles. Cette dérogation accordée au parquet est salubre, dès lors qu'elle rend compte de la spécificité de ce contentieux, eu égard au parcours des victimes qui, connaissant en général les auteurs des faits, peuvent légitimement craindre des représailles en cas de dépôt de plainte

## C. Les risques pesant sur ces équilibres fragiles

### **1. Le risque écarté de rupture brutale des équilibres ou la banalisation de la répression des abus de la liberté d'expression**

En découvrant l'action 11 du Plan national 2015-2017 contre le racisme et l'antisémitisme élaboré par la Délégation interministérielle à la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la haine anti-LGBT (DILCRAH), la CNCDH avait nourri des craintes que les équilibres tenant à la répression des abus de la liberté d'expression dans le respect de la fondamentalité de cette liberté soient rompus. La DILCRAH prévoyait en effet l'intégration de la répression des discours de haine au droit pénal général au motif que « *certaines spécificités du droit de la presse prévues par la loi de 1881 génèrent des lourdeurs procédurales ainsi que d'importants obstacles à un jugement effectif des personnes poursuivies. Elles sont devenues inadaptées à la poursuite des faits de provocations, d'injures ou de diffamations racistes et antisémites*<sup>241</sup> ».

Une consultation de la CNCDH<sup>242</sup>, en sa qualité de Rapporteur national indépendant, forte d'une expertise de plus d'un quart de siècle en la matière, aurait permis d'alerter la délégation interministérielle sur les risques d'une telle action. Plus encore, cette consultation, pourtant usuelle en la matière et répondant à un engagement de la France proclamé dans les enceintes internationales, aurait permis d'éclairer la délégation interministérielle sur l'importance de maintenir le régime juridique des abus de la liberté d'expression et sur le fait que ce régime reste adapté à la poursuite des faits de provocations, d'injures ou de diffamations racistes. Le pluralisme des idées qui structure la composition de la CNCDH permet ainsi d'affirmer que l'idée de rompre les équilibres organisés par la loi de la presse est loin de trouver un consensus tant auprès de la société civile qu'auprès des personnalités qualifiées. À cet égard, la CNCDH se réjouit de la

241. DILCRAH, Plan national d'action 2015-2017 contre le racisme et l'antisémitisme, action 11.

242. Notons que la CNCDH a été dûment consultée lors de l'élaboration des précédents plans d'action en matière de lutte contre le racisme et lors de leurs évaluations. Elle est de même dûment consultée en matière de handicap, de genre, de traite des êtres humains, qui entrent également dans son champ de compétence, et de tous les rapports de la France adressés aux organes des traités des Nations unies. Il est à noter que seule la DILCRAH s'excepte dans ce panorama des liens institutionnels, ce que la CNCDH regrette au vu de son expertise toute particulière en matière de lutte contre toutes les formes de racisme.

position très claire prise par le Conseil d'État en la matière qui « a estimé qu'il était possible et opportun de maintenir [...] le régime particulier applicable aux infractions de presse à caractère discriminatoire plutôt que d'opérer un transfert dans le code pénal de ces infractions de presse à caractère discriminatoire<sup>243</sup> ». Elle se félicite d'avoir été entendue par le législateur, qui n'a pas donné effet à cette demande de la DILCRAH dans la loi Égalité et Citoyenneté<sup>244</sup>.

## 2. Le risque de perte de cohérence : l'injure raciste

La CNCDH s'était également inquiétée de la volonté de la DILCRAH de fusionner les délits d'injure et de diffamation raciste. Ainsi le Plan national d'action 2015-2017 indiquait : « Les délits d'injure et de diffamation racistes devront être fusionnés en un seul délit, afin de supprimer les difficultés de qualification des faits. »

La loi Égalité et Citoyenneté du 21 janvier 2017 introduit des modifications dans le régime juridique de l'injure raciste, mais fort heureusement ne fusionne pas les délits d'injure et de diffamation à caractère raciste.

Elle fixe le *quantum* des peines encourues à un an d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende, afin que l'auteur d'une injure raciste<sup>245</sup> soit exposé aux mêmes peines que l'auteur des deux autres types de propos racistes incriminés par la loi (diffamation et provocation à la discrimination, à la haine ou à la violence).

La CNCDH, très attachée au principe de cohérence de l'échelle des peines encourues, estime que ces dernières doivent être proportionnées à la gravité de l'acte. Or il est acquis en droit de la presse que la diffamation et la provocation « simples » sont plus graves que l'injure « simple ». Le même principe doit prévaloir pour les injures, diffamations et provocation aggravées. Dans ces conditions, la Commission ne peut que recommander le maintien de l'échelle des peines prévue par la loi du 29 juillet 1881<sup>246</sup>. À défaut, la loi pénale perdrait en cohérence et en expressivité quant aux valeurs défendues par la société.

Outre le manque de cohérence au vu de la fonction expressive de la loi pénale, cet alignement de la peine encourue en matière d'injure publique sur celle encourue en matière de diffamation se heurte à un manque de sens d'un point de vue purement pratique. Ainsi, il est bien rare que les tribunaux prononcent des peines se rapprochant du maximum encouru en matière d'injure publique dans son *quantum* actuel. Dans ces conditions, le fait de doubler la peine encourue en matière d'injure publique présente très peu d'intérêt en pratique.

En revanche, la loi exclut l'excuse de provocation. La CNCDH se félicite de cette avancée, qui stabilise une solution jurisprudentielle parfois mal maîtrisée par les juges du fond.

243. Avis consultatif du Conseil d'État relatif au projet de loi Égalité et Citoyenneté, 31 mars 2016.

244. CNCDH, *Avis sur la loi Égalité et Citoyenneté*, le 7 juillet 2016.

245. Jusqu'à présent la peine encourue en matière d'injure raciste publique était de six mois d'emprisonnement et 22 500 euros d'amende.

246. *Ibid.*, pp. 129-130.

### 3. Le risque pesant sur les droits de la défense : la possibilité de requalifier certains faits constitutifs d'une infraction de presse

Deux modifications majeures ont été introduites par la loi Égalité et Citoyenneté. Elles portent l'une et l'autre sur l'exigence de qualification définitive des faits *ab initio*, imposée par la loi du 29 juillet 1881 lorsque l'action publique est engagée sur réquisitoire introductif du ministère public ou plainte avec constitution de partie civile (article 50 de la loi de 1881), ou sur citation directe (article 53 de la loi de 1881). Il résulte de cette exigence qu'en l'état actuel du droit, le juge n'a jamais la possibilité – par dérogation au droit commun – de procéder à une requalification des faits si les poursuites ont été mal engagées.

La loi Égalité et Citoyenneté supprime ce particularisme du procès de presse lorsque les actes de poursuite visent des diffamations, des injures et des provocations commises à raison de l'appartenance ou de la non-appartenance à une prétendue race ou ethnique, une nation, une religion, un sexe, d'une orientation sexuelle ou d'un handicap. Il retient la même solution pour les diffamations, les injures et les provocations qui n'ont pas été commises publiquement (articles R. 624-3, R. 624-4 et R. 625-7 du code pénal). La possibilité de requalification sera ouverte à la juridiction de jugement exclusivement (afin que les débats se déroulent en audience publique), et elle devra s'opérer, comme le souligne la loi, « dans le respect du contradictoire ». C'est bien sûr à cette seule condition que « la requalification des faits au cours d'une instance pénale constitue un procédé courant dont la Cour européenne des droits de l'homme a jugé qu'il n'était pas prohibé, en tant que tel, par la Convention européenne des droits de l'homme<sup>247</sup> ».

Dans les précédentes éditions de son *Rapport sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie*, la CNCDH a exprimé son profond attachement à la cohérence de la loi du 29 juillet 1881, fruit d'un équilibre subtil entre le droit fondamental à la liberté d'expression et ses limites nécessaires<sup>248</sup>. Supprimer, ou simplement modifier, l'un de ses piliers – en l'occurrence, les obligations découlant de l'article 53 – comporte le risque de faire « perdre à cette grande loi son âme et sa raison d'être<sup>249</sup> ». En effet, ces obligations sont destinées à protéger la liberté d'expression, en soumettant l'engagement des poursuites à des conditions voulues draconiennes. De plus et surtout, la cristallisation de la qualification juridique permet au prévenu d'être pleinement informé de l'objet des poursuites dès le début de la procédure, et donc d'être mis à même de préparer une stratégie de défense, adaptée à la qualification retenue. En conséquence, la possibilité de requalifier les faits en cours de procédure est, pour la CNCDH, susceptible d'entraver considérablement l'exercice effectif

247. *Rapport public 2001 de la Cour de cassation*, à propos de son arrêt du 16 mai 2001, *Bull.*, n° 128, d'où il résulte que la requalification ne doit plus être examinée seulement sous l'angle du dépassement de la saisine des juges, mais aussi sous celui de l'exercice des droits de la défense.

248. CNCDH, *La Lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie. Rapport 2015*, *op. cit.*, pp. 131-135.

249. CNCDH, 20 décembre 2012, *Avis sur la loi relative à la sécurité et à la lutte contre le terrorisme*, *JORF* n° 0129 du 4 juin 2016, texte n° 69, par. 8-11 ; 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, par. 23-25 ; CNCDH, 12 février 2015, *Avis sur la lutte contre les discours de haine sur internet*, *JORF* n° 0158 du 10 juillet 2015, texte n° 125, par. 12-13.

des droits de la défense<sup>250</sup>. De plus, ne prévoir cette possibilité que pour les seuls propos tenus à raison des caractéristiques protégées par la loi présente l'inconvénient majeur de les exclure du régime procédural dérogatoire institué par la loi de 1881, ce qui ne peut être objectivement justifié.

Dans l'hypothèse où une juridiction de jugement déciderait de requalifier en diffamation une injure ou une provocation proférée à raison de caractéristiques protégées par la loi, la loi *Égalité et Citoyenneté* prévoit de déclarer « *pleinement applicable* » à ce type de diffamation l'article 55 de la loi du 29 juillet 1881, qui organise les conditions d'administration de la preuve de vérité des faits diffamatoires. L'imputation d'un fait qui porte atteinte à l'honneur ou à la considération d'une personne ou d'un groupe de personnes en raison de leur appartenance ou de leur non-appartenance à une prétendue race pourrait ainsi faire l'objet, devant une juridiction, d'un débat contradictoire. Serait ainsi renversée la solution de principe et de bon sens en vertu de laquelle l'offre de preuve est tout simplement impossible en matière de diffamation raciale<sup>251</sup> : les « *débats* » sur les prétendues « *pulsions criminelles* » de tel ou tel groupe de la population, par exemple, n'ont pas leur place dans un prétoire français, car ils portent précisément sur ce que la loi a voulu interdire.

La complexité du cadre normatif ne relève donc pas d'« *arguties juridiques* », mais résulte de la nécessité de rechercher des équilibres dans le respect des principes fondamentaux du droit, façonnés par l'histoire juridique française et entrant en résonance avec le droit européen des droits de l'homme. Elle ne fait pas en soi obstacle à une réponse pénale efficace. C'est bien plus la mise en œuvre concrète de ces législations qui interroge davantage la CNCDH, et en particulier le décalage entre, d'un côté, le constat d'un niveau important des comportements racistes et discriminatoires constatés par les associations présentes sur le terrain et, de l'autre, la faiblesse du nombre d'affaires traitées par les parquets et/ou jugées par les tribunaux.

## II. L'enjeu de la connaissance des faits infractionnels : faire reculer le « chiffre noir »

La politique pénale en matière de lutte contre toutes les formes de racisme se heurte à une difficulté massive qui est celle de l'accès au droit, de la confiance des justiciables dans la justice. En d'autres termes, le vice majeur qui entache la politique publique menée est celui de la sous-déclaration, appelée aussi le « chiffre noir ».

Le ministère de la Justice, dans ses échanges nombreux et féconds avec la CNCDH, a montré avec quelle acuité l'ampleur du phénomène le préoccupe (A). L'objectif premier d'une politique publique de lutte contre le racisme doit être avant tout de faire reculer cette sous-déclaration massive des infractions racistes qui empêche que des comportements inadmissibles puissent passer au tamis de la Justice. Il s'agit là d'une responsabilité collective à laquelle tous

250. En sens CNCDH, *La Lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie. Rapport 2015*, op. cit., p. 135.

251. Crim. 11 juillet 1972, *Bull.*, n° 236 ; Crim., 16 mars 2004, pourvoi n° 03-82.828.

les acteurs doivent, dans un mouvement de cohérence, souscrire (B). À cet égard, il y a lieu de constater que certaines évolutions vont dans le bon sens et méritent d'être saluées (C).

## A. Le poids du «chiffre noir»

Comme le souligne le ministère de la Justice dans sa contribution relative au bilan statistique de la lutte contre le racisme, l'antisémitisme, la xénophobie et les crimes de haine, *«le contentieux du racisme est caractérisé par un très faible taux de "signalement" aux services de police et de gendarmerie. Pour cette raison, l'existence d'un "chiffre noir" a toujours été un présupposé utile, considérant que la délinquance réellement commise, et subie par les victimes, est en réalité beaucoup plus large que l'activité des parquets et des juridictions dans ce domaine».*

Ainsi l'enquête Condition de vie et sécurité, menée conjointement par l'INSEE et l'ONDRP, réalisée chaque année sur 17 000 personnes, révèle qu'un peu moins de 1,5% des personnes s'estimant victimes d'injures à caractère raciste, antisémite ou xénophobe ont déclaré l'avoir été. Rapporté à la population générale, pour ces seuls faits, ce sont plus de 700 000 personnes qui auraient été victimes selon l'enquête.

De même, l'enquête Trajectoire et Origines, réalisée par l'Institut national des études démographiques (INED), réalisée en 2009<sup>252</sup> auprès de plus de 22 000 personnes groupées selon leur origine, révélait *«l'ampleur de la victimation vécue : 47% des personnes issues d'un DOM disent avoir vécu une situation raciste, contre 36% de la population immigrée et 16% pour la population majoritaire<sup>253</sup>».*

Or, en 2015, ce sont seulement 7 251 affaires qui sont orientées par les parquets comme relevant d'une infraction commise à raison de l'origine ou de la religion, comme l'indique le tableau ci-dessous. Cette tendance est à la hausse, enregistrant une augmentation de 19% sur un an. On peut interpréter cette augmentation soit comme une hausse des faits infractionnels, soit comme une meilleure déclaration par les victimes d'infractions racistes, sans qu'il y ait pour autant une augmentation du phénomène.

252. La dernière enquête sur la diversité des populations en France est parue en 2016.

253. Contribution du ministère de la Justice au rapport 2016 de la CNCDH : Bilan statistique de la lutte contre le racisme, l'antisémitisme, la xénophobie et les crimes de haine.

**Tableau 1.6. Affaires orientées par les parquets comportant au moins une infraction commise à raison de l'origine ou de la religion de la victime** <sup>254</sup>

	2 012	2 013	2 014	2 015	évolution 2015/2014
Violences	974	1 131	1 297	1 742	34,3 %
Menaces chantage	520	548	627	747	19,1 %
Discrimination	1 612	1 605	1 734	1 963	13,2 %
Atteintes aux biens	129	171	221	267	20,8 %
Injure diffamation	2 164	1 773	2 043	2 358	15,4 %
Autres	154	169	164	174	6,1 %
<b>Ensemble</b>	<b>5 553</b>	<b>5 397</b>	<b>6 086</b>	<b>7 251</b>	<b>19,1 %</b>

S'agissant des condamnations, ce sont, en 2015, seulement 515 infractions ayant donné lieu à condamnation en matière de racisme. Cette tendance est également à la hausse, comme l'indique le tableau 1.7 <sup>255</sup> ci-dessous.

**Tableau 1.7. Infractions sanctionnées à caractère raciste**

	2011	2012	2013	2014	2015
Infractions ayant donné lieu à condamnation en matière de racisme	414	494	416	450	515

En tout état de cause, ces chiffres restent très en deçà de la réalité du phénomène mis en évidence par l'enquête Conditions de vie et sécurité.

## B. Éradiquer les pratiques favorisant la sous-déclaration

### 1. Le scandale des mains courantes

Au fil des éditions du rapport sur la lutte contre le racisme, la CNCDH ne cesse de contester la pratique des mains courantes, mise en place dans les commissariats <sup>256</sup>. Les remontées du terrain témoignent du fait que bien souvent les victimes d'actes racistes se trouvent découragées par les policiers eux-mêmes de déposer une plainte et donc de déclarer les faits infractionnels. Elles se voient souvent seulement proposer de faire consigner leur vécu dans une « main courante », un enregistrement informatique qui n'est nullement porté à la connaissance des procureurs et dont le contenu ne fait pas l'objet de poursuites.

Il importe de rappeler qu'il n'est pourtant pas de la compétence des enquêteurs de décider de l'opportunité des poursuites, seul le procureur de la République ayant cette compétence. Mais en orientant les victimes vers ce mode de recueil d'un vécu douloureux, de surcroît à un moment où elles sont vulnérables car atteintes dans leur identité et donc peu enclines à chercher à faire valoir leurs

254. Source : Ministère de la Justice/SG/SDSE/système d'information décisionnel pénal/traitement PEPP, in Contribution du ministère de la Justice au rapport 2016 de la CNCDH : Bilan statistique de la lutte contre le racisme, l'antisémitisme, la xénophobie et les crimes de haine

255. Source : ministère de la Justice, SDSE. Exploitation du casier judiciaire national. Traitement PEPP; données 2015 provisoires

256. Il est à noter que la gendarmerie ne recourt pas aux mains courantes, mais aux procès-verbaux de renseignement.

droits face à un représentant de l'État récalcitrant, les enquêteurs empêchent le procureur de la République d'exercer ses prérogatives. L'autorité judiciaire, parce qu'elle n'a pas connaissance de ces faits, ne peut traiter pénalement les infractions que ceux-ci sont susceptibles de receler.

Il résulte de nos échanges avec le ministère de la Justice que cette difficulté est parfaitement identifiée et qu'un travail de sensibilisation de la hiérarchie policière à l'échelle locale par les procureurs de la République est fortement encouragé par la Direction des affaires criminelles et des grâces.

La CNCDH recommande d'aller plus loin. La main courante relève d'une pratique policière qui n'existe pas textuellement. Elle n'est pas une option prévue par le code de procédure pénale. Infondée juridiquement et pernicieuse, cette pratique devrait être éliminée. La CNCDH recommande au ministère de la Justice et au ministère de l'Intérieur d'articuler leurs positions à cet égard, de donner des consignes fortes en ce sens aux enquêteurs, chacun dans son champ de responsabilité. La hiérarchie policière devrait ainsi donner des instructions très claires pour que les policiers ne recourent plus à cette pratique. Les procureurs de la République devraient rappeler aux enquêteurs que la procédure pénale ne reconnaît pas les mains courantes et que les services d'enquête ont l'obligation de recevoir les plaintes.

## **2. Le racisme 2.0 : et si on appliquait la loi ?**

L'expression de la haine raciste trouve dans Internet un média de choix qui permet l'immédiateté tout en préservant un certain anonymat.

### **a. L'obligation de signalement**

Le cadre normatif posé par la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique, en son article 6, est tout à fait adapté à la lutte contre les discours de haine sur Internet, en ce qu'il impose aux personnes physiques ou morales dont l'activité est d'offrir un accès à des services de communication au public en ligne de signaler les contenus illicites à l'autorité judiciaire.

*L'alinéa 7 de l'article 6 de cette loi prévoit ainsi : « Compte tenu de l'intérêt général attaché à la répression de l'apologie des crimes contre l'humanité, de la provocation à la commission d'actes de terrorisme et de leur apologie, de l'incitation à la haine raciale, à la haine à l'égard de personnes à raison de leur sexe, de leur orientation ou identité sexuelle ou de leur handicap ainsi que de la pornographie enfantine, de l'incitation à la violence, notamment l'incitation aux violences faites aux femmes, ainsi que des atteintes à la dignité humaine, les personnes mentionnées ci-dessus doivent concourir à la lutte contre la diffusion des infractions visées aux cinquième, septième et huitième alinéas de l'article 24 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse et aux articles 225-4-1, 225-5, 225-6, 227-23 et 227-24, et 421-2-5 du code pénal. À ce titre, elles doivent mettre en place un dispositif facilement accessible et visible permettant à toute personne de porter à leur connaissance ce type de données. Elles ont également l'obligation, d'une part, d'informer promptement les autorités publiques compétentes de toutes activités illicites mentionnées à l'alinéa précédent qui leur seraient signalées et qu'exerceraient les destinataires de leurs services, et,*

*d'autre part, de rendre publics les moyens qu'elles consacrent à la lutte contre ces activités illicites».*

Or, même si cette loi a près de douze ans d'existence, il est aujourd'hui toujours impossible d'obtenir un bilan de ces activités de signalement auprès de l'autorité judiciaire. Aucune information n'est transmise sur le nombre de personnes que les hébergeurs de contenus sur Internet affectent à cette activité de signalement et de suppression des contenus illicites. Cette opacité ne permet pas de déterminer quelle application est faite de cette disposition législative pourtant essentielle pour lutter contre le chiffre noir.

### **b. L'obligation de rendre inaccessibles les contenus illicites**

S'agissant de l'obligation de supprimer les contenus illicites, la Commission européenne a mené début décembre dernier une initiative intéressante, sous la forme d'un *testing* visant à mesurer la réalité de la suppression des contenus haineux illicites par les géants du Web, et la rapidité de cette suppression quand elle a lieu<sup>257</sup>. Cette opération a été menée consécutivement à un engagement, pris six mois plus tôt (en mai 2016), par Facebook, Twitter, YouTube et Microsoft de supprimer, en moins de vingt-quatre heures, les messages haineux publiés sur leurs plates-formes. Début décembre 2016, la Commission européenne a dressé un triste constat. Il ressort de ce *testing* que Facebook, Twitter, YouTube et Microsoft ne s'occupent en moins de vingt-quatre heures que de 40% des cas qui leur sont signalés par les internautes. Cette étude a montré d'importantes différences de traitement selon les pays. Ainsi les publications racistes étaient supprimées dans près de 50% des cas en France<sup>258</sup> dans les vingt-quatre heures. Des progrès sont donc à réaliser pour que les internautes ne soient pas exposés à ces contenus haineux. Il faut encore s'assurer que les géants du Web gardent la trace des contenus rendus inaccessibles, comme mode de preuve essentiel, et les mettent à disposition de l'autorité judiciaire au travers d'un signalement en bonne et due forme. Il est évident que supprimer les contenus ne suffit pas, ce n'est qu'une étape de la réponse. Il est fondamental d'apporter une réponse pénale à ceux qui constituent une infraction raciste en tant qu'abus de la liberté d'expression. Ce n'est qu'à cette condition que le sentiment d'anonymat et d'impunité des racistes 2.0 reculera.

## **C. Les évolutions favorables et les pistes à creuser**

Dans ce panorama particulièrement inquiétant, il importe de souligner quelques initiatives particulièrement bienvenues pour faire reculer le « chiffre noir ».

### **1. L'expérimentation de la pré-plainte en ligne**

Face au refus de plainte de la part des enquêteurs, ou aux pratiques plus insidieuses visant à encourager les mains courantes en lieu et place d'un dépôt

257. Rapport commandé par la commissaire européenne chargée de la Justice et des Consommateurs, Vera Jourova.

258. *Le Monde*, « Discours haineux : la Commission européenne rappelle à l'ordre les réseaux sociaux », 5 décembre 2016.

de plainte, il est aisé de dire que la victime peut toujours écrire directement au procureur de la République pour déclarer les faits subis et lui permettre de lancer le processus judiciaire. En pratique, de nombreuses barrières freinent les victimes à agir de la sorte. Il faut déjà avoir connaissance de cette possibilité. Il faut ensuite se sentir capable de coucher sur le papier un vécu souvent traumatique, et savoir à qui précisément l'adresser.

Face à ces difficultés, le rôle des associations est majeur pour informer les victimes de leurs droits et les aider à accéder à la justice.

Une autre initiative pourrait être particulièrement utile pour faire reculer le « chiffre noir ». Il existe aujourd'hui un dispositif de pré-plainte en ligne qui « permet d'effectuer une pré-déclaration en ligne pour vol ou dégradation contre un auteur inconnu. Il faut ensuite prendre rendez-vous au commissariat ou à la brigade de gendarmerie de son choix pour signer sa plainte<sup>259</sup> ». La CNCDH estime qu'il serait intéressant d'élargir ce dispositif aux abus de la liberté d'expression. Bien sûr, ce dispositif s'accommode mal de la fracture numérique, mais il se conçoit comme un outil supplémentaire qui ne se substitue aucunement à l'échange avec un enquêteur. Une expérimentation de ce dispositif, comme le suggère la DILCRAH<sup>260</sup>, serait bienvenue. Pour la CNCDH, un tel outil facilite l'accès à l'information pour les justiciables, aide les victimes à formaliser au plus près de l'événement traumatique leur vécu, ce qui facilitera la recherche des preuves, et les oriente quant aux suites à donner, à savoir prendre rendez-vous au commissariat ou à la brigade de gendarmerie de son choix.

L'échange avec l'enquêteur dans le cadre d'un rendez-vous dédié sera bien mieux vécu que lorsque la victime a dû attendre des heures dans un commissariat ou une brigade de gendarmerie avant d'être accueillie. Le fait que l'enquêteur a déjà les éléments mentionnés dans la pré-plainte pourra lui permettre d'accueillir le plaignant de façon plus efficace et humaine. Enfin, être informé que tout commissariat, ou brigade de gendarmerie, est tenu de prendre la plainte est en soi une petite révolution. Il ressort en effet des remontées du terrain que nombre de victimes se voient répondre de se rendre dans un autre commissariat ou brigade de gendarmerie que celui ou celle qu'elles avaient choisi, le critère de lieu de commission de l'infraction ou de lieu du domicile de la victime étant abusivement évoqué. Il est important de rappeler que la plainte peut être prise par n'importe quel commissariat ou brigade de gendarmerie, le parquet local se dessaisissant au besoin au profit d'un autre parquet ayant un critère de compétence, et où les suites judiciaires suivront leur cours.

## 2. Le racisme 2.0 : le renforcement des moyens de PHAROS

La CNCDH déplore que la lutte contre les contenus haineux sur Internet ne soit absolument pas à la hauteur des enjeux<sup>261</sup>.

259. <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/R19620> ; <https://www.pre-plainte-en-ligne.gouv.fr/>

260. Il est à noter que la Délégation interministérielle contre le racisme et l'antisémitisme a changé de nom en décembre 2016 pour devenir la Délégation Interministérielle à la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la haine anti-LGBT (DILCRAH).

261. CNCDH, 12 février 2015, *Avis sur la lutte contre les discours de haine sur Internet*, JORF n° 0158 du 10 juillet 2015

La plateforme d'harmonisation d'analyse, de recoupement et d'orientation des signalements PHAROS<sup>262</sup> fait un travail considérable, mais n'est dotée que d'une dizaine d'enquêteurs, composée à parité de gendarmes et de policiers. Cette équipe a pour tâche d'analyser et de rapprocher les signalements, puis de les orienter vers les services de police et unités de gendarmerie en fonction d'un protocole de compétences articulé autour de critères matériels et territoriaux.

En 2015, PHAROS a reçu 188 055 signalements, soit une augmentation de 36,8 % par rapport à l'année précédente (137 456 signalements)<sup>263</sup>. Mais les enquêteurs sont loin de traiter exclusivement des signalements racistes, qui ne représentent qu'une petite partie de leur activité. Ils sont compétents en matière d'escroqueries et d'extorsions, qui représentent environ 43,6 % des signalements reçus, en matière d'atteintes aux mineurs qui représentent environ 9 % des signalements reçus, en matière d'apologie et de provocation au terrorisme, le nombre de signalements étant en très forte hausse, puisqu'on dénombre 31 302 signalements en 2015, contre 675 en 2014. Les discriminations et les contenus racistes ne représentent en 2016 que 10 % du total des signalements. En 2015, PHAROS a reçu 26 477 signalements contre 13 297 en 2014, ce qui témoignait d'une forte hausse.

Face à ces compétences multiples et en forte tension, en particulier en lien avec la hausse vertigineuse des signalements entrant dans le champ de l'apologie et de la provocation au terrorisme, l'équipe de PHAROS apparaît clairement sous-dimensionnée pour traiter les signalements en lien avec la haine raciste sur Internet. Un renforcement des moyens humains de PHAROS apparaît particulièrement nécessaire pour que la lutte contre le phénomène de sous-déclaration en matière de racisme 2.0 trouve une concrétisation.

Si les moyens humains de PHAROS venaient à être renforcés, comme la CNCDH le préconise, il conviendrait également de renforcer les moyens de la chaîne judiciaire qui traite ensuite ce contentieux, afin d'éviter d'engendrer des goulots d'étranglement susceptibles de paralyser le traitement de ces signalements.

### **3. L'action de groupe au plan civil et administratif**

La CNCDH salue l'insertion dans la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle, de dispositions qui ouvrent l'action de groupe en matière de discriminations. Les associations déclarées depuis cinq ans au moins intervenant dans la lutte contre les discriminations pourront agir devant une juridiction civile ou administrative afin d'établir que plusieurs personnes physiques font l'objet d'une discrimination directe ou indirecte<sup>264</sup>. Pourront également agir aux mêmes fins les associations régulièrement déclarées depuis cinq ans au moins dont l'objet statutaire comporte la défense d'un intérêt lésé par la discrimination en cause. L'action de groupe pourra viser non seulement la cessation de la discrimination mais encore la réparation des préjudices subis.

262. PHAROS est accessible au public via un portail autorisant les internautes, les fournisseurs d'accès et les services de veille étatiques à signaler en ligne les sites ou les contenus contraires aux lois et règlements diffusés sur internet.

263. Contribution du ministère de la Justice au rapport 2016 de la CNCDH.

264. Au sens de la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008.

La CNCDH estime que l'introduction d'une telle action constitue une réelle avancée, en ce qu'elle participe au renforcement de l'accès effectif au juge, condition de l'accès au droit, lui-même rattaché au droit à un procès équitable (article 6-1 de la CESDH). En effet, l'enjeu principal de la consécration en droit d'une telle action de groupe est, au-delà de la logique indemnitaire, social : il s'agit de favoriser l'accès à la justice à des citoyens confrontés à un contentieux commun, dont la valeur pécuniaire peut être modique, et qui, en raison de circonstances personnelles particulières, n'oseraient ou ne pourraient recourir efficacement à la justice. Un autre avantage de cette nouvelle action est son effet préventif, les professionnels et les administrations étant incités à respecter la loi. C'est donc la protection de chaque citoyen qui est ici en jeu. Pour la CNCDH, cela impose que les modalités procédurales de la nouvelle action de groupe la rendent pleinement effective. À défaut, elle ne serait qu'« *affichage politique* ».

S'agissant du contentieux des discriminations dans l'emploi public ou privé, la CNCDH, engagée de longue date sur les questions relatives aux entreprises et aux droits de l'homme<sup>265</sup> et membre de la Plateforme nationale d'actions globales pour la responsabilité sociétale des entreprises depuis 2014, salue la mise en place de ce dispositif qui constitue un levier de changement dans le comportement des acteurs publics et privés, face aux discriminations dans l'emploi. Les associations pourront désormais agir au bénéfice des personnes discriminées dans l'accès à l'emploi ou à un stage. Les organisations syndicales représentatives pourront agir pour les personnes discriminées à l'embauche, ainsi qu'en faveur de celles déjà dans l'emploi. Ce dispositif prévoit l'aménagement de la charge de la preuve. Il permet ainsi au demandeur (association ou syndicat) de s'appuyer sur des cas individuels laissant présumer l'existence d'une discrimination, à charge pour le défendeur de démontrer que la différence de traitement alléguée est étrangère à tout motif discriminatoire. L'intérêt d'un tel dispositif est de permettre aux personnes répondant aux critères de rattachement de bénéficier du jugement rendu. Le ministère de la Justice estime ainsi qu'il s'agit là « *d'un mécanisme de simplification pour la reconnaissance de la qualité de victimes de discriminations, directe ou indirecte* ».

La CNCDH estime qu'il faudrait aller plus loin et souhaiterait que cette procédure d'action de groupe s'applique à toutes les formes de discrimination. Et même au-delà, pourquoi ne pas introduire de manière générale la procédure d'action de groupe dans le droit français sans la limiter à tel ou tel domaine (discriminations, consommation...) ? La CNCDH estime que, s'agissant d'une action en justice, il importe de prévoir sa codification dans le code de procédure civile, afin de faciliter son appropriation tant par les praticiens que par les justiciables, notamment dans des contentieux qui la réclament (environnement, santé publique...).

Favoriser la déclaration des infractions racistes constitue aujourd'hui l'objectif et le levier d'amélioration le plus important dans la lutte contre toutes les formes

265. Voir en ce sens notamment les deux études de la CNCDH, *La Responsabilité des entreprises en matière de droits de l'homme*, vol. 1, *Nouveaux Enjeux, nouveaux rôles*, 2009, vol. 2, *État des lieux et perspectives d'action publique*, 2008 ; *Entreprises et droits de l'homme : avis sur les enjeux de l'application par la France des Principes directeurs des Nations unies*, adopté par la CNCDH le 24 octobre 2013.

de racisme. Faire reculer le « chiffre noir » nécessite de changer les pratiques qui vont à rebours de cet objectif. Cela nécessite d'appliquer les lois existantes et de doter les services compétents de moyens suffisants. Une fois les faits racistes rapportés à la justice, le traitement judiciaire débute et l'enjeu devient alors de mettre en œuvre des investigations approfondies qui permettront d'élucider les affaires et de leur donner leur juste qualification juridique.

### **III. L'enjeu de l'efficacité du traitement judiciaire : accroître le taux d'élucidation**

L'efficacité de la politique pénale repose sur le niveau du taux d'élucidation des affaires qu'elle traite. Dès lors qu'une affaire est portée à la connaissance de la justice et que les investigations menées permettent de l'élucider, elle reçoit une réponse pénale. Or plus le taux d'élucidation est élevé, c'est-à-dire plus les infracteurs ont la quasi-certitude de recevoir un traitement judiciaire pour leurs comportements infractionnels, plus le sentiment d'impunité et le phénomène infractionnel reculent. Et ce d'autant que les actes racistes reposent sur des préjugés qui sont souvent profondément ancrés et que tant que la norme sociale n'est pas intégrée, les auteurs racistes sont susceptibles de répéter leur passage à l'acte.

Pour accroître le taux d'élucidation, il est essentiel de conduire les investigations de façon approfondie. En la matière, beaucoup reste à faire, tant dans l'espace physique (A) que dans l'espace virtuel (B). Et la formation des personnels concourant à la justice est capitale (C).

#### **A. Approfondir les investigations s'agissant des infractions commises dans l'espace physique**

La façon dont sont diligentées des investigations dépend largement de l'investissement des enquêteurs et de la gravité des faits rapportés.

##### **1. S'agissant des crimes racistes**

Il y a lieu de noter que, dès lors que des crimes racistes sont commis, les enquêteurs sous la direction du juge d'instruction s'attachent à mener des investigations approfondies. Il en est de même s'agissant des délits très graves de violences à caractère raciste, dont la conduite des investigations relève soit du procureur de la République, soit du juge d'instruction. Les enquêteurs consacrent le temps nécessaire à la recherche des preuves, et ce d'autant que ces affaires – portées à la connaissance de l'autorité judiciaire – sont fort peu nombreuses.

Par rapport à une enquête portant sur des faits de même nature mais non motivés par un mobile raciste, la difficulté tient essentiellement dans la recherche de la preuve du mobile raciste qui pour être retenu et caractérisé doit être objectif. Cela reste une démarche compliquée qui requiert une certaine technicité pour laquelle peu d'enquêteurs sont formés, faute d'expérience eu égard au faible nombre d'affaires déclarées.

À cet égard, la CNCDH salue une initiative remarquable, pourtant passée relativement inaperçue si bien que ni le ministère de l'Intérieur ni le ministère de la Justice ne l'ont évoquée dans leurs contributions respectives à cette édition du rapport de la CNCDH sur la lutte contre toutes les formes de racisme. En 2013, l'Office central de lutte contre les crimes contre l'humanité, les génocides et les crimes de guerre (OCLCH) a été créé par décret. Outre sa compétence en matière de crimes de masse, l'OCLCH est compétent sur tout « *crime de haine* », c'est-à-dire tout crime raciste, antisémite ou homophobe. La création de cet Office central dont les missions s'étendent aux crimes de haine témoigne de la compréhension que le mobile raciste a une dimension particulière qui requiert une certaine technicité. Compétent sur l'ensemble du territoire, et doté d'une équipe interministérielle, cet Office a développé de nombreux partenariats, et se trouve saisi de nombreuses affaires relevant de sa compétence en matière de crimes de masse. Mais il n'a encore jamais été saisi en matière de crime raciste. La CNCDH encourage donc le ministère de la Justice à informer les magistrats, et à tout le moins les magistrats référents des pôles antidiscriminations, de la possibilité de saisir cet Office central, ou de cosaisir un service classique d'enquête et l'OCLCH pour diligenter les investigations s'agissant des crimes racistes les plus graves.

## 2. S'agissant des délits racistes

Il y a lieu de s'interroger sur la façon dont les enquêtes sont conduites quand on quitte le champ criminel. Et ce d'autant que l'essentiel du contentieux raciste est un contentieux délictuel verbal, fait souvent d'injures, de diffamation ou de menaces.

Le plus souvent, l'enquête débute par le recueil des déclarations de la victime. Il s'agit alors de les recueillir avec le plus de soin, de se tourner vers la perception de la victime, avant de se demander comment prouver ses dires ou les caractériser. C'est bien souvent la victime qui contribue à fournir les pistes pour rechercher ensuite les éléments de preuve et vérifier de façon objective les détails. Le travail de vérification doit être minutieux pour permettre de rapporter la preuve du mobile raciste. Il est important de préciser l'environnement familial, social et professionnel de la victime, celui de l'auteur, de rechercher les antécédents de ce dernier, de s'attacher au lieu de commission des faits, au mode opératoire, de rechercher les éléments objectifs qui sont de nature à corroborer la perception du mobile raciste ressenti par la victime. C'est la persévérance dans les investigations qui permet de mettre en lumière la sélection de la victime, au regard de préjugés racistes.

Ainsi, dans une récente affaire de vols aggravés commis sur des personnes asiatiques jugée par le tribunal de grande instance de Bobigny<sup>266</sup>, le tribunal a considéré que le mobile raciste relatif à l'intention des auteurs « *doit être analysé à l'aune du choix effectué le cas échéant de s'en prendre au membre de tel ou tel groupe, ou en raison de l'appartenance, vraie ou supposée, de la victime à ce même groupe ethnique, religieux, national* ». Le tribunal souligne encore dans la motivation du jugement que les prévenus avaient été dans une période

266. TGI de Bobigny, jugement de la 17<sup>e</sup> chambre correctionnelle du 27 septembre 2016.

récente reconnus coupables pour plusieurs faits commis sur des victimes d'origine asiatique. Enfin, le tribunal retient que « *le mode opératoire en cause dans la présente affaire révèle une sélection et un repérage préalables des victimes* ».

Si les investigations ne s'attachent pas à rechercher les preuves du mobile raciste, pour s'en tenir à de simples faits de vols, ou de simples faits de violences, la lumière complète sur l'affaire ne sera pas faite, la victime ne se sentira pas reconnue et l'auteur ne sera pas appelé à saisir toute la portée de son acte. À titre d'illustration, quand des violences ou des injures entre voisins éclatent, il n'est pas rare qu'il y ait en arrière-fond un préjugé raciste dans lequel la tension, voire l'agressivité, prend sa source. Mais si les enquêteurs ne prennent pas le temps de creuser la relation interpersonnelle, l'affaire ne sera traitée qu'à moitié. C'est pourquoi la CNCDH recommande d'encourager des investigations approfondies, de créer une sorte de culture de la recherche de la preuve en matière de contentieux raciste et, bien évidemment, ces investigations prenant plus de temps dès lors qu'elles sont approfondies, de doter les services d'enquête de moyens suffisants.

## B. Dans l'espace virtuel, favoriser l'imputation du fait infractionnel

Quand l'expression de la haine circule sur Internet, il est aisé de recueillir la preuve du contenu, beaucoup moins de découvrir l'identité de l'auteur. Or l'imputation d'un fait est une condition essentielle à la poursuite de l'auteur.

La CNCDH mesure parfaitement les obstacles auxquels sont confrontés les enquêteurs pour mener à bien les enquêtes relatives aux infractions commises par la voie électronique, notamment pour en identifier l'auteur. Lorsque l'infraction est commise à partir d'un site Internet hébergé à l'étranger, les investigations sont rendues encore plus complexes, notamment en raison de l'absence de réponse aux réquisitions adressées ou du délai de ces réponses. De surcroît, certains services d'enquête sont dépourvus de moyens pour mener des enquêtes liées aux nouvelles technologies, en raison de l'absence d'enquêteurs aguerris à ces technologies dans ce domaine.

Partant de ces constats, la CNCDH estime que la possibilité d'étendre l'enquête sous pseudonyme<sup>267</sup>, déjà utilisée avec des résultats de qualité en matière de lutte contre le terrorisme ou de répression de la pédopornographie<sup>268</sup>, devrait être explorée, en veillant à l'entourer de toutes les garanties de protection des droits fondamentaux. Cette modalité d'enquête permettrait aux enquêteurs d'aller rechercher les éléments d'identification des auteurs par des échanges noués avec ceux-ci.

267. Voir à cet égard la contribution de M. Quémener, in CNCDH, *Rapport 2014. La Lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie*, La Documentation française, 2015, pp. 482-483. Voir également, Groupe de travail interministériel sur la lutte contre la cybercriminalité, *Protéger les internautes. Rapport sur la cybercriminalité*, Paris, 2014, pp. 237-238.

268. Notons que la récente loi n° 2014-1353 du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions législatives relatives à la lutte contre le terrorisme a étendu, en son article 19, par l'insertion d'un article 706-87-1 au code de procédure pénale, le recours à l'enquête sous pseudonyme aux infractions relevant de la criminalité organisée.

À cet égard, le ministère de la Justice, lors de son audition et dans sa contribution écrite, a estimé que cette technique spéciale d'enquête ne devrait pas être étendue aux infractions racistes commises sur Internet. En premier lieu, le ministère considère que cette extension serait difficilement compatible avec le maintien de ces infractions dans le régime dérogatoire du droit de la presse. Or il y a lieu de souligner que, ces dernières années, cette technique d'enquête a été largement étendue à des natures d'infractions très différentes, et parfois largement dérogatoires du droit commun. D'abord conçue pour les infractions de traite des êtres humains, de proxénétisme, et les atteintes aux mineurs<sup>269</sup>, cette technique d'enquête a été étendue à la lutte contre les jeux d'argent illicites<sup>270</sup>, à la provocation à la commission d'un acte de terrorisme ou d'apologie de tels actes<sup>271</sup>, à la lutte contre des infractions au code de la santé publique<sup>272</sup>, à l'ensemble des délits et crimes relevant de la criminalité organisée<sup>273</sup>, et notamment financière<sup>274</sup>. Cette technique d'enquête a donc été jugée pertinente pour des contentieux dérogatoires du droit commun.

En second lieu, le ministère de la Justice estime que *« l'enquête sous pseudonyme vise principalement à intégrer des réseaux qui, par leur caractère largement officieux, demeurerait difficiles à appréhender par le recours aux techniques traditionnelles d'enquête. Au contraire, les discours de haine incriminés par la loi sur la liberté de la presse ne sont susceptibles d'être qualifiés de délits que pour autant qu'ils répondent au critère de publicité<sup>275</sup> »*. Toutefois, les injures et les diffamations publiques racistes, comme les provocations publiques à la haine raciale répondent au critère de publicité tout comme les délits d'apologie des actes de terrorisme pour lesquelles l'enquête sous pseudonyme est pourtant prévue.

Surtout, l'intérêt de cette technique d'enquête n'est plus seulement de mettre au jour des réseaux souterrains, même si c'était là sa finalité initiale lors de son introduction dans le code de procédure pénale en 2007. L'intérêt pratique est aujourd'hui essentiellement de permettre l'imputation de faits publics en permettant aux enquêteurs d'identifier plus efficacement les auteurs. L'âge d'or d'Internet, où les délinquants ne masquaient ni leurs métadonnées, ni leur adresse IP est révolu et, face à la professionnalisation de l'anonymat des auteurs de contenus haineux sur Internet, la CNCDH estime qu'une réflexion devrait au moins être menée sur l'évolution des cadres juridiques d'enquête.

269. Loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance.

270. Loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard.

271. Loi n° 2011-267 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure II du 14 mars 2011.

272. Loi n° 2013-1183 du 19 décembre 2013 relative à l'harmonisation des sanctions pénales et financières relatives aux produits de santé et à l'adaptation des prérogatives des autorités et des agents chargés de constater les manquements.

273. Loi n° 2014-1353 du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme.

274. Loi n°2015-993 du 17 août 2015 portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne.

275. Contribution du ministère de la Justice au rapport 2016 de la CNCDH.

## C. Former les personnels concourant à la justice

### 1. Valoriser et dynamiser le rôle des magistrats et pôles spécialisés

La circulaire du 11 juillet 2007 du ministère de Justice impose que soit créé au sein de chaque parquet un pôle antidiscriminations<sup>276</sup> 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, inexistante.

Pourtant, quand ils sont actifs, les pôles antidiscriminations développent très souvent des pratiques innovantes<sup>277</sup>.

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, pose des problèmes. Une réflexion doit ainsi être menée sur le rôle de ces pôles et leur développement. Les pôles devraient veiller à développer les compétences des magistrats et des enquêteurs en la matière, et à améliorer, en lien avec le tissu associatif local, l'information des victimes<sup>278</sup>. La CNCDH ne peut qu'encourager l'activation, voire la réactivation, des pôles déjà créés et le déploiement des autres dans les ressorts où le développement du contentieux raciste l'exige.

### 2. Diversifier la formation de tous les professionnels de justice

La création, au sein des parquets, de magistrats référents en matière de contentieux raciste et discriminatoire est une avancée qui pourrait avoir davantage d'impact si ces professionnels, sensibilisés à ces questions, recevaient une formation systématique aux spécificités juridiques de ce contentieux et ce d'autant qu'ils sont susceptibles de jouer un rôle d'impulsion et de conseil au sein des tribunaux. En effet, la CNCDH continue à s'interroger sur le nombre de magistrats réellement formés à ces thématiques.

Au stade de leur formation initiale, les auditeurs de justice sont sensibilisés aux questions de racisme, d'antisémitisme et de xénophobie dans le seul cadre de conférences ponctuelles et de dossiers, ne touchant qu'accessoirement à ces thématiques, abordés dans le cadre des directions d'études.

276. 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 de dresser le bilan de leur action. La DACG a indiqué que tous les parquets généraux et les parquets des tribunaux de grande instance ont procédé à la désignation d'un magistrat référent.

277. Voir en ce sens la *Contribution du ministère de la Justice* au rapport 2016 de la CNCDH.

278. 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.

Toutefois, l'on notera avec satisfaction l'effort fourni par l'École nationale de la magistrature, dès lors que la session de formation continue des magistrats intitulée « Le racisme et l'antisémitisme : enjeux contemporains », organisée par la CNCDH, attire, d'année en année, un public de plus en plus large. La CNCDH ne peut qu'encourager l'ENM à poursuivre ses efforts pour faire connaître cette session de formation et inciter tout particulièrement les magistrats référents à y participer. Sont également à saluer l'ouverture d'un stage à la CNCDH pour un auditeur de justice et d'un stage plus court pour un magistrat, ainsi que d'autres sessions de formation et notamment une création récente, « Le juge face aux enjeux de la société : justice et discours de haine »<sup>279</sup>.

Une autre initiative mérite particulièrement d'être relevée, celle de l'actualisation et de la mise en ligne (intranet DACG) en 2014 du *Guide méthodologique. Droit pénal de la presse*, rédigé par la Direction des affaires criminelles et des grâces. Les magistrats, et plus largement les praticiens du droit qui s'intéressent à ces questions, peuvent y accéder aisément. La CNCDH appelle de ses vœux la plus grande diffusion de ce guide non seulement aux magistrats mais encore aux enquêteurs accueillant les victimes dans le cadre d'investigations menées en matière d'infractions à caractère raciste. Au vu des modifications importantes introduites par la loi Égalité et Citoyenneté, il importe également d'actualiser au plus vite le contenu de ce guide.

Nul doute que ce guide pourra aider les praticiens travaillant sur ces questions à identifier les écueils tenant aux spécificités procédurales de ce droit dérogatoire. Il importe surtout d'aider les juridictions de jugement à clairement percevoir les degrés de l'échelle des peines encourues qui, en matière de répression d'abus de la liberté d'expression, sont loin de se limiter à l'amende.

Au-delà de la formation toujours utile des magistrats, il convient de rappeler que ce sont les enquêteurs (policiers et gendarmes) qui accueillent les victimes, reçoivent leur plainte, réalisent les actes d'enquête sous la direction du parquet ou sur commission rogatoire du juge d'instruction. Or, comme on l'a rappelé plus haut, ce contentieux peut être délicat à traiter, en raison non seulement des écueils procéduraux, mais aussi des difficultés à rapporter la preuve de propos oraux ou encore à déterminer l'imputation de ceux-ci lorsqu'ils sont exprimés puis diffusés sur Internet, notamment en raison du « pseudonymat » ou de l'absence de coopération des prestataires avec les autorités judiciaires.

Pour la CNCDH, les enquêteurs doivent avoir accès aux actions de formation en matière de technique juridique et d'enquête mais aussi à celles développant une approche psychologique de l'accueil des victimes. De plus, elle note avec satisfaction que, dans certains ressorts de TGI, le magistrat référent organise des journées de formation à destination des agents de la police nationale<sup>280</sup>. Elle salue également les actions de formation et de sensibilisation de la DILCRAH dans les écoles de police sur le racisme et l'antisémitisme. Dans ces conditions, la Commission ne peut qu'encourager le développement de telles initiatives en

279. Il s'agit d'une nouvelle formation qui a intégré le catalogue de la formation continue en 2016.

280. Le ministère de la Justice a fait état du fait que, 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.

matière de formation des enquêteurs et de diffusion de formulaires de plainte propres à faciliter la constitution de procédures complètes.

Enfin, les formations initiale et continue des greffiers et des greffiers en chef abordent spécifiquement la lutte contre les discriminations. Les services administratifs régionaux (SAR) organisent pour leur part de nombreuses formations portant sur la prévention et la lutte contre le racisme et les discriminations dans le cadre de thématiques telles que l'accueil du public en situation interculturelle, la sensibilisation aux enjeux de la diversité ou encore la lutte contre les préjugés et les stéréotypes au quotidien.

Sans investigations approfondies et complètes, qui supposent non seulement une compétence technique, mais encore une volonté de consacrer du temps sur la recherche des preuves, de nombreuses infractions échappent à toute réponse pénale, faute de caractérisation suffisante ou faute d'identification de l'auteur. D'autres rejoignent le contentieux général, de droit commun, à défaut d'une recherche de mobile raciste.

## **IV. L'enjeu de la qualité de la réponse pénale : l'objectif de la diversification**

De la qualité de la réponse pénale apportée, une fois l'affaire élucidée, dépendent le sentiment de justice de la victime, mais aussi la réduction du risque de réitération ou de récurrence de l'auteur.

### **A. L'analyse de l'orientation des affaires**

Selon le ministère de la Justice, en 2015, 7 251 affaires comportant une ou plusieurs infractions commises en raison de la religion ou de l'origine de la victime ont été orientées par les parquets. On dénombrait 6 086 affaires de ce type en 2014 et 5 397 en 2013. Il y a lieu de noter une augmentation de 19 % entre 2014 et 2015 et de 31 % sur les trois dernières années. Il est impossible de déterminer si cette augmentation traduit une hausse des faits racistes ou révèle une amélioration de leur déclaration par les victimes.

#### **1. Le profil des auteurs et la structure du contentieux**

Le tableau suivant<sup>281</sup> montre que dans environ 10 % des affaires les auteurs étaient mineurs au moment des faits et que cette proportion varie selon la nature de l'infraction raciste en cause.

281. Source : ministère de la Justice/SG/SDSE/système d'information décisionnel pénal/traitement PEPP, *in Contribution du ministère de la Justice au rapport 2016 de la CNCDH*, « Bilan statistique de la lutte contre le racisme, l'antisémitisme, la xénophobie et les crimes de haine ».

**Tableau 1.8. Auteurs dans les affaires orientées par les parquets commises à raison de l'origine ou de la religion de la victime, selon l'infraction et le type d'auteur**

		Violences	Menaces chantage	Discrimination	Atteintes aux biens	Injure diffamation	Autres	Ensemble
2013	Majeur	1 174	533	1 246	142	1 462	188	4 745
	Mineur	207	36	142	25	110	6	526
	Personne morale	9	8	90	3	33	11	154
	<b>Ensemble</b>	<b>1 390</b>	<b>577</b>	<b>1 478</b>	<b>170</b>	<b>1 605</b>	<b>205</b>	<b>5 425</b>
	part des mineurs	14,9 %	6,2 %	9,6 %	14,7 %	6,9 %	2,9 %	9,7 %
2014	Majeur	1 357	603	1 285	143	1 639	153	5 180
	Mineur	241	36	118	19	133	6	553
	Personne morale	19	10	118	2	42	17	208
	<b>Ensemble</b>	<b>1 617</b>	<b>649</b>	<b>1 521</b>	<b>164</b>	<b>1 814</b>	<b>176</b>	<b>5 941</b>
	part des mineurs	14,9 %	5,5 %	7,8 %	11,6 %	7,3 %	3,4 %	9,3 %
2015	Majeur	1 585	673	1 399	170	1 804	173	5 804
	Mineur	247	52	114	21	182	15	631
	Personne morale	12	10	119	6	29	23	199
	<b>Ensemble</b>	<b>1 844</b>	<b>735</b>	<b>1 632</b>	<b>197</b>	<b>2 015</b>	<b>211</b>	<b>6 634</b>
	part des mineurs	13,4 %	7,1 %	7,0 %	10,7 %	9,0 %	7,1 %	9,5 %

Ces données révèlent également que la structure du contentieux est stable : 30 % des personnes sont mises en cause dans des affaires d'injure ou de diffamation, 28 % dans des affaires de violences, 25 % dans des affaires de discrimination, 11 % dans des affaires de menaces ou chantage et 3 % pour des atteintes aux biens.

## 2. Le choix de poursuivre et les voies de poursuite

### a. Un taux de classement sans suite très élevé

Le ministère de la Justice relève que une affaire sur deux fait l'objet d'un classement sans suite<sup>282</sup> par le parquet en raison de l'impossibilité de poursuivre l'auteur. Il indique que « dans 75 % des cas, ce classement se justifie par l'absence d'une infraction suffisamment caractérisée ». Ce chiffre particulièrement élevé ne manque pas d'interroger sur les observations formulées précédemment quant à la façon dont sont conduites les investigations.

Pour rendre compte de l'ampleur de ce chiffre, il importe de le rapprocher du chiffre de classement sans suite pour infraction insuffisamment caractérisée dans le contentieux général porté devant la justice pénale. Or ce chiffre ne s'élève qu'à 18 % dans le contentieux général<sup>283</sup>.

### b. Un taux de réponse pénale relativement faible

Le taux de réponse pénale correspond au pourcentage d'affaires poursuivables auquel est appliqué un traitement judiciaire, c'est-à-dire celles qui ne sont pas classées sans suite pour inopportunité des poursuites sans autre motif.

282. Les motifs de classement sans suite sont nombreux. Il peut s'agir de classement pour 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.

283. Ministère de la Justice, *Chiffres clés 2016. Activité des parquets en 2015*, p. 14.

Or, en 2015, le taux de réponse pénale était de 83 %. Comme le note le ministère de la Justice, ce taux est stable sur la période 2012-2015. Là encore, il n'est pas inutile de rapprocher ce taux de celui du contentieux général. Or celui-ci est bien plus élevé puisqu'il s'élève en 2015 à 88 %<sup>284</sup>.

### c. La diversification de la réponse pénale

Dans 42 % des cas la réponse pénale passe par une poursuite, ce qui est plus faible que dans le contentieux général (46 %)<sup>285</sup>, et dans 58 % des cas, une procédure alternative est privilégiée.

Toutefois, cet accent mis sur les alternatives aux poursuites<sup>286</sup> n'est pas surprenant compte tenu des objectifs pédagogiques qui sont souvent mis en avant.

**Tableau 1.9. Structure des orientations des auteurs selon l'infraction<sup>287</sup>**

		Violences	Menaces chantage	Discrimination	Atteintes aux biens	Injure diffamation	Autres	Ensemble
2014	non poursuivable	696	351	935	49	1 058	111	3 200
	inopportunité	155	63	89	14	121	18	460
	alternative	380	132	303	39	402	32	1 288
	poursuite	386	103	194	62	233	15	993
	<b>Ensemble</b>	<b>1 617</b>	<b>649</b>	<b>1 521</b>	<b>164</b>	<b>1 814</b>	<b>176</b>	<b>5 941</b>
Taux de réponse pénale		83,2 %	78,9 %	84,8 %	87,8 %	84,0 %	72,3 %	83,2 %
2015	non poursuivable	789	393	984	92	1 148	148	3 554
	inopportunité	173	80	87	11	145	13	509
	alternative	449	155	354	43	457	25	1 483
	poursuite	433	107	207	51	265	25	1 088
	<b>Ensemble</b>	<b>1 844</b>	<b>735</b>	<b>1 632</b>	<b>197</b>	<b>2 015</b>	<b>211</b>	<b>6 634</b>
Taux de réponse pénale		83,6 %	76,6 %	86,6 %	89,5 %	83,3 %	79,4 %	83,5 %

## B. L'analyse des condamnations

L'analyse des condamnations et des peines prononcées est délicate à mener, compte tenu de leur très faible volume. Il est néanmoins intéressant de constater l'étendue de l'éventail des peines.

### 1. Le faible volume des condamnations

Comme le souligne le ministère de la Justice, il importe d'être prudent dans l'analyse des condamnations compte tenu de leur faible volume. Ainsi « le faible nombre d'infractions condamnées inscrites au casier amène à analyser avec la

284. Ministère de la Justice, *Chiffres clés 2016. Activité des parquets en 2015*, p. 14.

285. Ministère de la Justice, *Chiffres clés 2016. Activité des parquets en 2015*, p. 14.

286. Par alternatives aux poursuites, on entend ici les mesures de réparation, de composition pénale, de médiation, d'orientation dans une structure sanitaire, sociale ou professionnelle, le désintéressement du plaignant par le mis en cause sur demande du parquet, le rappel à la loi, la régularisation à la demande du parquet et la sanction non pénale.

287. Source : ministère de la Justice/SG/SDSE/système d'information décisionnel pénal/traitement PEPP in *Contribution du ministère de la Justice au rapport 2016 de la CNCDH*, « Bilan statistique de la lutte contre le racisme, l'antisémitisme, la xénophobie et les crimes de haine ».

plus grande prudence les peines prononcées, qui peuvent être très impactées par une seule affaire importante ou exceptionnelle par exemple<sup>288</sup> ».

Le tableau suivant<sup>289</sup> recense les évolutions du nombre de condamnations suivant le type d'infractions. Compte tenu du faible volume du nombre de condamnations et de l'antériorité des faits ayant donné lieu à condamnation en 2015, il est trop délicat d'en tirer des tendances quant à l'évolution de tel ou tel type d'infraction.

**Tableau 1.10. Infractions à caractère raciste sanctionnées, par type d'infraction**

Infractions sanctionnées à caractère raciste par type d'infraction	2011	2012	2013	2014	2015
Atteintes aux personnes, violences	19	24	24	43	36
Menaces	23	49	38	47	89
Discriminations	9	9	7	14	7
Provocations, injures, diffamations	344	380	334	336	371
Atteintes aux biens	16	30	13	9	10
Atteintes à l'intégrité du cadavre, violations de sépulture	3	2		1	2
<b>Ensemble</b>	<b>414</b>	<b>494</b>	<b>416</b>	<b>450</b>	<b>515</b>

## 2. L'analyse des peines : la problématique de la diversification de la peine prononcée

Pour la même raison que pour l'analyse des condamnations par type d'infractions, il est délicat de tirer des enseignements quant aux évolutions des peines prononcées par les juridictions s'agissant du contentieux raciste. Il apparaît toutefois que la contrainte pénale est très peu utilisée. Le tableau suivant<sup>290</sup> recense la nature des peines prononcées.

La CNCDH recommande de faire usage de l'éventail des peines prévues par le code pénal, afin d'adapter au mieux la sanction aux faits et à la personnalité de leur auteur. La CNCDH souhaite saluer l'ajout par la loi Égalité et Citoyenneté, pour ces délits, d'une peine complémentaire de stage de citoyenneté, désormais appelé « *Stage d'apprentissage des valeurs de la République et des devoirs du citoyen* ». Ces peines ont une vertu pédagogique remarquable. La répression est parfois aussi le moment de l'apprentissage du respect dû à l'autre et de la vacuité des préjugés.

288. Contribution du ministère de la Justice au rapport 2016 de la CNCDH, « Bilan statistique de la lutte contre le racisme, l'antisémitisme, la xénophobie et les crimes de haine ».

289. Source : ministère de la Justice, SDSE. Exploitation du Casier judiciaire national. Traitement PEPP ; données 2015 provisoires in Contribution du ministère de la Justice au rapport 2016 de la CNCDH, « Bilan statistique de la lutte contre le racisme, l'antisémitisme, la xénophobie et les crimes de haine ».

290. Source : ministère de la Justice, SDSE. Exploitation du Casier judiciaire national. Traitement PEPP ; données 2015 provisoires in Contribution du ministère de la Justice au rapport 2016 de la CNCDH, « Bilan statistique de la lutte contre le racisme, l'antisémitisme, la xénophobie et les crimes de haine ».

Tableau 1.11. Condamnations et peines prononcées pour des infractions à caractère raciste

Infractions	Année	Condamnation (infraction principale)	Peines de réclusion	Quantum moyen de la réclusion (en années)	Emprisonnement	Dont terme (tout ou en partie)	Quantum emprisonnement (en mois)	Dont sursis total	Amendes (peine principale)	Dont ferme	Montant moyen de l'amende ferme	Mesure de substitution et contrainte pénale	Mesure et sanction éducative	Dispense de peine
Atteintes aux personnes violences	2013	21	0		17	8	6,4	9	2	2	550€	2	0	0
	2014	22	0		12	4	6,0	8	4	4	575€	5	1	0
	2015	26	0		17	5	3,9	12	5	2	450€	3	1	0
Menaces	2013	16	0		13	6	6,7	7	1	1	300€	2	0	0
	2014	31	0		24	11	5,5	13	2	2	275€	4	0	1
	2015	49	0		41	18	6,8	23	1	1	500€	7	0	0
Discriminations	2013	6	0		0	0		0	6	2	1500€	0	0	0
	2014	7	0		0	0		0	6	3	2167€	0	0	1
	2015	2	0		1	0		1	1	1	500€	0	0	0
Provocations, injures, diffamations	2013	226	0		74	25	2,5	49	119	97	806€	22	8	3
	2014	215	0		73	25	3,3	48	115	91	661€	21	5	1
	2015	228	0		88	40	3,2	48	101	81	801€	32	6	1
Atteintes aux biens	2013	9	1	10,0	5	3	8,3	2	0	0		0	3	0
	2014	6	0		3	0		3	1	1	300€	0	2	0
	2015	5	0		4	1	18,0	3	0	0		1	0	0
Atteintes à l'intégrité du cadavre, violations de sépulture	2014	1	0		1	0		1	0	0		0	0	0
	2015	2	0		1	0		1	0	0		0	1	0

### Le rapprochement des données des ministères de l'Intérieur et de la Justice

Un groupe de travail interministériel a été constitué en mai 2015 pour rapprocher les données des ministères de l'Intérieur et de la Justice sur des champs d'infraction précis : les infractions liées à l'origine ou à la religion, les violences conjugales et les stupéfiants. Ce travail s'appuie sur les nouveaux systèmes d'information de l'Intérieur et de la Justice (LRGPN, LRGGN et CASSIOPÉE). Y participent notamment, pour le ministère de l'Intérieur, le Service statistique ministériel de la sécurité intérieure (SSMSI), pour le ministère de la Justice, la sous-direction de la statistique et des études (SDSE) et la Direction des affaires criminelles et des grâces (DACG). La CNCDDH a rencontré plusieurs fois, en 2016, les représentants de ces différents services qui lui ont décrit les travaux en cours.

L'objectif de ce groupe de travail est d'explorer les possibilités de rapprochement des données police-gendarmerie et justice, selon une méthodologie rigoureuse, sur un champ statistique commun d'infractions à caractère raciste et discriminatoire. Il n'est pas ici question d'interconnecter les systèmes d'information des deux ministères, même si une approche longitudinale constituerait une avancée précieuse permettant de suivre une affaire de son début (c'est-à-dire la plainte déposée devant les services de police et de gendarmerie) jusqu'à l'issue de son traitement par l'autorité judiciaire (requalification des faits, non-lieu, condamnation...). La CNCDDH est cependant consciente des difficultés méthodologiques qu'un tel travail pourrait représenter, le ministère de l'Intérieur et le ministère de la Justice ne travaillant pas sur les mêmes bases.

Précisément, il s'agit de comparer des volumes de données de part et d'autre de la chaîne pénale, afin de mesurer et de tenter de comprendre les écarts observés le cas échéant. En effet, jusque-là, toute tentative de comparaison était hasardeuse et pouvait donner lieu à des écarts significatifs nuisant à la crédibilité des éléments transmis. Ce travail devrait, en outre, conduire à un rapprochement des méthodes et à une convergence des données produites par les nouveaux outils informatiques. La CNCDDH ne peut qu'appeler les services en question à poursuivre leurs efforts pour rendre possible un tel rapprochement des données.

Pour l'instant, une unité de compte commune a été établie. Le champ statistique visé est celui des crimes, des délits et des contraventions de 4<sup>e</sup> et de 5<sup>e</sup> classe relevant du champ du racisme, à partir d'une liste de codes NATINF établie par la DACG.

Plusieurs obstacles méthodologiques doivent être levés pour rendre les données comparables. D'une part, il existe des différences dans la saisie des affaires par les forces de l'ordre et le parquet, qu'il faut identifier et isoler. D'autre part, malgré les améliorations des dispositifs d'enregistrement des infractions, ceux-ci ne permettent pas d'identifier systématiquement celles à caractère raciste. Sans être exhaustif, il est intéressant d'illustrer concrètement certains cas de figure problématiques.

Premièrement, les plaintes adressées directement au procureur de la République ne sont pas comptabilisées par le ministère de l'Intérieur<sup>291</sup>. De même, les mains courantes enregistrées par les services de police ne sont ni portées à la connaissance du procureur ni l'objet d'enquêtes et de poursuites. Quant au procès-verbal de renseignement judiciaire, il permet d'informer le parquet, mais aucune infraction n'est retenue.

Deuxièmement, la qualification technique de l'affaire peut évoluer tout au long de la chaîne pénale, et elle n'est pas toujours précise. Si les policiers indiquent systématiquement un code NATINF lors du dépôt de plainte, le changement de qualification par le parquet est fréquent. Précisément, le bureau d'ordre procède généralement à une qualification rapide et simplifiée de l'affaire en indiquant le code NATAFF (« *discrimination raciale ou religieuse* », « *injure, diffamation en raison de la race ou de la religion* »), c'est-à-dire la nature de l'affaire, plutôt que le code NATINF, relatif à la nature de l'infraction, bien plus précis<sup>292</sup>. Si l'affaire est classée, il est fréquent qu'elle soit démunie de cette NATINF. En cas de poursuites, le magistrat s'attachera par contre à caractériser plus précisément l'affaire, en se fondant sur les éléments constitutifs de l'infraction en sa possession. De manière générale, il faut retenir que la

291. Le ministère de la Justice est en capacité, grâce au logiciel CASSIOPÉE, d'isoler ces affaires.

292. Il existe, à ce jour, environ 160 NATINF relevant du champ des infractions à caractère raciste, et 2 NATAFF (« *discrimination raciale ou religieuse* », « *injure, diffamation en raison de la race ou de la religion* »).

caractérisation précise d'une affaire par le magistrat n'est pas automatique et dépend des poursuites judiciaires engagées.

Troisièmement, la qualification d'une affaire par les services de police et le parquet ne suit pas forcément la même logique, ce qui peut contribuer à expliquer les différences de part et d'autre de la chaîne pénale. On peut légitimement supposer que le magistrat est plus précis dans la qualification juridique retenue, alors qu'il peut ne pas être évident pour l'enquêteur de choisir, lors de l'enregistrement d'une procédure, le code NATINF le plus approprié. Les qualifications juridiques autour desquelles le contentieux raciste s'articule sont, en effet, difficiles à manier.

Quatrièmement, il n'est pas toujours possible d'identifier toutes les affaires enregistrées relevant du contentieux raciste. À titre d'exemple, en cas d'acte de violence aggravée par la circonstance du racisme, le bureau d'ordre peut indiquer la NATAFF « *coups et blessures volontaires* », sans que la circonstance aggravante n'apparaisse immédiatement, le rôle du magistrat étant ensuite d'affiner la caractérisation de l'affaire. En sus, si plusieurs circonstances aggravantes sont retenues, CASSIOPÉE permet uniquement de saisir le code « *avec plusieurs circonstances aggravantes* », le magistrat ayant ensuite la possibilité de préciser lesquelles. De plus, les affaires non élucidées (dont le nombre total est estimé à environ 150 000 par an), si elles sont bien prises en compte par la juridiction compétente (apposition d'un tampon dateur), sont classées indifféremment, et ne font pas l'objet d'une saisie dans CASSIOPÉE. Il n'est ainsi pas possible de connaître le nombre d'affaires à caractère raciste au sein de cet agrégat.

Dans sa contribution écrite, le ministère de la Justice précise que les ordres de grandeur sont comparables de part et d'autre de la chaîne pénale. Il ajoute qu'un premier bilan des travaux engagés par le groupe de travail est en voie de finalisation.

## Conclusion

Le diagnostic posé sur la politique pénale de lutte contre les infractions racistes révèle une attention particulière des pouvoirs publics qui s'attachent à compléter et adapter le cadre normatif, dans le respect des principes fondamentaux, à diversifier la réponse pénale et l'éventail des peines. Et la CNCDH s'en félicite.

Mais les pratiques en place révèlent une part plus sombre. La sous-déclaration massive du contentieux traduit un malaise profond dans les relations entre les victimes et les services enquêteurs, que seul un volontarisme fort pourra faire céder. Les pratiques des hébergeurs de contenus sur Internet témoignent également d'une certaine désinvolture dans l'application de leurs obligations posées par la loi.

De même, la façon de conduire les investigations s'agissant des délits racistes, révélée notamment par un taux très élevé d'affaires considérées comme non suffisamment caractérisées, et la faiblesse du traitement des signalements des contenus illicites sur Internet témoignent de la nécessité d'insuffler un changement des pratiques pour accroître le taux d'élucidation des affaires et révéler l'ampleur des infractions racistes.

Bien sûr, les pratiques sont toujours plus difficiles à modifier que les textes. Il s'agit pourtant d'une responsabilité collective dont dépendent la cohérence et l'efficacité de l'ensemble de la politique pénale menée.



## CHAPITRE 2

# ÉTUDES THÉMATIQUES

### Section 1

## La prévention des pratiques de contrôles d'identité abusives et/ou discriminatoires<sup>1</sup>

Le 24 juin 2015, la cour d'appel de Paris a condamné l'État pour « *faute lourde* » dans le cadre de cinq contrôles d'identité réalisés sur réquisition du procureur, estimant qu'ils avaient été réalisés « *en tenant compte de l'apparence physique et de l'appartenance, vraie ou supposée à une ethnique ou une race* » et que l'autorité publique avait échoué à « *démontrer en quoi le contrôle systématique et exclusif d'un type de population, en raison de la couleur de sa peau ou de son origine [...] était justifié par des circonstances précises et particulières* ». Elle a ainsi conclu « *qu'à défaut d'une telle preuve* », les faits dénoncés « *présentent un caractère discriminatoire qui engage la responsabilité de l'État* »<sup>2</sup>. Le 13 octobre 2015, contestant l'arrêt de la cour d'appel, l'État s'est pourvu en cassation. La première chambre civile de la Cour de cassation devrait rendre sa décision le 9 novembre 2016<sup>3</sup>.

Les contrôles d'identité – c'est-à-dire « *l'injonction ou la sommation, faite à une personne physique par un agent de la force publique, fonctionnaire de police ou militaire de la gendarmerie, de justifier de son identité par tout moyen* »<sup>4</sup> – sont à l'origine de controverses récurrentes, en France et ailleurs<sup>5</sup>. Le débat a ressurgi à plusieurs reprises au gré des réformes des articles 78-2 et suivants du code de

1. Cette section reprend *in extenso* l'avis adopté à l'unanimité par la CNCDH le 8 novembre 2016.

2. Le 10 décembre 2011, treize personnes ont fait l'objet d'un contrôle d'identité par les forces de police perçu comme étant de nature discriminatoire. Déboutées en première instance par le TGI de Paris, elles ont interjeté appel. Le 24 juin 2015, la cour d'appel de Paris a donné raison à cinq d'entre elles. Voir par exemple cour d'appel de Paris, 24 juin 2015, arrêt n° 13/24277.

3. Onze des pourvois formés contre les arrêts de la cour d'appel ont été rejetés par la Cour de cassation. [https://www.courdecassation.fr/jurisprudence\\_2/communiqués\\_4309/contr\\_identite\\_discriminatoires\\_09.11.16\\_35479.html](https://www.courdecassation.fr/jurisprudence_2/communiqués_4309/contr_identite_discriminatoires_09.11.16_35479.html).

4. Cour d'appel de Paris, 24 juin 2015, arrêt n° 13/24277.

5. Mentionnons par exemple les débats autour des « *stop and search* » en Grande-Bretagne, des « *Terry stops* » et des contrôles routiers aux États-Unis.

procédure pénale<sup>6</sup> qui ont étendu considérablement les possibilités d'opérer des contrôles et les pouvoirs de police dans ce cadre. Précisément, la législation fait coexister plusieurs types de contrôle. On en distingue traditionnellement deux : ceux réalisés dans le cadre de la police judiciaire, quand il s'agit de rechercher les auteurs d'une infraction ou d'éviter la commission imminente de cette dernière, et ceux effectués dans le cadre de la police administrative, aux fins de prévenir une atteinte à l'ordre public. Deux autres procédures permettent de procéder à des contrôles plus systématiques, mais de manière limitée dans l'espace et dans le temps : les contrôles dits « Schengen », depuis 1993, ayant pour but de lutter contre les infractions relatives à la criminalité transfrontalière, et les contrôles sur réquisition écrite du procureur de la République, dans des lieux et aux périodes déterminés par lui, afin de prévenir la commission de certaines infractions. Ce type de contrôle peut également, selon des procédures plus encadrées, advenir dans des cas bien spécifiques (notamment dans des lieux à usage professionnel, aux fins de recherche et de poursuite d'infractions précises – tels des actes de terrorisme – et de visites de véhicule). Dans tous les cas, ce sont des agents des forces de l'ordre ayant la qualité d'officiers de police judiciaire, d'agents de police judiciaire ou d'agents de police judiciaire adjoints qui sont habilités à effectuer lesdits contrôles<sup>7</sup>. Le contentieux des procédures relatives au contrôle relève de la compétence du juge judiciaire. Si aucun dispositif ne permet en France de comptabiliser précisément leur nombre, il est incontestable que cette pratique – véritable « couteau suisse »<sup>8</sup> de la police – affecte quotidiennement des milliers de personnes<sup>9</sup>.

Le présent avis porte sur tous types de contrôle, administratif ou judiciaire, et plus particulièrement sur les pratiques abusives et/ou discriminatoires. Par pratique abusive, on entend un contrôle n'ayant pas été opéré dans le respect des droits fondamentaux de la personne (dignité de la personne, principe d'égalité de traitement...). Se pose également la question de la légalité de l'acte théoriquement soumis à la double condition de nécessité (dans sa mise en œuvre) et de proportionnalité (dans son exécution)<sup>10</sup>. Par pratique discriminatoire, on entend un contrôle d'identité opéré sur des motifs fondés notamment sur l'origine, l'apparence physique ou l'appartenance réelle ou supposée de la personne à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée. Si un contrôle d'identité discriminatoire est abusif, un contrôle abusif n'est pas forcément discriminatoire.

Un ensemble convergent d'études a mis en évidence la surreprésentation des jeunes hommes issus des minorités visibles dans les contrôles de police. Des

6. Le législateur a encadré les contrôles par l'adoption d'une dizaine de lois depuis la loi dite « Sécurité et liberté » du 2 février 1981.

7. L'article 78-2 du CPP précise que peuvent procéder à un contrôle d'identité tous les « officiers de police judiciaire et, sur l'ordre et sous la responsabilité de ceux-ci, les agents de police judiciaire et agents de police judiciaire adjoints mentionnés aux articles 20 et 21-1<sup>o</sup> ». L'article 67 du code des douanes indique également : « Les agents des douanes peuvent contrôler l'identité des personnes qui entrent dans le territoire douanier ou qui en sortent, ou qui circulent dans le rayon des douanes. »

8. Selon l'expression de S. Roché, audition du 10 octobre 2016.

9. Selon le rapport du sénateur Alain Marc, n° 598 sur la proposition de loi visant à lutter contre les contrôles d'identité abusifs (enregistrée à la présidence du Sénat le 11 mai 2016), la gendarmerie (DGGN) a évalué à elle-seule le nombre de ses contrôles à plusieurs millions par an.

10. Article préliminaire du CPP.

témoignages recueillis par les acteurs associatifs font état de violences policières au sens large au cours de l'interaction (propos humiliants et dégradants, recours injustifié aux fouilles ou palpations de sécurité...), autant d'éléments qui expliquent pourquoi les pratiques de contrôle sont devenues en France un abcès de fixation des tensions police-population. Si ces incidents ne doivent pas faire oublier qu'une très grande majorité des contrôles d'identité se déroule dans le respect des droits et de la dignité des personnes, ils sont – en valeur absolue – loin d'être marginaux. Aussi, ils méritent qu'on leur porte une attention spécifique à plusieurs titres.

En premier lieu, le contrôle d'identité n'est pas un acte anodin. À l'inverse du « *relevé d'identité* », qui peut être effectué notamment par un agent de police municipale ou un agent de sécurité de la SNCF ou de la RATP, l'usager faisant l'objet d'un tel contrôle est légalement contraint de s'y soumettre<sup>11</sup>. Si la personne refuse d'obtempérer ou si elle n'a pas de document d'identité en sa possession, son refus ou cette absence de justificatif l'expose à une mesure de privation de liberté, le policier étant autorisé à la placer en retenue pendant une période maximale de quatre heures aux fins d'établir son identité dans le cadre de la procédure dite de « *vérification d'identité* ». Ainsi, les pratiques de contrôle sont-elles susceptibles de porter atteinte aux principes fondamentaux inscrits dans le droit français et dans les principaux instruments européens et internationaux de protection des droits de l'homme, comme la libre circulation, la protection contre l'arbitraire, la non-discrimination ou encore la protection de la vie privée. De plus, en l'absence de traçabilité des contrôles, fait exceptionnel pour un acte relevant de la procédure pénale, l'effectivité du droit à un recours juridictionnel pour les personnes s'estimant victimes d'abus pose également question. Les nombreux incidents à l'origine desquels se trouvent des contrôles d'identité indiquent que les efforts visant à encadrer ces pratiques doivent être renforcés pour préserver un équilibre entre la protection des droits et des libertés et l'impératif de sécurité publique.

En second lieu, sous un angle plus pragmatique, les contrôles généralisés et discrétionnaires peuvent se révéler contre-productifs. Si aucune donnée précise ne permet en France d'évaluer l'efficacité des contrôles policiers, plusieurs enquêtes indiquent que la part des infractions détectées par ce biais est marginale<sup>12</sup>. À titre d'illustration, l'action menée par la ville de New York ces dernières années aurait permis de réduire les contrôles dits « *stop-and-frisk* » de 685 000 en 2011 à 23 000 en 2015, sans que cette baisse drastique semble s'accompagner d'une hausse des délinquances<sup>13</sup>. Des expérimentations menées à l'étranger auraient

11. L'article 71-1 du CPP dispose : « *Toute personne se trouvant sur le territoire national doit accepter de se prêter à un contrôle d'identité.* » Le port d'une carte d'identité n'est pas obligatoire pour un citoyen français, ce dernier pouvant fournir toute autre pièce établissant son identité. Par contre, les ressortissants étrangers doivent être en mesure de présenter leur titre de séjour (art. L. 611-1, CESEDA).

12. Voir par exemple Jobard et al., « Mesurer les discriminations selon l'apparence : une analyse des contrôles d'identité à Paris », *Population*, vol. 67, mars 2012 pp. 423-451. En France, lors d'une expérimentation menée dans les directions départementales de sécurité publique de l'Hérault et du Val-d'Oise, 4 % des 2 300 contrôles sur réquisitions du procureur comptabilisés entre le 1<sup>er</sup> avril et le 30 septembre 2014 auraient conduit à une interpellation (rapport du sénateur Alain Marc, n° 598, sur la proposition de loi visant à lutter contre les contrôles d'identité abusifs, enregistrée à la présidence du Sénat le 11 mai 2016).

13. « Case against Stop-and-Frisk Policy », *Compton Herald*, 23 octobre 2016, article en ligne consulté le 24 octobre 2016.

même révélé qu'en réduisant leur fréquence et le ciblage sur les minorités visibles, l'efficacité des contrôles pouvait croître – si l'on s'en réfère au taux d'infractions constatées<sup>14</sup>. En outre, il ne faut pas négliger les répercussions négatives de la répétition et du ciblage des contrôles sur la construction de l'individu et, de manière plus générale, sur la fragilisation du lien social et de la confiance portée aux forces de sécurité ainsi qu'aux institutions de la République dans leur ensemble. De plus, la dégradation des relations entre les policiers et une fraction de leur public ne peut qu'affecter les conditions du travail policier, par nature particulièrement exposé au public et ainsi dépendant de la coopération des personnes. En définitive, agir sur les pratiques policières n'est pas chose facile<sup>15</sup>, d'autant plus que les contrôles d'identité constituent un invariant du travail policier. Pour autant, leur fréquence, leurs modalités et leur répartition dans la population peuvent varier en fonction des contextes politiques et professionnels dans lesquels ils s'accomplissent. Aussi est-il nécessaire de mener une réflexion approfondie sur les usages de cette prérogative de puissance publique et, plus généralement, sur les conditions qui ne nuiraient pas aux relations police-population.

La CNCDH est consciente des conditions de travail difficiles des responsables de l'application des lois<sup>16</sup>, qui accomplissent au quotidien une mission essentielle de service public, celle de protéger et de garantir la sécurité et les droits des personnes. Les observations qui suivent ne visent qu'à proposer des pistes de réflexion allant dans le sens d'une protection effective des droits des personnes, d'une amélioration des relations police-population et d'une plus grande efficacité de l'action policière<sup>17</sup>.

Cet avis s'inscrit dans le cadre d'une réflexion déjà amorcée par la CNCDH<sup>18</sup>, ici enrichie de nombreux travaux menés par des acteurs associatifs, institutionnels et des chercheurs en sciences sociales qui ont tenté de documenter ces phénomènes. En tant qu'Institution nationale de promotion et de protection des droits de l'homme au sens des Nations unies, la CNCDH se devait en outre de relayer les préoccupations exprimées à la fois par la société civile et par les instances

14. Voir par exemple Open Society Justice Initiative (OSJI), *Ethnic Profiling in the European Union : pervasive, ineffective and discriminatory*, 2009 ; *Addressing Ethnic Profiling by Police. A Report on the Strategies for Effective Police Stop and Search Project (STEPSS)*, 2009 ; FRA, *Guide pour comprendre et prévenir le profilage ethnique discriminatoire*, 2010.

15. Voir par exemple Joel Miller, « Stop and Search in England: A Reformed Tactic or Business as Usual », *The British Journal of Criminology*, vol. 50, issue 5, pp. 954-974.

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

17. J. de Maillard (coord.), *Police et population : pour des relations de confiance*, rapport de Terra Nova, 2 novembre 2016.

18. Voir notamment CNCDH, année 2015, *Rapport sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie*, La Documentation française.

internationales sur ce sujet<sup>19</sup>. Il ne s'agit en aucun cas de remettre en cause la faculté pour les forces de l'ordre d'utiliser ce mode d'intervention nécessaire à la poursuite de leurs missions, mais d'appeler l'attention des pouvoirs publics sur la nécessité de dépassionner le débat sur les dérives de la pratique (I), et de mieux encadrer et contrôler cette dernière (II).

## I. Dépassionner le débat

### A. État des lieux d'une question controversée

Afin de déterminer l'opportunité d'un contrôle, les forces de l'ordre se fondent nécessairement sur un faisceau d'indices perçus comme étant liés à une infraction possible. S'il n'existe pas de statistiques ethniques en France, des études utilisant des méthodologies variées (observations des pratiques de contrôle dans certains lieux, en suivant un équipage policier, enquêtes auprès de la population) ont produit des résultats convergents tendant à établir la surreprésentation de jeunes hommes issus des minorités visibles dans les contrôles de police. Pour ne citer qu'un exemple qui fait souvent référence, une étude réalisée par l'Open Society Justice Initiative et le CNRS entre octobre 2007 et mai 2008 dans cinq emplacements parisiens – aux alentours de la gare du Nord et de Châtelet-Les Halles – a établi des probabilités de contrôle six fois plus élevées pour les noirs, et près de huit fois plus élevées pour les arabes, comparativement aux blancs<sup>20</sup>. Ces chiffres donnent à penser que la police utilise des profils ethniques pour déterminer les personnes à contrôler, donnant lieu à ce qu'il est communément appelé « *contrôle au faciès* » ou « *profilage racial* »<sup>21</sup>. En d'autres termes, la décision de contrôler reposerait plus sur l'apparence d'une personne, sur ce qu'elle est ou paraît être, que sur son comportement. Si le profilage réalisé par les policiers peut être perçu comme un outil légitime de prévention et d'enquête, il devient discriminatoire et illégal lorsque la police cible systématiquement certains groupes dans le cadre de ses contrôles<sup>22</sup>. À terme, ce type de pratiques, consistant à contrôler, plusieurs fois par mois, une personne dont l'identité et le lieu d'habitation sont parfois bien connus des

19. S'agissant des organisations internationales, voir par exemple le rapport de M. Ruteere, Rapporteur spécial sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée au Conseil des droits de l'homme, A/HCR/29/46, 20 avril 2015 ; ECRI, *Rapport sur la France*, adopté le 8 décembre 2015, publié le 1<sup>er</sup> mars 2016, parag. 107-110.

20. OSJI, *Police et minorités visibles : les contrôles d'identité à Paris*, juin 2009. Les résultats d'une enquête menée par la FRA en 2008 abondent en ce sens ; 42 % des Nord-Africains et 38 % des noirs ont dit avoir été contrôlés au cours des douze derniers mois écoulés, alors que seuls 22 % des blancs déclaraient l'avoir été au cours de la même période, FRA, *Enquête de l'Union européenne sur les minorités et la discrimination. Données en bref. Contrôles de police et minorités*, EU-MIDIS, 2010. Voir également le sondage d'Opinion Way sur « *le contrôle d'identité* » conduit en 2014, à l'initiative de Graines de France, Human Rights Watch et l'OSJI.

21. Cette expression renvoie à l'idée d'une « *utilisation par la police, sans justification objective et raisonnable, de motifs tels que la race, la couleur, la langue, la religion, la nationalité ou l'origine nationale ou ethnique dans des activités de contrôle, de surveillance ou d'investigation* », ECRI, *Recommandation de politique générale*, n° 11, « *La lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police* », 29 juin 2007, CRI (2007) 39.

22. Pour une analyse détaillée des circonstances dans lesquelles le profilage est légitime, voir FRA, *Guide pour comprendre et prévenir le profilage ethnique discriminatoire*, octobre 2010.

agents de police, contribue au sentiment de harcèlement exprimé par plusieurs personnes<sup>23</sup>. Il convient cependant d'éviter tout raisonnement réducteur visant à expliquer ces pratiques à l'aune exclusive d'un prétendu racisme policier.

Précisément, l'exercice du métier suppose un recours quotidien à la description, notamment à l'aspect extérieur de la personne, sur lequel se fonde en partie le jugement policier. Plusieurs travaux de recherche montrent que les contrôles discriminatoires découleraient souvent d'un raisonnement selon lequel certains groupes seraient plus susceptibles que d'autres de commettre certaines infractions : « *En France, une idée partagée par de nombreux policiers rencontrés est le syllogisme suivant : les jeunes issus des minorités sont plus souvent délinquants, il est donc rationnel de les contrôler*<sup>24</sup>. » Les policiers, convaincus de la rationalité du contrôle, se fieraient à leur instinct, se considérant dépositaires d'un savoir légitime issu de l'expérience. Jérémie Gauthier décrit ainsi ce cercle vicieux qui modifie les comportements des policiers, de telle sorte que « *la focalisation du regard policier sur les groupes minoritaires conduit à une surreprésentation de ces derniers dans les clientèles policières, renforçant ainsi les préjugés des premiers envers les seconds*<sup>25</sup> ». Des expérimentations visant à recenser les contrôles conduits dans plusieurs pays européens ont pourtant montré que les « *minorités visibles* » n'étaient pas plus susceptibles que les autres d'être surprises en infraction<sup>26</sup>. Surtout, il convient d'insister sur le fait que les biais dans les contrôles policiers ne sont pas uniquement « *ethno-raciaux* » mais également « *sociaux* », les deux pouvant se cumuler. À titre d'illustration, s'agissant des infractions à la législation sur les stupéfiants (ILS), la sélection sociale dans les personnes interpellées se manifesterait par le ciblage des jeunes hommes de milieu populaire, et ce alors que la consommation de cannabis est à peu près homogène parmi les groupes sociaux<sup>27</sup>. Si le recours aux catégories d'apparence dans les pratiques de contrôle est avéré, la suspicion du policier repose sur un ensemble combiné d'attributs visibles, comme la catégorisation phénotypique, le style vestimentaire<sup>28</sup>, le style de vie et les caractéristiques sociales et comportementales de la personne qui conditionneraient une plus

23. L'enquête conduite par la FRA en 2008 montre que les Nord-Africains ont été contrôlés en moyenne trois fois, les Africains sub-sahariens 3,2 fois et les majoritaires 2,2 fois (étude précitée, 2010). L'enquête « *Trajectoires et Origines* » réalisée sous l'égide de l'INED et de l'INSEE en 2008 et 2009 abonde en ce sens, C. Beauchemin et al. (dir.), *Trajectoires et origines. Enquête sur la diversité des populations en France*, 2015.

24. J. de Maillard et al., « Les logiques professionnelles et politiques du contrôle. Des styles de police différents en France et en Allemagne », *Revue française de science politique*, vol. 66, n° 2, février 2016, p. 285. M. Banton distingue les pratiques discriminatoires fondées purement sur des stéréotypes négatifs quant à l'appartenance des personnes (discrimination « *catégorielle* ») et celles basées sur un raisonnement selon lequel ils sont plus susceptibles de commettre certaines infractions (discrimination « *statistique* »), *The Policeman in the Community*, New York, Basic Books, 1964.

25. J. Gauthier, « Origines contrôlées. Police et minorités en France et en Allemagne », *Sociétés contemporaines*, n° 97, janvier 2015, p. 111.

26. OSJI, *Addressing Ethnic Profiling by Police*, étude précitée, 2009.

27. P. Peretti-Watel et al., « Usagers interpellés, usagers déclarés : les deux visages du fumeur de cannabis », in *Déviante et Société*, 2004/3, (vol. 28), pp. 335-352. Voir l'avis de la CNCDH du 8 novembre 2016, *Usages de drogue et droits de l'homme*.

28. Par exemple l'étude déjà citée de l'OSJI/CNRS publiée en 2009 a relevé que 47 % des personnes contrôlées par la police portaient des vêtements associés à la culture jeune, alors qu'elles ne représentaient que 10 % de la population totale disponible pour les contrôles policiers sur les sites où l'étude a été réalisée.

ou moins grande disponibilité au contrôle<sup>29</sup>, et sur des éléments de contexte (lieu et heure de la journée).

De plus, on ne peut dissocier, dans l'expérience du contrôle d'identité, la raison de son occurrence et son déroulement. En effet, si les policiers décrivent des comportements provocateurs de la part d'une minorité de personnes contrôlées, la plupart des contrôles ne prennent que quelques minutes, se résumant en un échange poli et respectueux entre la personne contrôlée et le policier vérifiant son identité. Cependant, le comportement du policier est parfois mis en cause, tant dans l'interaction orale (propos parfois déplacés, injurieux, provocateurs, usage courant du tutoiement, interrogatoires prolongés) que physique (palpations intrusives, fouilles de sac et, dans certains cas, usage excessif de la force et atteintes à la pudeur du type déshabillage sur la voie publique et palpation génitale)<sup>30</sup>. Au vu des témoignages recueillis par les associations, il semble que ce type de pratiques mette principalement en cause la police nationale et, en son sein, certaines unités (notamment les brigades anticriminalité, BAC<sup>31</sup>) dont le mode d'intervention est souvent perçu comme plus agressif que d'autres<sup>32</sup>. De manière générale, les pratiques discriminatoires, tant dans la sélection des personnes contrôlées que dans le traitement différencié des personnes interpellées, prennent des formes complexes et subtiles. Comme le rappelle le psychologue Éric Maillard, les contrôles d'identité effectués sur la voie publique sont des situations dynamiques complexes comprenant une grande part d'imprévisibilité résultant des conditions de l'intervention (évaluation de la dangerosité de la situation et de l'hostilité du lieu, évolution de l'interaction entre l'agent et la personne contrôlée, degré d'acceptation du contrôle...)<sup>33</sup>. Aussi chaque opération de contrôle est-elle singulière.

29. L'« Enquête sur la santé et les consommations lors de l'appel de préparation à la défense » (ESCAPAD) de 2010 et l'enquête menée en 2012 par N. Jounin auprès de 2 363 étudiants d'établissements franciliens d'enseignement supérieur mettent en évidence des variables telles que certaines caractéristiques sociales et comportementales (consommation d'alcool et de cannabis, fréquence et type de sorties, faible niveau de confiance en la police et la justice, participation à des bagarres...), ainsi que des indicateurs d'apparence corporelle (notamment casquette, jogging, capuche). Voir N. Jounin *et al.*, « Le faciès du contrôle. Contrôles d'identité, apparence et modes de vie des étudiant(e) s en Île-de-France », *Déviances et Société*, vol. 39, n° 1, janvier 2015, pp. 3-29; F. Jobard *et al.*, « Les contrôles d'identité et les jeunes Parisiens. Une exploitation du volet parisien de l'enquête ESCAPAD 2010 », *Questions pénales*, vol. 29, n° 2, juillet 2016.

30. Notons que la pertinence du critère de l'origine réelle ou supposée dans les différences de traitement pendant le contrôle d'identité est difficile à évaluer. L'étude de l'OSJI a relevé des disparités entre la population majoritaire française et les minorités françaises en ce qui concerne les palpations, contrairement aux fouilles. Dans leur échantillon, les noirs et les arabes sont respectivement quatre et trois fois plus susceptibles de faire l'objet d'une palpation que les blancs (OSJI, « Police et minorités visibles », pp. 36-37). Néanmoins, N. Jounin n'a pas constaté lors de son enquête de disparités significatives liées à la race dans le déroulement du contrôle, à l'inverse du sexe et du « look » (*étude précitée*, 2015).

31. Voir notamment D. Fassin, *La Force de l'ordre. Une anthropologie de la police des quartiers*, Seuil, 2011.

32. Voir Human Rights Watch, *La Base de l'humiliation. Les contrôles d'identité abusifs en France*, 2012; Collectif Stop contrôle au faciès, *Les Maux du déni. Cinq ans de contrôles abusifs racontés par les victimes et leurs familles*, 2011-2015, 2016.

33. E. Maillard, *Analyse de l'activité en situation dynamique complexe : le contrôle d'identité dans le travail policier*, mémoire de master en psychologie cognitive, université de Bourgogne, 2005.

## B. Contextes professionnels et politiques dans lesquels les contrôles s'accomplissent

Au-delà de la distinction traditionnellement opérée entre contrôle de police judiciaire, lorsqu'il s'agit de rechercher des délinquants, et de police administrative, lorsqu'il s'agit de prévenir un trouble à l'ordre public, il apparaît que le contrôle peut obéir à une triple rationalité : pénale, lorsqu'il s'agit d'arrêter des personnes s'appêtant à commettre une infraction ; disciplinaire, l'objectif étant alors d'affirmer l'autorité policière dans l'espace public ; et informationnelle, lorsque le contrôle vise à identifier les personnes et à collecter de l'information sur les populations-cibles de l'action policière<sup>34</sup>. Partant de cette grille de lecture, une étude menée dans deux villes françaises (Grenoble et Lyon) et allemandes (Cologne et Mannheim), intitulée « Polis » et dirigée par Sebastian Roché et Dietrich Oberwittler<sup>35</sup>, révèle que les contrôles guidés par une logique informationnelle sont présents dans les deux pays, que ceux axés sur la lutte contre la délinquance sont prédominants en France, et que ceux répondant à une rationalité disciplinaire n'ont été observés qu'en France. Ces situations particulières, intervenant principalement en réponse à un comportement perçu comme irrespectueux à l'égard de la police, se concrétisent par l'« *immobilis [ation] quelques minutes* » de la personne, qui « *peut être fouillée devant quelques personnes [et/ou] questionnée de façon intrusive* »<sup>36</sup>. En sus, les contrôles d'identité seraient proportionnellement plus fréquents en France qu'en Allemagne, de même que le ciblage de certaines catégories de la population.

En interrogeant les pratiques de contrôle déployées dans les deux pays, dont les similarités de contexte permettent de faire ressortir les effets des singularités propres à chacun<sup>37</sup>, des études ont tenté de mettre en évidence les logiques susceptibles d'expliquer les écarts observés<sup>38</sup>. De manière générale, l'usage des contrôles d'identité dépend de plusieurs variables indépendantes de l'agent de police (prescription de la loi, prescription managériale) ou relevant du pouvoir discrétionnaire qui lui est accordé pour déterminer l'opportunité d'une intervention à un moment donné. Dans les deux pays, le cadre légal est rédigé en des termes assez généraux<sup>39</sup>, laissant une grande marge de manœuvre aux

34. J. Gauthier, 2015, étude précitée, pp. 101-127.

35. Les résultats de l'enquête « Polis » (responsables S. Roché, directeur de recherche au CNRS et à Sciences Po Grenoble, et D. Oberwittler, professeur de criminologie, Société Max-Planck, Freiburg) ont été publiés dans D. Oberwittler, S. Roché, « Experiences, Perceptions and Attitudes ». *European Society of Criminology Newsletter*, 3, 4-10, 2013, et S. Roché, *De la police en démocratie*, Grasset, 2016.

36. J. de Maillard *et al.*, 2016, étude précitée, p. 278.

37. Ces deux pays partageraient de fortes similarités, s'agissant des missions larges conférées à la police par le législateur (de nature à la fois judiciaire et administrative), des délinquances (évolution des actes et des préoccupations) et des réponses institutionnelles (accent mis sur la prévention de la délinquance, fermeture des frontières à l'immigration illégale, oscillation entre mandat répressif de la police et recherche de proximité). F. Jobard, A. Groenemeyer, « Déviances et modalités de contrôle : le réalisme sociologique de la comparaison franco-allemande », *Déviance et Société*, vol. 29, mars 2005, pp. 235-241. Les différences sont aussi significatives : tensions urbaines pouvant se manifester sous des formes plus violentes en France, tradition centralisatrice française *versus* organisation fédérale allemande où les *Länder* ont la compétence en matière de sécurité publique.

38. J. Gauthier, étude précitée, 2015 ; J. de Maillard *et al.*, étude précitée, 2016.

39. En Allemagne, les contrôles d'identité sont encadrés par le code fédéral de procédure criminelle et les lois de police des différents *Länder*.

policiers, aussi l'analyse se concentrera-t-elle ici sur les contextes professionnels et politiques dans lesquels le contrôle s'inscrit. Les études menées par Jérémie Gauthier, puis celles dirigées par Sebastian Roché et Dietrich Oberwittler avec Jacques de Maillard, portent sur des villes de taille conséquente où se trouvent des cités considérées comme difficiles, et sur les unités de police les plus susceptibles d'intervenir sur la voie publique et donc de déclencher un contrôle d'identité<sup>40</sup>.

## 1. Les politiques publiques de sécurité

En premier lieu, les policiers intervenant généralement en application des directives transmises par leur hiérarchie (circulaires, notes de service, commandements oraux...), il convient d'interroger les politiques publiques qui orientent l'action policière. La priorité donnée en France à la « *lutte contre la criminalité* » et la « *politique du chiffre* » ont encouragé des pratiques proactives, en faisant peser sur les forces de police une pression constante. Dans cette logique, un nombre élevé de contrôles est assimilé à une plus grande efficacité policière. Cette culture de la performance est susceptible de survaloriser la recherche du petit délit comme les infractions à la législation sur les étrangers (ILE) ou les infractions à la législation sur les stupéfiants (ILS), où le fait constaté est automatiquement élucidé, surtout si des décisions visant à concentrer les efforts de police dans certaines zones géographiques ou sur certaines infractions spécifiques abondent en ce sens<sup>41</sup>. Cela encourage les policiers à contrôler ceux qui ont « *l'air étranger* » ou qu'ils estiment plus « *susceptibles* » de détenir des substances illicites. Si l'on observe une inflexion de la politique du chiffre ces dernières années<sup>42</sup>, il semble que les pratiques policières soient encore largement guidées par l'impératif de rendement chiffré<sup>43</sup>, quand bien même ce dernier serait critiqué et mal vécu par les agents de terrain. Est notamment mise en cause la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001 qui conditionne l'octroi de crédits budgétaires aux résultats obtenus. Évoquant ladite loi, le secrétaire général adjoint du Syndicat des commissaires de police, invité sur France Inter le 21 octobre 2016, soulignait les limites de cette approche comptable revenant à réduire le traitement de la délinquance à une « *gestion* »

40. Il est à noter que les contrôles effectués aux frontières et dans les transports en Allemagne ne relèvent pas de la présente étude.

41. S'agissant de la lutte contre l'immigration illégale, voir la *Circulaire du 21 février 2006 relative aux conditions de l'interpellation d'un étranger en situation irrégulière, garde à vue de l'étranger en situation irrégulière, réponses pénales*, qui invitait les parquets à « *organiser des opérations de contrôle ciblées, par exemple à proximité des logements-foyers et des centres d'hébergement ou dans des quartiers connus pour abriter des personnes en situation irrégulière* » ; ou plus récemment la *Circulaire du 11 mars 2014 relative à la lutte contre l'immigration irrégulière – priorités 2014*, NOR : INTK1400684C, encourageant les forces de l'ordre à poursuivre leurs efforts notamment en « *effectu[ant] les contrôles d'identité et les interpellations nécessaires* ». La concentration de l'appareil policier sur la lutte contre l'immigration illégale s'est traduite par une hausse conséquente des éloignements forcés ces dernières années (note du ministère de l'Intérieur du 15 janvier 2016, *L'Éloignement des étrangers en situation irrégulière en 2015*). S'agissant de la législation sur les stupéfiants, voir l'avis de la CNCDH, *Usages de drogues et droits de l'homme*, du 8 novembre 2016.

42. Audition de C. Vivès du 16 juin 2013, commissaire de police, DGPN, chef de la mission de lutte antidrogue, dans le cadre de l'avis *Usages de drogue et droits de l'homme* du 8 novembre 2016). Ce dernier expliquait que le taux d'élucidation ne faisait plus partie des chiffres communiqués publiquement par le ministère de l'Intérieur.

43. Auditions de S. Gaudon et P. Disant du 12 septembre 2016, de J.-M. Bailleul et C. Dumont du 17 octobre 2016

*de flux* : « On est à la limite d'une approche cosmétique de la délinquance, d'une approche trop statistique que nous déplorons nous-mêmes, mais dont on ne voit pas comment on s'affranchirait totalement puisque l'on doit rendre des comptes [sur l'efficacité de l'utilisation des crédits attribués]<sup>44</sup>. »

## 2. La valorisation de l'anticriminalité

En deuxième lieu, la valorisation de l'anticriminalité en France conduirait mécaniquement à valoriser le répertoire d'actions qui lui est traditionnellement associé (contrôles d'identité proactifs, interpellations, recherche du flagrant délit) et qui repose principalement sur le « *flair* » des policiers, que certains sociologues qualifient de « *décryptage des apparences* »<sup>45</sup>. Ce constat issu des travaux menés par Jérémie Gauthier à Berlin et en banlieue parisienne de 2004 à 2010, est corroboré par ceux de Sebastian Roché avec Dietrich Oberwittler conduits dans deux villes françaises et deux villes allemandes entre 2011 et 2012. À l'inverse, en Allemagne, les autorités privilégieraient davantage des stratégies préventives, d'évitement des conflits et d'ancrage dans la société locale (constitution de réseaux, connaissance de la société locale, médiations). Le réseau de partenaires locaux tissé par les agents de police leur assurerait une réserve d'informateurs ainsi qu'une base de légitimité à même d'améliorer les relations avec les populations minoritaires et de rendre moins utiles les contrôles d'identité proactifs. Enfin, l'Allemagne dispose d'unités de police de proximité<sup>46</sup>, alors que la France a mis fin à ce dispositif au début des années 2000. En résumé, deux conceptions assez différentes du « *maintien de l'ordre* » ont été caractérisées.

## 3. La conception par les policiers de leur métier

En troisième et dernier lieu, en sus des politiques établies et des styles de police valorisés, la sociologie comparative a mis en évidence plusieurs traits distinctifs entre la France et l'Allemagne qui relèveraient de la culture professionnelle policière, c'est-à-dire d'un ensemble de représentations qui se forment dans l'exercice du métier. Ces dernières peuvent – sans systématisme – influencer leurs pratiques, du fait de l'autonomie et de l'initiative dont les agents disposent dans leur travail<sup>47</sup>. Dans ce cadre précis, il convient de nuancer les traits caractéristiques des polices allemandes et françaises, qui regroupent en réalité une diversité de profils, tenant à la fois à des variables organisationnelles (grade, services occupés, type de tâches exercées, etc.) et individuelles<sup>48</sup>.

44. J.-L. Taltavull, secrétaire général adjoint du Syndicat des commissaires de police (SCPN) et Charlotte (prénom d'emprunt), policier en Île-de-France, *L'Invité de 8 h 20*, émission de P. Cohen sur France Inter, 21 octobre 2016.

45. F. Jobard, R. Lévy, « Police, justice et discriminations raciales en France : état des savoirs », in *La Lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie*, 2010, p. 191. Cette expression a été reprise par J. Gauthier, article précité, 2015.

46. Ce sont des unités dites « *communautaires* » ou en charge des relations avec la jeunesse. J. Gauthier développe l'exemple de la brigade spécialisée Unité intégration et migration (UIM) de la police berlinoise (étude précitée, 2015).

47. D. Monjardet, *Ce que fait la police. Sociologie de la force publique*, La Découverte, 1996.

48. Voir notamment P. Coulageon et al., « Les idéologies professionnelles. Une analyse en classe latente des opinions policières sur le rôle de la police », *Revue française de sociologie*, vol. 53, mars 2012, pp. 493-527.

S'agissant de la perception que les agents se font du sens de leur mission, l'anti-criminalité – le volet répressif plutôt que le volet préventif de leur action – serait en France davantage valorisée. L'enquête longitudinale 1992-2002 de Dominique Monjardet et Catherine Gorgeon sur une promotion de gardiens de la paix met en lumière le fait qu'une telle perception de leur mission croîtrait avec l'ancienneté professionnelle, même pour ceux – majoritaires – entrés dans la police avec l'intention d'assurer une fonction de sécurisation « *pour les honnêtes gens* »<sup>49</sup>. Cette tendance serait cohérente avec les politiques établies et les critères d'évaluation du travail policier, principalement fondés sur des objectifs chiffrés. Aussi la BAC constituerait-elle un pôle d'attraction des gradés et des gardiens de police. Elle serait perçue comme un gage de reconnaissance qui permettrait de s'adonner pleinement aux tâches les plus valorisées dans le métier. En comparaison, J. Gauthier montre qu'à Berlin l'investissement dans les tâches de prévention et/ou les compétences interculturelles ouvrirait davantage de perspectives de spécialisation et de carrière<sup>50</sup>.

En conséquence, le profil du « *chasseur* » serait plus fréquent en France qu'en Allemagne, alors que l'idée que le policier est « *ton ami et ton aide* » imprègne[r]ait] les représentations tant des policiers que de la population allemande »<sup>51</sup>. En sus, dans un contexte où les relations police-population apparaissent comme plus tendues, la séparation entre un « nous » et un « eux » s'avérerait en France plus structurante dans la façon dont les policiers français évoquent leur rapport au public<sup>52</sup>. Ces éléments se traduiraient notamment par un positionnement spécifique de la police vis-à-vis du public, les policiers français apparaissant plus détachés de ce dernier et plus suspicieux à son égard, notamment s'agissant de certains segments de la population. À cet égard est mise en avant la place dans la formation des relations avec le public « *qui ne constituent pas une question centrale, ni dans le cursus de la formation initiale, ni dans celui de la formation continue* »<sup>53</sup>.

Une autre différence fondamentale résiderait dans la posture réflexive des agents de police sur leur pratique. Les policiers allemands manifesteraient plus de prudence que les policiers français dans l'usage des contrôles, en évitant d'y recourir s'ils connaissent déjà les individus, et surtout s'ils considèrent que « *ses inconvénients en termes d'efficacité policière dépassent ses avantages en termes de relations avec les jeunes* ». En France, ce type d'attitude serait plus rare. Précisément, « *les attitudes réflexives sur les effets non voulus des contrôles sont globalement peu développées* » et donc peu « *intériorisées par les agents* »

49. D. Monjardet, C. Gorgeon, *La Socialisation professionnelle des policiers : étude longitudinale de la 121<sup>e</sup> promotion des élèves gardiens de la paix*, tomes I (1993) à IV (2003) ; D. Monjardet, « Les sanctions professionnelles des policiers. Ce que disent les chiffres et au-delà », *Informations sociales*, juillet 2005, n° 127, pp. 76-85.

50. J. Gauthier, étude précitée, 2015.

51. J. de Maillard et al., 2016, étude précitée, p. 290.

52. D. Monjardet parlait en 1994 d'un « *malentendu certain* », les policiers français ayant majoritairement l'impression que l'opinion publique leur était défavorable, alors même que les sondages montraient que l'image de l'institution était bonne dans le public, « La culture professionnelle des policiers », *Revue française de sociologie*, 1994, vol. 35, n° 3, p. 400.

53. J. de Maillard et al., 2016, étude précitée, p. 289 ; C. Gorgeon, « Socialisation professionnelle des policiers : le rôle de l'école », *Criminologie*, 1996, vol. 29, n° 2, pp. 141-163.

qui appréhendent davantage le contrôle comme une activité « routinière »<sup>54</sup>. Une étude récente sur l'enseignement du juste en école de police montrait d'ailleurs la résistance des policiers à toute remise en cause des pratiques de contrôles d'identité, ces derniers étant perçus comme relevant d'une pure prérogative policière<sup>55</sup>.

### C. Promouvoir le dialogue et la transparence

Les études ont mis en évidence de façon incontestable l'existence de pratiques de contrôles abusives et/ou discriminatoires. Le déni de celles-ci par les pouvoirs publics contribue à alimenter la polémique et ne saurait constituer une réponse acceptable. Qu'il s'agisse de malentendus, ou d'un réel problème, il est aujourd'hui essentiel de dépassionner le débat pour rétablir une atmosphère de confiance entre la police et l'ensemble de la population.

À cette fin, il apparaît dans un premier temps indispensable d'agir en faveur d'une plus grande transparence de l'action policière, en facilitant et en encourageant la recherche sur les institutions répressives, pour fonder la réflexion et l'action publique sur des éléments objectifs, et non sur un « ressenti ». Les sociologues René Lévy et Fabien Jobard dressaient en 2010 un bilan de la recherche en demi-teinte ; malgré une littérature militante et une production sociologique qualitative et quantitative de plus en plus riche, ces travaux pèsent encore bien peu au regard de ce qui s'est par exemple produit aux États-Unis et en Grande-Bretagne, avec le soutien des pouvoirs publics<sup>56</sup>. Ces enquêtes sur les contrôles d'identité ont souvent servi à nourrir des réformes de l'action policière ; tel est le cas en Angleterre du rapport de Lord Scarman en 1981, commandé par le gouvernement après les émeutes de Brixton, du rapport de Sir William Macpherson publié en 1999, six ans après la mort du jeune Stephen Lawrence et, plus récemment, de plusieurs rapports sur l'usage des « *stop and search* »<sup>57</sup>. En outre, la publication en France de statistiques officielles sur les contrôles d'identité, lesquelles n'existent pas à ce jour<sup>58</sup>, apporterait des données fiables sur les contrôles et leurs résultats, mettant fin à l'opacité et à la confusion des chiffres. La CNCDH n'ignore pas les difficultés pratiques et la complexité de mise en place d'un tel dispositif de comptabilisation, sachant de surcroît que les contrôles d'identité recouvrent des réalités extrêmement diverses. Pour autant, l'élaboration d'une méthodologie permettant de comptabiliser certains types de contrôles, notamment ceux réalisés sur réquisition

54. J. de Maillard *et al.*, 2016, étude précitée, pp. 280-281.

55. A. Wuilleumier, « L'enseignement du juste en école de police et de gendarmerie. Quelles stratégies pédagogiques ? », *Cahiers de la sécurité et de la justice*, 2014, n° 27/28, pp. 242-255.

56. F. Jobard, R. Lévy, « Police, justice et discriminations raciales en France : état des savoirs », in *La Lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie*, 2010, pp. 167-198.

57. Le Home Secretary a commandé une évaluation de l'usage des *stop and search* au Her Majesty's Inspector of Constabulary, *Stop and Search Powers. Are the Police using them Effectively and Fairly ?*, deux volumes, 2013 et 2015.

58. Le Royaume-Uni est le seul État membre de l'UE qui collecte systématiquement des données policières sur les contrôles.

du procureur de la République, serait particulièrement utile<sup>59</sup>. Cela permettrait notamment d'évaluer l'efficacité des contrôles de police et, le cas échéant, de donner les directives nécessaires pour utiliser de la manière la plus juste possible le pouvoir de contrôle.

Les relations d'hostilité entre une fraction des citoyens et les forces de l'ordre sont entretenues par un manque de communication, bien résumé par Jacques de Maillard et al. : « *Alors que les policiers sont enclins à insister sur la dimension légaliste ("on ne fait qu'appliquer la loi") et républicaine ("on ne connaît pas de races, mais seulement des individus") de leur activité, les jeunes d'origine immigrée pointent les biais et les discriminations dont ils estiment être les victimes. À l'indignation morale de policiers devant des jeunes qui nient leur propre citoyenneté française répond le sentiment de jeunes qui s'estiment victimes d'injustices, constituant ce qu'ils considèrent être un déni de citoyenneté*<sup>60</sup>. » Les uns et les autres auraient tendance à camper sur leurs positions respectives, sans prendre jamais vraiment le temps de confronter leurs points de vue de manière construite et constructive. Aussi la CNCDH recommande-t-elle aux pouvoirs publics de tout mettre en œuvre pour que soient réunies les conditions permettant d'instaurer un dialogue police-population, notamment avec les segments de la population surreprésentés dans les contrôles de police.

## II. Encadrer les pratiques de contrôles d'identité

Mettre fin aux dérives de la pratique nécessite sans conteste d'en assurer un meilleur encadrement. Au manque de clarté du cadre légal s'ajoute l'absence de traçabilité des contrôles d'identité qui rend difficile l'évaluation de l'efficacité de ces opérations ou la vérification de la légalité d'un contrôle. Si les efforts engagés par les pouvoirs publics sont encourageants, la série d'arrêts rendus par la cour d'appel de Paris le 24 juin 2015 confirme les réserves déjà émises par la CNCDH, à savoir que le dispositif pour lequel le Gouvernement a opté pour assurer un meilleur suivi et une plus grande transparence de l'action policière ne présente pas de garanties d'efficacité suffisantes.

### A. Le manque de clarté du cadre légal

#### 1. Les raisons du contrôle

La rédaction de la base légale du contrôle d'identité en France constitue un enjeu depuis longtemps, et sa compatibilité avec les principes constitutionnels et les normes internationales en matière de droits de l'homme a été contestée

59. Pendant plusieurs années, le ministère de l'Intérieur a annoncé la mise en place d'une comptabilisation, d'une cartographie et d'une publication annuelle des contrôles d'identité collectifs mis en œuvre sur réquisitions du procureur de la République, sans toutefois assortir son annonce d'un calendrier précis. L'objectif affiché était d'apprécier si les contrôles d'identité mis en œuvre sur réquisition du procureur de la République correspondent aux zones et aux horaires criminogènes (cf. contribution dudit ministère au rapport 2014 sur la lutte contre toutes les formes de racisme). Ce projet n'a pas, en l'état, été mené à son terme.

60. J. de Maillard et al., 2016, étude précitée, pp. 287-288.

à plusieurs reprises, en raison notamment de son imprécision<sup>61</sup>. Précisément, dans un État de droit et une société démocratique au sens de la Convention européenne des droits de l'homme, c'est-à-dire un État ou une société au sein duquel la prééminence du droit est assurée, toute ingérence dans les droits et les libertés fondamentaux de la personne doit reposer sur une base légale en droit interne. La loi, pour être claire et intelligible, doit être suffisamment précise pour limiter les possibilités d'interprétation et d'action arbitraires, et doit être assortie de garanties judiciaires contre les abus. La précision juridique est également essentielle pour que le justiciable puisse régler son comportement en conséquence<sup>62</sup>. Ces exigences ont été rappelées par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'arrêt *Gillan et Quinton c. Royaume-Uni* du 12 janvier 2010<sup>63</sup>.

Précisément, les révisions successives des articles 78-2 et suivants du code de procédure pénale ont étendu les possibilités de recours au contrôle d'identité, conférant un pouvoir étendu au policier quant à l'opportunité de procéder ou non à un tel contrôle. Seules les principales dispositions législatives sur les contrôles d'identité seront ici abordées.

En premier lieu, dans le cadre d'un contrôle de police judiciaire, le contrôle peut être spontanément exécuté, à titre de pouvoir propre, ou requis par le procureur de la République. Dans le premier cas, le contrôle doit être justifié par « **une ou plusieurs raisons plausibles de soupçonner** »<sup>64</sup> qu'une personne a commis ou s'apprête à commettre une infraction, qu'elle est susceptible de fournir des renseignements utiles à l'enquête en cas de crime ou délit, qu'elle fait l'objet de recherches ordonnées par une autorité judiciaire ou, enfin, qu'elle a violé des obligations ou interdictions auxquelles elle est soumise dans le cadre d'un contrôle judiciaire, d'une mesure d'assignation à résidence avec surveillance électronique, d'une peine ou d'une mesure suivie par le juge de l'application des peines (art. 78-2, alinéa 1 à 6, CPP). Le soupçon doit être matérialisé par les agissements de l'intéressé, c'est-à-dire son comportement et sa façon d'être dans un certain contexte. Il apparaît à la lecture de cette disposition législative peu restrictive que presque n'importe quelle situation pourrait, le cas échéant, être rédigée dans un procès-verbal dans les termes adéquats. En outre, comme le soulignait la Cour de cassation en 2008, « *sous le couvert de la constatation d'infractions vénielles et fréquemment commises pouvant ne constituer qu'une*

61. Plusieurs avocats ont proposé en mai 2011 des questions prioritaires de constitutionnalité sur la base de l'article 78-2 du CPP. Voir Syndicat des avocats de France, *Kit QPC contrôle au faciès*, 10 décembre 2012 (par exemple document n° 13, D. Rousseau, « Étude relative à la constitutionnalité de l'article 78-2 du code de procédure pénale »). La Cour de cassation a estimé qu'il n'y a avait pas lieu de renvoyer cette question au Conseil constitutionnel, considérant ces questions comme n'étant pas « *nouvelles* » et pas suffisamment « *sérieuses* », termes renvoyant aux conditions de renvoi de la QPC (celle-ci doit être nouvelle, sérieuse et portant sur une disposition applicable au litige). Voir Cass. crim., 17 août 2011, n° 11-90063 et Cass. crim., 13 septembre 2011, n° 11-90079.

62. Voir notamment la *Décision n° 2001-455 DC* du 12 janvier 2002, considérant 9.

63. CEDH, *Gillan et Quinton c. Royaume-Uni*, n° 4158/05, 12 janvier 2010.

64. Le législateur a substitué, par la loi du 18 mars 2003, l'exigence d'« *indices* » par des « *raisons plausibles de soupçonner* » qu'une infraction a été commise, sans incidence sur la jurisprudence de la Cour de cassation qui a maintenu l'exigence de considérations précises et objectives pour justifier le contrôle. Par exemple, un renseignement anonyme ne permet pas seul de motiver un contrôle (Cass. civ. 1<sup>re</sup>, 31 mai 2005, n° 04-50033), mais des éléments concrets confortant ce renseignement peuvent le justifier (Cass. crim., 8 avril 2008, n° 07-87718).

*contravention de police de première classe, mais qui permettent légalement un contrôle d'identité, une sélection d'individus pourrait aisément être opérée pour permettre d'atteindre plus aisément des objectifs quantitatifs impartis aux services interpellateurs*<sup>65</sup> ».

Le contrôle s'inscrit, dans le second cas, dans le cadre d'une réquisition écrite du procureur de la République « *aux fins de recherche et de poursuite d'infractions qu'il précise* » (article 78-2, alinéa 7, CPP) permettant à la police de contrôler n'importe quelle personne pendant un délai et au sein d'un périmètre déterminé<sup>66</sup>. Contrairement au premier cas de figure, l'agent de police peut procéder à des contrôles plus systématiques, qui ne nécessitent pas d'être motivés; en théorie, un tel contrôle pourrait être considéré comme irrégulier si son caractère discriminatoire<sup>67</sup> ou un détournement de procédure étaient établis. Néanmoins, l'un comme l'autre sont extrêmement difficiles à prouver. En précisant les infractions à rechercher, le procureur est censé éviter que les contrôles ne soient déclenchés de façon purement aléatoire. Cependant, la loi dispose expressément que le fait que les contrôles révèlent des infractions autres que celles initialement visées ne constitue pas une cause de nullité des procédures incidentes. Aussi la réquisition peut facilement être détournée à d'autres fins. Il n'est pas rare que les réquisitions soient délivrées à la demande des autorités de police et que la détermination des lieux et des périodes des contrôles s'effectuent en concertation avec ces dernières.

Il est à noter qu'un contrôle sur réquisition du procureur peut également advenir dans des cas bien spécifiques – dans des modalités plus restrictives que celles applicables à un simple contrôle d'identité – codifiés aux articles 78-2-1 et suivants du code de procédure pénale, dans des lieux à usage professionnel, aux fins de recherche et de poursuite d'infractions précises – notamment d'actes de terrorisme – et de visites de véhicules.

De manière générale, si la mise en œuvre des contrôles est en théorie placée sous le contrôle *a priori* du procureur, le Défenseur des droits relevait, dans une décision publiée en février 2015, l'absence en pratique de mécanisme de contrôle « *du fait de la demande croissante de réquisitions par les forces de l'ordre* », qui seraient rarement refusées par le parquet<sup>68</sup>, lui-même encouragé dans cette voie par les pouvoirs publics<sup>69</sup>. Aussi les rôles ont tendance à être inversés, le procureur répondant souvent aux sollicitations des agents de la force publique. En outre, le Défenseur des droits soulignait que « *leur enchaînement systématique revient à généraliser dans certaines zones la pratique de contrôles*

65. Cour de cassation, *Rapport annuel 2008*, troisième partie, « Étude : les discriminations dans la jurisprudence de la Cour de cassation », p. 188.

66. Le contrôle d'identité sur réquisition du procureur a été conçu pour répondre à une forte demande de sécurité dans des zones désignées comme sensibles, « *là où les autorités compétentes savent que des infractions sont commises régulièrement mais sans en avoir précisément identifié les auteurs* », J. Limouzy, *Rapport de l'Assemblée nationale*, 1993, n° 259, p. 17.

67. Art. R. 434-16 du code de la sécurité intérieure.

68. Audition de V. Gautron, le 20 octobre 2016.

69. *Instructions du 22 mars 2016 adressées par le directeur des affaires criminelles et des grâces aux procureurs de la République relatives à la délivrance de réquisitions aux fins de contrôles d'identité et de visites de véhicules*, 2015/F/0128/T24.

*d'identité discrétionnaires*», pratique jugée incompatible avec le respect de la liberté individuelle par le Conseil constitutionnel<sup>70</sup>.

En second lieu, dans le cadre d'un contrôle de police administrative, aux fins de prévenir un risque d'atteinte à l'ordre public (article 78-2, alinéa 8, CPP), si le contrôle peut viser toute personne se trouvant sur un lieu ouvert au public, quel que soit son comportement, l'autorité concernée « doit justifier, dans tous les cas, des circonstances particulières établissant le risque d'atteinte à l'ordre public qui a motivé le contrôle »<sup>71</sup>. Autrement dit, les contrôles ne doivent pas être motivés par des considérations générales mais par des éléments concrets, pouvant relever des caractéristiques d'un lieu, d'un moment donné ou encore résulter du comportement de la personne contrôlée<sup>72</sup>.

Enfin, à l'approche des frontières ou dans les lieux de transit international<sup>73</sup>, la police peut contrôler n'importe qui aux fins de vérifier le respect des obligations liées aux titres et documents de séjour dans des secteurs géographiques précisément définis (article 78-2, alinéas 9 à 16, CPP<sup>74</sup>). À l'instar des contrôles effectués sur réquisitions du procureur, la police n'a pas à motiver un contrôle dit « Schengen »<sup>75</sup>. Néanmoins, dès 1985, la Cour de cassation a conditionné la légalité des contrôles spécifiques aux étrangers au fait qu'ils doivent reposer sur « des éléments objectifs déduits de circonstances extérieures à la personne même de l'intéressé de nature à faire apparaître celui-ci comme étranger<sup>76</sup> ». Aussi,

70. Décision du Défenseur des droits, MSP-MDS-MLD-2015-021, « Observations devant la cour d'appel de Paris », 3 février 2015, p. 11.

71. Pendant longtemps, la possibilité d'interpeller une personne afin de contrôler et de vérifier son identité relevait essentiellement des pouvoirs et des missions de la police judiciaire. Une loi du 27 novembre 1943 autorisait les contrôles d'identité « en cas de recherches judiciaires », tandis qu'une ordonnance du 2 février 1961 les instaurait dans le cadre de l'enquête de flagrance. Aucun texte, mis à part un décret du 20 mai 1903 sur les services de la gendarmerie, ne prévoyait la mise en œuvre de contrôles indépendamment de la commission d'une infraction déterminée, c'est-à-dire aux seules fins de surveillance et de prévention, voir C. Girault, « Contrôles et vérifications d'identité », *Répertoire de droit pénal et de procédure pénale*, Dalloz, juin 2010.

72. Le Conseil constitutionnel a émis, dans sa décision n° 93-323 DC du 5 août 1993, cette réserve d'interprétation. La Cour de cassation impose en conséquence des motivations précises et concrètes. À titre d'exemple, le seul fait pour un individu de s'éloigner d'un groupe ne permet pas de justifier un contrôle (Crim., 17 décembre 1996, n° 96-82829), de même s'il est fondé sur une motivation générale relative à la dangerosité de la zone dans laquelle la personne a été contrôlée (Crim., 4 octobre 1984, n° 83-94341). Voir aussi circulaire précitée, MI, n° 93-235 du 21 octobre 1993.

73. La loi du 10 août 1993 vise à pallier la suppression des contrôles systématiques aux frontières de certains pays européens, en application de l'accord de Schengen, en autorisant des contrôles aléatoires dans une zone de 20 kilomètres située entre la frontière terrestre de la France avec les États signataires ainsi que dans les zones accessibles au public des ports, aéroports et gares ferroviaires ou routières ouverts au trafic international.

74. L'article 78-2, alinéas 9 à 16, fixe des conditions de mise en œuvre de ces contrôles (endroits délimités, durée maximale de six heures consécutives dans un même lieu, non systématisme du contrôle des personnes présentes). Il est aussi précisé que ces contrôles doivent être conduits « avec discernement afin de ne pas occasionner une gêne excessive aux personnes qui en sont justiciables. En conséquence, plutôt que de pratiques des contrôles systématiques, il conviendra de sélectionner avec soin les lieux et les circonstances justifiant la mise en œuvre de ces contrôles », circulaire précitée, MI, n° 93-235 du 21 octobre 1993.

75. La Cour de cassation a rappelé que les contrôles « Schengen » ne nécessitent pas de l'autorité administrative de rapporter les circonstances particulières tenant au comportement de l'intéressé (Civ., 1<sup>re</sup>, 25 mars 2009, n° 08-11587).

76. Cass. crim., 25 avril 1985, n° 85-91.324; *Circulaire n° 93-235 du ministère de l'Intérieur du 21 octobre 1993 relative aux contrôles et vérifications d'identité et aux vérifications de situation des étrangers* : « Il conviendra, sous l'autorité du parquet, de veiller à prévenir toute mesure qui pourrait être perçue par le public comme étant discriminatoire et d'adopter un mode de sélection adapté aux infractions recherchées. »

seul son caractère manifestement discriminatoire pourrait rendre la procédure illégale. La jurisprudence considère également qu'un contrôle est irrégulier si un détournement de procédure peut être relevé<sup>77</sup>.

De plus, les contrôles routiers, s'ils visent théoriquement à contrôler l'habilitation des conducteurs et l'état du véhicule, peuvent donner lieu indirectement à un contrôle d'identité<sup>78</sup>, et ainsi servir d'autres objectifs; aux États-Unis, on parle de *pretextual traffic stops*<sup>79</sup>.

Certes, la législation française interdit formellement les contrôles discriminatoires. Le Conseil constitutionnel a ainsi affirmé que « *la pratique de contrôles d'identité généralisés et discrétionnaires est incompatible avec le respect de la liberté individuelle*<sup>80</sup> ». En sus, le code de déontologie rappelle que l'agent ne peut se fonder « *sur aucune caractéristique physique ou aucun signe distinctif pour déterminer les personnes à contrôler, sauf s'il dispose d'un signallement précis motivant le contrôle*<sup>81</sup> ». Néanmoins, le cadre légal flou et étendu des contrôles d'identité confère *de facto* à l'agent de police une latitude importante dans la sélection des personnes à interpellier, créant un risque d'arbitraire. Précisément, si le policier ou le gendarme doit en théorie invoquer une présomption d'extranéité fondée sur l'aveu de l'intéressé ou sur d'autres éléments précis et objectifs pour procéder à un contrôle, la jurisprudence peine à définir avec une clarté suffisante et à encadrer le pouvoir d'appréciation qui leur est accordé.

Plusieurs propositions de lois enregistrées par le bureau de l'Assemblée nationale et celui du Sénat ont visé à inclure le critère d'objectivité et le principe de non-discrimination du contrôle dans l'article 78-2, et parfois à restreindre les possibilités actuelles de contrôle, en vain<sup>82</sup>. La CNCDH entend les arguments émis par les députés et les sénateurs ayant rejeté l'idée d'amender l'article 78-2, au motif principal que le critère d'objectivité des contrôles est déjà retenu par la législation et la jurisprudence. Néanmoins, les articles 78-2 et suivants constituant le cadre légal direct des contrôles, la CNCDH souligne également l'intérêt de rappeler le caractère objectif du contrôle dans la loi aux fins d'accroître son intelligibilité et son accessibilité. Cette intégration dans l'article 78-2 serait également une manière de rappeler que les règles de non-discrimination s'appliquent en la matière. La cour d'appel de Paris, dans une décision rendue le 24 juin 2015, a rappelé que « *la mise en œuvre d'un contrôle d'identité fondée sur les dispositions de l'article 78-2 du code de procédure pénale, au-delà même*

77. La Cour de cassation a rappelé que les contrôles dits « Schengen » ne peuvent être utilisés pour réaliser des contrôles de nature judiciaire ou administrative (Cass. crim., 3 mai 2007, n° 07-81331).

78. Article R. 233-1 du code de la route. En présentant leur permis de conduire et la carte grise du véhicule, les conducteurs justifient de leur identité.

79. Karen S. Glover, *Racial Profiling. Research, Racism, and Resistance*, 2009, Rowman & Littlefield Publishers.

80. Décision n° 93-323 DC du 5 août 1993.

81. Art. R. 434-16 du code de la sécurité intérieure.

82. Voir notamment Proposition de loi n° 104 du 16 novembre 2011 relative aux contrôles d'identité et à la lutte contre les contrôles au faciès; n° 53 du 16 octobre 2012 relative aux contrôles d'identité; n° 532 du 12 décembre 2012 visant à renforcer les modalités d'exécution des contrôles d'identité; n° 1527 du 6 novembre 2013 relative aux contrôles d'identité; n° 49 du 13 octobre 2015 relative aux contrôles d'identité, n° 3268 du 25 novembre 2015 visant à mettre fin à la pratique des contrôles au faciès par la modification de l'article 78-2 du code de procédure pénale; n° 257 du 15 décembre 2015 visant à lutter contre les contrôles d'identité abusifs; n° 549 du 25 avril 2016 relative aux contrôles d'identité et à la lutte contre les contrôles au faciès.

de la question de sa légalité, doit avoir été opérée dans le respect des droits fondamentaux de la personne et donc du principe de l'égalité de traitement entre les personnes, sans discrimination tenant notamment à la race, l'apparence physique ou l'origine<sup>83</sup> ». Aussi, l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 78-2 du code de procédure pénale pourrait être ainsi modifié : « Les officiers de police judiciaire et, sur l'ordre et sous la responsabilité de ceux-ci, les agents de police judiciaire et agents de police judiciaire adjoints mentionnés aux articles 20 et 21-1 peuvent inviter à justifier, par tout moyen, de son identité toute personne à l'égard de laquelle existe une ou plusieurs raisons plausibles **et objectives** de soupçonner. » En sus, la CNCDH recommande d'ajouter la mention suivante au début de l'article 78-2 du code de procédure pénale : « Les contrôles d'identité ne doivent pas être fondés sur les critères de discrimination énumérés à l'article 225-1 du code pénal. »

En outre, il serait utile de clarifier les conditions d'exercice du « relevé d'identité » auquel peuvent procéder certains personnels assermentés, comme ceux des transports en commun, ou la police municipale. En effet, du point de vue de la personne « contrôlée », la différence entre un relevé et un contrôle d'identité n'est pas évidente, les uniformes des personnels et les comportements ayant tendance à se ressembler, particulièrement depuis la mise en place de l'état d'urgence.

## 2. Le déroulement du contrôle

De manière générale cependant, pour la CNCDH, ce sont davantage les modalités concrètes de mise en œuvre des contrôles d'identité ainsi que l'extension considérable ces derniers mois des pouvoirs des forces de l'ordre à l'occasion de tels contrôles, sur la base du critère de menaces terroristes, qui sont problématiques. En toute hypothèse, la contrainte employée par les forces de l'ordre doit être nécessaire dans sa mise en œuvre et proportionnée dans son exécution, deux principes rappelés dans l'article préliminaire du code de procédure pénale qui entrent dans la légalité d'un acte de contrainte.

S'agissant de l'extension des pouvoirs de police à l'occasion d'un contrôle, à l'instar du Défenseur des droits<sup>84</sup>, la CNCDH ne peut que faire part de ses réserves sur plusieurs dispositions législatives nouvellement promulguées. Précisément, dans son *Avis du 17 mars 2016 sur le projet de loi renforçant la lutte contre le crime organisé*, la Commission faisait état de son inquiétude sur la possible généralisation en pratique de « l'inspection visuelle » et de « la fouille de bagages » auxquelles les forces de l'ordre peuvent procéder, sur réquisitions du procureur, dans le cadre d'une liste extrêmement large d'infractions (article 78-2-2 modifié par ladite loi). De plus, la police peut désormais priver de liberté une personne pendant quatre heures aux seules fins de recueillir des renseignements, même si ladite personne a une pièce d'identité sur elle, « lorsqu'il existe des raisons sérieuses de penser que son comportement est lié à des activités à caractère

83. Cour d'appel de Paris, 24 juin 2015, arrêt n° 13/24277.

84. Voir l'*Avis n°15-27 du 11 décembre 2015 sur la proposition de loi n° 3314 relative à la prévention et à la lutte contre les incivilités, contre les atteintes à la sécurité publique et contre les actes terroristes dans les transports collectifs de voyageurs*, loi adoptée le 22 mars 2016 ; *Avis n° 16-18 du 16 mars 2016 relatif au projet de loi n° 3473 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale*, loi adoptée le 3 juin 2016.

terroriste» (article 78-3-1 du CPP créé par l'article 48 de la même loi). En la matière, l'inquiétude de la Commission portait plus particulièrement sur la confusion entre police administrative et police judiciaire, susceptible de caractériser une violation de l'article 16 de la Déclaration de 1789 (DDHC), et sur les motifs de la retenue, se distinguant mal de ceux prévus pour la garde à vue. Il conviendrait d'éviter que ces nouvelles dispositions soient destinées à évincer les droits du gardé à vue. Enfin et surtout, la CNCDH réitère sa recommandation portant sur le retrait des dispositions étendant l'application de la mesure de retenue administrative aux «mineurs de 18 ans», autrement dit tous les mineurs. En effet, les motifs qui fondent cette mesure (la collecte d'informations) et la privation de liberté qu'elle entraîne sont nécessairement contraires à l'intérêt supérieur de l'enfant (article 3 de la Convention internationale des droits de l'enfant).

En ce qui concerne le déroulement du contrôle, le code de déontologie commun à la police et à la gendarmerie nationales, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2014, et inséré dans le code de la sécurité intérieure, définit les règles élémentaires du comportement général attendu du policier : exemplarité, intégrité, courtoisie, respect de la dignité des personnes, caractère nécessaire et proportionnée de la contrainte...<sup>85</sup>. La CNCDH salue notamment la codification de la palpation de sécurité dans l'article R. 434-16 du code de la sécurité intérieure<sup>86</sup>, d'autant plus qu'elle s'accompagne d'efforts en matière de formation des policiers et des gendarmes, l'accent étant mis «sur la justification et le non-systémisme de la palpation<sup>87</sup>». Il est à préciser que, si les fouilles sont régies par les dispositions relatives aux perquisitions, la palpation ne fait pas l'objet d'un encadrement par la loi, ce que déplore la CNCDH. Les témoignages recueillis par les acteurs associatifs font encore état de manquements fréquents aux règles de déontologie, notamment des violences dites «de l'ombre»<sup>88</sup>, telles que l'utilisation abusive de menottes, les injures ou les tutoiements, les fouilles et les palpations de sécurité. Précisément, si certaines pratiques sont clairement prohibées, d'autres, souvent présentées par les forces de l'ordre comme des mesures de sécurité, sont légales et jouent un rôle tout à fait légitime au service du maintien de l'ordre, à condition de respecter la double condition de nécessité et de proportionnalité.

85. Voir également le code européen d'éthique de la police, adopté en 2001 par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe.

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

87. Le ministère de l'Intérieur annonçait ainsi en novembre 2015 un doublement des heures de formation par simulation aux contrôles d'identité et aux palpations de sécurité. Voir la contribution du ministère de l'Intérieur jointe au *Rapport 2015* de la CNCDH sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie.

88. Selon l'expression de l'ACAT, mars 2016, *L'Ordre et la Force. Enquête sur l'usage de la force par les représentants de la loi en France*, p. 14.

## B. Encadrer davantage les pratiques : des pistes de réflexion

De manière générale, le cadre légal des contrôles, aussi souple soit-il, ne peut expliquer à lui seul ni leur fréquence, ni leur ciblage sur certains groupes, ni les manquements à la déontologie. Si l'agent de police dispose toujours d'une marge d'autonomie dans l'exercice de ses missions, dans le cas des contrôles d'identité, elle est particulièrement importante du fait des conditions juridiques floues réglementant la pratique. Partant, la CNCDH formulera plusieurs observations générales.

D'une part, le pouvoir discrétionnaire de l'agent est « *une évidence de fait* »<sup>89</sup> qui ne doit pas être confondue avec l'abus et l'arbitraire. L'entremise de l'agent est en effet nécessaire pour ajuster la norme aux circonstances qui entourent son application concrète.

D'autre part, comme le souligne Jacques Buisson, le constat d'une infraction par l'agent, surtout en cas de flagrance, repose sur l'occurrence d'un fait infractionnel apparent, ou sur un élément objectivement vraisemblable le laissant penser. Dans ce cas, la suspicion de l'agent repose sur une perception, souvent fugitive, visuelle (perception la plus fréquente), auditive (ainsi en cas d'appels au secours), tactile (ainsi à l'occasion d'une palpation de sécurité), olfactive ou gustative (ainsi pour détecter la présence de produits stupéfiants). Or « *ni la loi ni la jurisprudence n'exigent, pour la caractériser, que la situation constatée soit évidente* »<sup>90</sup>. Aussi une part de contingence dans l'occurrence du contrôle d'identité ne peut-elle être raisonnablement exclue. Néanmoins, il est possible d'encadrer les pratiques pour guider l'activité des agents de police et éviter tout relâchement dans le respect des exigences déontologiques. À cette fin, la CNCDH invite les pouvoirs publics à explorer plusieurs pistes de réflexion complémentaires.

Premièrement, les concepts usités par le législateur et le Conseil constitutionnel (« *raison plausible* », « *circonstances particulières* », « *critères objectifs* ») ne font par nature nullement l'objet d'une définition précise, si ce n'est des cas d'espèce relevant de la jurisprudence de telle cour d'appel, parfois de la Cour de cassation, qui retient comme valide juridiquement ou non tel comportement ou circonstance dans tel cas particulier. La loi ne définit pas non plus de procédure d'action standardisée sur le déroulement d'un contrôle d'identité. Aussi, pour préciser les principes directeurs inscrits dans le code de procédure pénale et le code de déontologie, le ministère de l'Intérieur et/ou le Défenseur des droits pourraient produire un guide pratique, à diffuser largement auprès des services de police, voire du grand public, précisant – sur la base de la jurisprudence – ce qui peut être considéré comme un indice objectivement vraisemblable pouvant fonder un contrôle dans chacun des cadres juridiques considérés. Ce livret permettrait de définir un « *standard de soupçon raisonnable* » conformément à la recommandation de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance

89. P. Thévenin, « Le droit hors de compte. L'aiguillage managérial de la discrétion policière », *Déviante et Société*, vol. 40, p. 169.

90. J. Buisson, *Police. Pouvoirs et devoirs*, Dalloz, 2015, pp. 57 et 66.

(ECRI)<sup>91</sup>, dans le but de limiter le risque d'arbitraire, qui trouve son origine dans une définition extensive de la suspicion. Ce guide pourrait également comporter un déroulé standard d'un contrôle d'identité, d'une fouille et d'une palpation de sécurité.

Deuxièmement, l'étude précitée, dirigée par Sebastian Roché et Dietrich Oberwittler avec Jacques de Maillard, souligne que les contrôles d'identité ne font pas l'objet en France de questionnements internes ; ce dernier parle d'« invisibilité organisationnelle »<sup>92</sup> des contrôles d'identité, en précisant que, « en France, ils ne sont pas comptabilisés, il n'y a pas de guide sur la façon de les conduire (au-delà du code pénal et de quelques lignes dans le code de déontologie), ce n'est pas non plus une question discutée par les agents avec la hiérarchie intermédiaire. Pendant nos observations en 2011 et 2012, elles n'ont jamais figuré parmi les sujets de débriefing entre les agents de la rue et leurs encadrants »<sup>93</sup>. Partant, la CNCDH appelle les autorités investies du pouvoir hiérarchique – le ministre de l'Intérieur et ses relais hiérarchiques, soit les commissaires de police et les officiers de gendarmerie – à encadrer davantage les pratiques de contrôle :

- en encourageant les encadrants à faire un point régulier sur les contrôles d'identité réalisés par les patrouilleurs, notamment lors des briefings et débriefings ;
- en mettant en place un dispositif de suivi des contrôles d'identité dans les unités de police et de gendarmerie ;
- en engageant une réflexion sur une réforme possible des critères d'évaluation du travail policier – en prenant davantage en compte le respect de la déontologie et les compétences relationnelles – et, le cas échéant, de la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001 qui conditionne l'octroi de crédits budgétaires aux résultats obtenus, dans la mesure où il est difficile de « chiffrer » les effets de l'activité policière en termes d'efficacité et d'impact sur la population ;
- en délivrant une formation portant spécifiquement sur l'encadrement des pratiques de contrôle aux brigadiers et, plus généralement, aux agents susceptibles d'être responsables d'équipe d'une patrouille.

Troisièmement, une attention particulière devrait être portée aux contrôles réalisés sur réquisitions du procureur, qui tendent à devenir routinières. Cela permettrait d'éviter que les policiers, dont l'activité est concentrée autour d'un objectif fixé par la hiérarchie, ne se retrouvent sous le régime d'une liberté à la fois totale et prescrite. À l'heure actuelle, en l'absence d'obligation formelle de motiver les contrôles, ces derniers se fonderaient en grande partie sur des critères subjectifs, propres à chaque agent, ce qui n'est pas acceptable<sup>94</sup>. De plus, la multiplication des réquisitions du procureur délivrées aux services de police ne peut que vider de leur sens et ainsi fragiliser lesdites procédures. Il convient de relever l'action concertée menée en Seine-Saint-Denis par le parquet et la Direction territoriale de sécurité de proximité pour réduire le nombre de réquisitions délivrées aux forces de l'ordre, qui sont passées de 60 000 en 2013,

91. ECRI, *Recommandation de politique générale n° 11 sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de police*, CRI(2007) 39, 29 juin 2007.

92. Audition de J. de Maillard, le 17 octobre 2016.

93. J. de Maillard et al., 2016, étude précitée, p. 290.

94. Défenseur des droits, décision MSP-MDS-MLD-2015-021 du 3 février 2015 relative à des contrôles d'identité discriminatoires.

à 55 000 en 2014 et 43 000 en 2015<sup>95</sup>. *A minima*, afin de contrôler de manière plus rigoureuse les contrôles effectués sous la responsabilité du procureur, un soin particulier devrait être apporté aux demandes de réquisition accordées ou refusées aux forces de police et, le cas échéant, à la rédaction des réquisitions délimitant le périmètre d'intervention et les infractions recherchées. En outre, les autorités investies du pouvoir hiérarchique devraient veiller à ce qu'un rapport écrit relatant le déroulement des opérations soit effectivement et systématiquement transmis au procureur à l'issue de ces opérations afin que ce dernier puisse « *conserver la maîtrise des opérations menées selon ses réquisitions et contrôler aussi bien leur déroulement d'ensemble que l'action des officiers de police judiciaire et des agents placés sous leur contrôle*<sup>96</sup> ».

Quatrièmement, la prise de contact apparaît comme un élément primordial dans la dynamique du contrôle<sup>97</sup>. La courtoisie et les explications données à la personne interpellée sur les raisons du contrôle sont susceptibles de rendre l'expérience vécue par cette dernière moins difficile. En l'état actuel du droit, les agents ne sont pas formellement tenus de fournir une telle explication ; plusieurs personnes en ayant fait la demande ont signalé l'absence ou le caractère évasif des réponses apportées (du type « *simple contrôle de routine* »<sup>98</sup>). À l'instar de la Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS)<sup>99</sup>, la CNCDH recommande que des instructions claires soient communiquées aux forces de police de manière à les encourager à exposer oralement les raisons du contrôle. Il serait également intéressant de réfléchir à l'inclusion d'une mention allant dans ce sens dans le code de déontologie. Plus généralement, les agents pourraient être encouragés à exploiter le temps de latence, qui correspondrait à plus de la moitié du temps de l'intervention, en engageant « *des conversations stratégiques* » selon l'expression du psychologue Éric Maillard<sup>100</sup>. D'après l'étude publiée en 2005 par ce dernier reposant sur l'observation de 84 situations de contrôle réalisés par des agents de la Compagnie départementale d'intervention (CDI) d'un commissariat central d'une grande ville (400 000 habitants) du nord de la France, cette pratique – employée d'ailleurs par une part importante de l'échantillon étudié – permettrait d'obtenir de l'information (sur les personnes, les lieux...), de maintenir une communication verbale et un climat favorable.

95. Audition de L. Pageot le 19 octobre 2016.

96. Circulaire n° JUSD9330024C du 19 août 1993 du garde des Sceaux.

97. E. Maillard, étude précitée, 2005.

98. D'après l'enquête menée sous l'égide de l'OSJI et du CNRS, les fonctionnaires de police ont donné une raison justifiant le contrôle dans moins de 40 % des cas, étude précitée, 2009, p. 40. D'après, l'étude conduite par N. Jounin *et al.*, précitée, 2015, l'absence de justification du contrôle est plus fréquent pour les non-blancs, et le cas échéant les motifs correspondant à ceux prévus par le CPP sont moins mis en avant.

99. La CNDS a noté qu'il était « *essentiel* » que la police « *explique systématiquement les motifs des contrôles d'identité* », surtout lorsqu'il s'agit d'enfants qui « *peuvent être moins à même de comprendre spontanément les tenants et les aboutissants des interventions de la police* », CNDS, *La Déontologie des forces de sécurité en présence des mineurs*, 2008, p. 55.

100. Dans le cadre de son étude, le psychologue E. Maillard a remarqué que ce temps de latence, soit le temps d'attente relatif à la consultation par les patrouilleurs des fichiers centraux de police, constituait un moment sensible du contrôle d'identité, étude précitée, 2005.

Cinquièmement, une attention particulière devrait être portée à la formation initiale et continue des policiers et des gendarmes, notamment à :

- l’adaptation des modules de formation proposés aux situations de travail des policiers et futurs policiers, en veillant à ce qu’ils permettent aux apprenants de développer une posture réflexive sur leur pratique afin d’utiliser leur pouvoir de contrôle à bon escient (Quels indices objectifs peuvent fonder le contrôle ? Le contrôle est-il toujours nécessaire et utile ? Quel est le bon moment pour intervenir ? Quelle procédure d’action ?)<sup>101</sup> ;
- la sensibilisation des agents de la force publique aux biais implicites pouvant influencer leurs pratiques, et aux effets des contrôles d’identité en termes d’efficacité et d’impact sur la population<sup>102</sup>. Dans ce cadre, la co-formation où interagissent agents et usagers du service public pourrait être une approche intéressante à expérimenter, aux fins de questionner et de faire évoluer les représentations mutuelles et les pratiques pour favoriser des interactions apaisées entre les uns et les autres.

Il convient cependant de souligner qu’un changement dans les politiques de formation, non accompagné d’une réflexion sur les stratégies à mettre en œuvre pour transformer ces relations, peut se heurter aux réalités de l’activité policière<sup>103</sup>.

Dernièrement, en lien avec ce qui a été dit précédemment, la CNCDH invite les pouvoirs publics à engager une réflexion approfondie sur les politiques publiques de sécurité, sur les méthodes d’évaluation qui mesurent de manière chiffrée la performance policière et sur les missions attribuées par les acteurs politiques à la police, qui influencent dans une grande mesure le répertoire d’actions mobilisé sur le terrain et, de ce fait, les relations entretenues avec la population. Cette réflexion pourrait être menée à l’aune des critères d’efficacité, de nécessité et de nuisance, tels que définis par l’ECRI dans sa recommandation de politique générale n° 11 sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de police<sup>104</sup>. La réflexion devrait également porter sur l’organisation du travail policier au sein des différents corps d’appartenance, sur la conception même du « *maintien de l’ordre* » en France, et sur les moyens de réintroduire, au sein du travail policier, une forme de proximité avec la population, qui semble faire défaut – surtout depuis la suppression de la police de proximité. Ces questions pourraient faire l’objet d’une conférence de consensus, à l’instar de

101. Pour faciliter le transfert des apprentissages aux situations de travail, E. Maillard a mis en évidence la nécessité de favoriser les mises en situation dynamiques complexes, en faisant par exemple « *varier le nombre de paramètres présents au départ vers une complexification croissante* ». L’objectif est de placer les apprenants en situation de gestion de facteurs multiples en « *favorisant chez eux les activités de diagnostic et de régulation de l’interaction* », afin d’explicitier notamment « *les stratégies de contrôle [...], les objectifs poursuivis et leur intérêt* », *ibid.*, pp. 65-66. Ayant observé trois modules pédagogiques concernant les contrôles d’identité, A. Wuilleumier constate que la simulation des contrôles reste « *extrêmement scolaire, c’est-à-dire statique, lisse et peu investie par le groupe d’élèves quelle que soit leur position* ». Il semblerait qu’en la matière la pédagogie de la modération peine à s’imposer, A. Wuilleumier, 2014, étude précitée, pp. 251-253.

102. Ce type de formation existe déjà ; voir celles mises en œuvre dans le cadre des Centres nationaux de la fonction publique territoriale (CNFPT), où interagissent professionnels et personnes vivant en grande précarité.

103. D. Pichonnaz, « Réformer les pratiques policières par la formation ? Les obstacles à la transformation des relations entre les policiers et leurs publics », *Déviance et Société*, vol. 35, mars 2011, pp. 335-359.

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

celle qui s'est tenue les 14 et 15 février 2013 sur la prévention de la récidive<sup>105</sup>, première étape vers un travail approfondi devant s'inscrire dans la longue durée.

### C. Assurer un contrôle effectif *a posteriori*

L'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen affirme que « *la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration* ». Le contrôle *a posteriori* de l'autorité hiérarchique et du juge judiciaire, gardien de la liberté individuelle, constitue une garantie nécessaire en vue d'assurer un juste équilibre entre la protection des droits et libertés et l'impératif de sécurité publique. En l'espèce, les efforts doivent se concentrer sur l'amélioration des moyens de poursuite et de preuve.

#### 1. Les possibilités de recours en cas d'abus

La personne s'estimant victime d'un contrôle discriminatoire et/ou abusif peut saisir les services d'inspection de la police (IGPN) ou de la gendarmerie (IGGN) nationales, déposer plainte, ou encore saisir le Défenseur des droits<sup>106</sup>. Plusieurs associations font état de la réticence des personnes ayant vécu un contrôle ressenti comme abusif à entamer une procédure administrative et/ou judiciaire, surtout si le dommage subi est perçu comme bénin, et le cas échéant à la poursuivre jusqu'au bout<sup>107</sup>. De nombreux freins peuvent conduire ces dernières à ne pas s'y aventurer (sentiment de honte ou de résignation, crainte des représailles, peur d'être mal compris ou de ne pas être entendu, lenteur et opacité des procédures administrative et judiciaire, rareté de celles qui aboutissent, difficulté d'apporter la preuve). En filigrane, se pose la question du climat d'impunité des agents de la force publique mis en exergue notamment par la Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS) dans son rapport annuel de 2004<sup>108</sup>, par Amnesty International France dans deux rapports datant respectivement des années 2005 et 2009<sup>109</sup> et, plus récemment, par l'Action des chrétiens pour l'abolition de la torture (ACAT) dans son rapport d'enquête sur les violences policières<sup>110</sup>.

Concernant les dispositifs d'inspection internes de la police et de la gendarmerie, il peut ne pas être évident, pour les personnes s'estimant victimes d'abus commis par des agents des forces de l'ordre, de faire confiance à un mécanisme interne à la police et à la gendarmerie, tel que les services d'inspection. Toutefois, la CNCDH salue les efforts accomplis pour diversifier les modes d'accès

105. <http://conference-consensus.justice.gouv.fr/>

106. F. Ocqueteau, « Qu'est-ce qu'une police déontologique ? », *Revue internationale de criminologie et de police technique et scientifique*, mars 2016, pp. 349-383.

107. Audition de C. Angeli-Troccaz, le 17 octobre 2016. Stop contrôle au faciès a mis en place un numéro pour envoyer un SMS auquel on peut signaler tout contrôle abusif. 2 283 personnes ont contacté le pôle juridique du Collectif d'avril 2011 à décembre 2015. Seulement 4,2 % des plaignants ont fait la demande d'un avocat, 6,2 % ont signalé l'abus au Défenseur des droits, 1,6 % au procureur de la République et moins de 1,5 % aux services d'inspection. Les abandons en cours de procédure sont nombreux (étude précitée, 2016).

108. CNDS, *Étude sur la part des discriminations dans les manquements à la déontologie*, rapport 2004.

109. AIF, *France : pour une véritable justice*, 2005 ; *France : des policiers au-dessus des lois*, 2009.

110. ACAT, rapport précité, 2016.

aux services d'inspection de la police nationale (IGPN)<sup>111</sup> et de la gendarmerie nationale (IGGN), chaque personne pouvant signaler directement un litige par le biais d'un courrier ou d'un formulaire disponible en ligne, rejoignant une recommandation émise par la CNCDH depuis plusieurs années<sup>112</sup>. L'efficacité de ces dispositifs dépend des suites données aux signalements, notamment l'ouverture d'une enquête, en veillant, le cas échéant, à ce que soient prises les mesures disciplinaires qui s'imposent. Dans son rapport de 2009, Amnesty International France relevait ainsi que « *toutes les plaintes ne sont pas fondées* » mais que « *l'écart entre le nombre de plaintes reçues et le nombre de sanctions disciplinaires prises permet de s'interroger sur l'exhaustivité et l'impartialité des enquêtes*<sup>113</sup> ». Il existe peu d'informations précises et accessibles sur le nombre et la nature des fautes ayant fait l'objet d'enquêtes internes, ainsi que sur les résultats de ces enquêtes. La CNCDH salue l'effort de transparence amorcé par l'IGPN en la matière. La CNCDH recommande de poursuivre ces efforts en publiant des données précises sur les signalements reçus par les services d'inspection, précisant leur nombre et leur nature et, le cas échéant, les mesures disciplinaires qui s'en suivent. En sus, les services d'inspection pourraient – au-delà de l'envoi d'un accusé de réception – informer la personne des suites données à son signalement.

En ce qui concerne la saisine du Défenseur des droits, qui a repris les missions de la Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS) en 2011, le collège de déontologie de la sécurité a précisément pour mission de veiller au respect des règles déontologiques par les forces de sécurité. Le Défenseur des droits peut – à l'inverse de la CNDS – être saisi directement et gratuitement par toute personne. Il peut également, sous certaines conditions, s'autosaisir. Les bonnes relations entretenues par l'institution avec les services d'inspection et l'autorité judiciaire doivent être soulignées<sup>114</sup>. Néanmoins, son pouvoir d'investigation est limité – ledit collège est composé d'une dizaine de membres – et il ne peut que publier un avis dont la mise en œuvre est soumise à la discrétion des autorités concernées<sup>115</sup>.

S'agissant d'un recours en justice, les enquêtes sur les allégations de violations des droits de l'homme commises par les forces de sécurité doivent être exhaustives, impartiales et indépendantes, conformément aux obligations liant la France en tant qu'État partie au Pacte international relatif aux droits civils et politiques et à la Convention européenne des droits de l'homme<sup>116</sup>. Si les réticences à déposer plainte dans un commissariat pour dénoncer les agissements d'un policier sont compréhensibles, les réticences à prendre directement attache avec le procureur de la République interrogent le système judiciaire. Cette démarche constituerait une source d'inquiétude pour les plaignants, du fait des doutes concernant le caractère indépendant, impartial, exhaustif des enquêtes placées

111. 10 % des signalements reçus par l'IGPN concernent les contrôles d'identité sur un total d'environ 3000 signalements en 2014 et 2015, audition de C. Angeli-Troccaz, le 17 octobre 2016.

112. Voir notamment CNCDH, année 2013, *Rapport annuel sur la lutte contre le racisme*.

113. AIF, 2009, rapport précité, p. 17. Est cité notamment le *Rapport spécial sur la discrimination* de la CNDS de 2004 qui souligne que « *les propos ou actions discriminatoires sont très rarement sanctionnés* ».

114. Audition de C. Angeli-Troccaz, le 17 octobre 2016.

115. Voir CNCDH, *Avis sur le Défenseur des droits*, 4 février 2010.

116. Voir notamment article 2 du PIDCP et article 13 de la CEDH sur le droit au recours effectif.

sous la responsabilité du procureur ou du juge d'instruction<sup>117</sup>. En effet, si les forces de l'ordre n'ont pas de lien structurel avec les organes chargés de faire respecter la loi, ils font souvent appel à leurs services dans le cadre de l'enquête. Partant, la CNCDH aimerait formuler plusieurs observations.

En premier lieu, elle soutient les préconisations déjà formulées par plusieurs acteurs associatifs s'agissant de la nécessité d'assurer une meilleure transparence dans le traitement judiciaire des plaintes mettant en cause les forces de l'ordre<sup>118</sup>. La CNCDH recommande la publication de données précises sur les plaintes visant un agent de police ou de gendarmerie, s'agissant notamment du nombre et de la nature des plaintes reçues et, le cas échéant, des procédures engagées et de leurs suites judiciaires.

En deuxième lieu, plusieurs associations et institutions s'inquiètent du fait que les accusations d'outrage (insulte envers une personne dépositaire de l'autorité publique) ou de rébellion (résistance avec violence envers un représentant de l'autorité)<sup>119</sup> soient parfois utilisées comme tactique pour déconsidérer les plaintes des particuliers contre des agents des forces de l'ordre<sup>120</sup>. Inversement, des syndicats de police affirment que la police est le corps le plus sanctionné de toute la fonction publique d'État et que les plaintes pour outrage ou rébellion ne donnent presque jamais lieu à des poursuites judiciaires, alors même qu'elles constituent des infractions dont il est légitime de poursuivre les auteurs<sup>121</sup>. La CNCDH rejoint la position d'Amnesty International qui, aux fins de s'assurer de l'équité de la procédure, souligne que « l'idéal serait que les deux plaintes fassent l'objet d'une enquête unique afin que tous les éléments de preuve et les deux accusations soient examinés en même temps, de manière exhaustive et impartiale<sup>122</sup> ». Le cas échéant, les sanctions doivent être effectives, proportionnées et dissuasives, notamment en cas de discrimination, conformément à l'article 15 de la directive 2000/43 du Conseil de l'Union européenne<sup>123</sup>.

En troisième et dernier lieu, de manière générale, la difficulté relève avant tout d'une impossibilité d'établir les faits en raison de l'insuffisance de preuve, aux

117. Voir Stop contrôle au faciès, rapport précité, 2016.

118. AIF, rapports précités, 2005 et 2009; ACAT, rapport précité, 2016.

119. Voir Inspection générale de l'administration (IGA), *Rapport sur l'évolution et la maîtrise des dépenses de contentieux à la charge du ministère de l'Intérieur*, septembre 2013, pp. 59-60; ACAT, 2016, *rapport précité*, p. 88. À noter que l'outrage adressé à une personne dépositaire de l'autorité publique est puni d'une peine pouvant aller jusqu'à six mois de prison et 7 500 euros d'amende; en cas de rébellion dite « simple », la peine encourue est de un an d'emprisonnement et 15 000 euros d'amende.

120. Voir notamment Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, *Rapport sur le respect effectif des droits de l'homme en France après sa visite du 5 au 21 septembre 2005*, parag. 180; ACAT, 2016, rapport précité, p. 88; Stop contrôle faciès, 2016, rapport précité, p. 30.

121. Auditions de S. Gaudon et P. Disant du 12 septembre 2016, J.-M. Bailleul et C. Dumont du 17 octobre 2016. D'après une étude du ministère de la Justice de 2011, *Infostat Justice 114*, les condamnations pour « outrages, rébellions et autres atteintes à l'ordre administratif et judiciaire » ont augmenté de 74 % en vingt ans. Un rapport précité de l'IGA datant de 2013 fait apparaître que les dépenses liées à la protection juridique accordée aux policiers victimes d'outrages, de rébellions ou de violences ont augmenté de plus de 50 % depuis 2006, passant de 8,7 millions d'euros à 13,2 millions d'euros en 2012. Des montants « près de 30 fois supérieurs dans la police par rapport à la gendarmerie pour des effectifs comparables », souligne l'IGA.

122. AIF, rapport précité, 2009, p. 33.

123. 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.

fins de permettre à l'autorité judiciaire d'être en mesure de déterminer clairement si la décision du contrôle en cause était fondée sur des critères objectifs ou si, par exemple, la réalisation de telle fouille, ou telle palpation, était nécessaire et proportionnée et, partant, légale<sup>124</sup>.

## 2. Une nécessaire traçabilité des contrôles d'identité

Considérant l'absence de traçabilité des contrôles d'identité comme une entrave à un contrôle juridictionnel effectif, la cour d'appel de Paris a estimé le 24 juin 2015 qu'un aménagement de la charge de la preuve était nécessaire afin qu'il ne soit pas exigé du justiciable, alléguant du caractère discriminatoire de l'opération, d'en apporter les éléments de preuve. Les dispositions de l'article 4 de la loi du 27 mai 2008, faisant peser la charge de la preuve de non-discrimination sur le défendeur, sont donc applicables en l'espèce. Ces arrêts marquent une évolution favorable aux droits fondamentaux, particulièrement en matière de non-discrimination. Le comportement discriminatoire des agents de police n'en demeure pas moins difficile à caractériser<sup>125</sup>. Au-delà de l'aménagement de la charge de la preuve, il convient ainsi d'envisager un dispositif de traçabilité des contrôles d'autant plus nécessaire que les pouvoirs de police en la matière se sont accrus. Si les pouvoirs publics ont engagé une réforme en ce sens, pour la CNCDH, elle demeure – en l'état – inachevée.

À titre liminaire, rappelons que le Conseil constitutionnel a souligné, dans sa décision n° 93-323 du 5 août 1993, qu'« il revient à l'autorité judiciaire gardienne de la liberté individuelle de contrôler en particulier les conditions relatives à la légalité, à la réalité et à la pertinence des raisons ayant motivé les opérations de contrôle d'identité ». Or aucune formalité écrite ne permet de garder la « trace » du contrôle. En pratique, seuls ceux ayant donné lieu à des suites administratives ou judiciaires (une amende ou une arrestation) sont identifiés et comptabilisés. Cette absence de traçabilité, dont a fait état la Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS)<sup>126</sup>, puis le Défenseur des droits<sup>127</sup>, entrave la transparence de l'action policière et la possibilité d'un recours pour la personne contrôlée, dans la mesure où il est difficile, *a posteriori*, de prouver ne serait-ce que l'occurrence du contrôle ou d'identifier l'agent l'ayant effectué. De même, sans trace, il est difficile pour les magistrats de contrôler l'exactitude des faits ou la légalité des motifs du contrôle.

### a. Le port du matricule

En premier lieu, les agents des forces de police et de gendarmerie doivent apposer de manière visible un numéro d'identification (« référentiel des identités et de l'organisation »), sur l'uniforme, ou sur le brassard pour ceux qui interviennent

124. Audition de L. Pageot le 19 octobre 2016.

125. Voir T. Dumortier, « Les “contrôles au faciès” saisis par la justice », *Revue des droits de l'homme*, Actualités Droits-Libertés, 10 septembre 2015.

126. La CNDS indiquait dans son dernier rapport : « Il n'est pas satisfaisant que ni l'autorité hiérarchique, ni l'autorité judiciaire, ni la CNDS ne puissent être en mesure de vérifier la manière dont sont sélectionnées les personnes qui font l'objet d'un contrôle d'identité », rapport 2010, p. 35.

127. Défenseur des droits, *Rapport relatif aux relations police/citoyens et aux contrôles d'identité*, octobre 2012.

en civil <sup>128</sup>. Si le numéro d'identification permet en théorie de sortir les contrôles d'identité de l'anonymat qui est souvent pointé comme source d'impunité, cette mesure *a minima* ne permet pas de justifier des conditions dans lequel le contrôle s'est déroulé. La latitude laissée aux agents dans la sélection des personnes contrôlées reste intacte dans la mesure où les contrôles s'opèrent sans aucune formalité obligatoire permettant d'en justifier le motif.

En outre, l'effectivité de cette mesure pose question. Il apparaît que ledit numéro, qui se porte sur une petite bande scratch détachable, n'est pas toujours visible ; il peut être très difficile pour la personne contrôlée de demander à l'agent, sans risquer d'aggraver sa situation, de le lui montrer et plus encore de le photographier. Enfin, la longueur du numéro (à savoir sept chiffres), quand il est bien visible, constitue un frein à sa mémorisation, ce qui en limite fortement la portée. Aussi, la CNCDH recommande-t-elle d'améliorer la visibilité et la lisibilité de ce matricule.

### **b. Les caméras « piétons »**

En deuxième lieu, la généralisation du dispositif des caméras « piétons », sur la base d'une expérimentation menée depuis 2013 par les services de police et de gendarmerie (ainsi qu'au déploiement de ce matériel dans plusieurs zones de sécurité prioritaire en 2014), a été confirmée alors même qu'aucune doctrine d'emploi, sur les aspects à la fois juridiques et techniques, n'a encore été arrêtée <sup>129</sup>. Depuis, l'article L. 241-1 du code de la sécurité intérieure, modifié par l'article 112 de la loi sur le crime organisé du 6 juin 2016, est venu clarifier quelque peu le cadre légal d'utilisation des caméras mobiles par les forces de l'ordre. Un décret en Conseil d'État, pris après avis de la CNIL, doit encore préciser les modalités d'application dudit article et d'utilisation des données collectées. La Commission espère que cette étape interviendra le plus rapidement possible, avant la généralisation effective du dispositif <sup>130</sup>, qui aura des conséquences financières importantes <sup>131</sup>.

Filmer les interventions de maintien de l'ordre et les contrôles d'identité *via* le recours au dispositif de vidéo mobile (caméras piétons, caméras portées, caméras embarquées dans des véhicules terrestres ou des aéronefs) serait de nature à en apaiser le déroulement. La caméra est en effet visible de la personne

128. 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* ».

129. La généralisation de ce dispositif a été confirmée par le Premier ministre lors du Comité interministériel à l'égalité et à la citoyenneté. Voir les mesures du plan d'action Égalité et Citoyenneté : la République en actes, présentées lors du Comité interministériel du 6 mars 2015.

130. La publication dudit décret est envisagée pour décembre 2016, cf. échéancier de mise en application de la loi.

131. Ce dispositif aura des conséquences financières importantes. L'étude d'impact du projet de loi sur le crime organisé indique que « *le coût d'une caméra est actuellement de 1 200 euros, avec des tarifs préférentiels en cas de commande de masse* ». À la fin de l'année 2015, poursuit le document, les services de la direction générale de la police nationale et de la préfecture de police étaient dotés de 1 584 caméras « piétons ». « *En 2016, 373 caméras supplémentaires seront livrées.* » La « *généralisation du déploiement pour les agents de la police nationale dès 2016 peut être estimée à 1,2 million d'euros par an en cas de maintien du rythme initialement prévu de 1 000 caméras par an, avec au surplus un coût de 150 000 euros annuels pour les serveurs de stockage* ».

faisant l'objet d'une intervention ; dans le cas d'un contrôle d'identité, elle est positionnée au niveau de l'épaule de l'agent avec une sangle, une diode rouge s'allumant pour signaler que l'enregistrement est en cours. De plus, ce dispositif permettrait l'objectivation des faits (image/son), notamment lors d'une procédure judiciaire, tout en renforçant la transparence de l'action policière.

Dans un précédent rapport sur la lutte contre toutes les formes de racisme, la CNCDH avait exprimé quelques inquiétudes quant à la mesure retenue au regard du respect des libertés individuelles<sup>132</sup>. Interrogé sur ce point, le ministère de l'Intérieur a présenté de manière précise les garanties pouvant être offertes par ce dispositif<sup>133</sup>. Le Conseil d'État ayant estimé qu'un usage actif et ininterrompu des caméras pourrait être attentatoire aux libertés publiques, l'enregistrement n'est déclenché à l'initiative de l'agent que lorsqu'une intervention est sur le point de mal tourner ; la caméra conserve ce qui a été filmé 30 secondes avant le déclenchement et 30 secondes après l'arrêt de l'enregistrement, afin que l'effet du choix discrétionnaire de l'agent quant à la plage enregistrée soit atténué. En outre, le champ de la caméra se situe entre 70° et 110° (et non 180°), le but étant de filmer l'intervention et non la voie publique. Les données, intégrées dans un logiciel informatique, sont cryptées, et leur exploitation est limitée et confidentielle, puisque seuls le supérieur hiérarchique de l'agent (commissaire de police, officier de gendarmerie), ou l'institution judiciaire, le cas échéant, peuvent en autoriser l'accès. Les informations sont conservées seulement six mois en l'absence de procédure administrative, judiciaire ou disciplinaire. L'apport de la vidéo aurait été jugé positif tant par les forces de sécurité que par les magistrats dans le cadre de plusieurs enregistrements utilisés au cours de procédures. Une récente étude de l'ACAT souligne que les vidéos amateurs seraient souvent le seul élément permettant de prouver la responsabilité de l'agent mis en cause<sup>134</sup>.

Si les garanties offertes en termes de protection des libertés publiques et des données personnelles sont appréciables, le pouvoir d'appréciation laissé à l'agent de police ou de gendarmerie quant à l'opportunité du déclenchement de la caméra ou encore l'orientation de la prise de vue pose question. Interrogé sur ce point, le ministère de l'Intérieur a répondu qu'il s'agissait d'un faux problème car, en cas de difficultés, l'agent qui n'aurait pas activé la caméra devrait en répondre à son supérieur hiérarchique, le plaçant dans une « *situation inconfortable* »<sup>135</sup>. Par mesure de totale transparence, et afin de garantir que ce dispositif protège tant les forces de l'ordre que les usagers, la CNCDH recommande d'élargir l'initiative du déclenchement de l'enregistrement aux personnes faisant l'objet d'une intervention. Un amendement déposé et adopté par la Commission des lois de l'Assemblée nationale le 30 mars 2016 prévoyait cette possibilité, mais a été rejeté par le Sénat. La CNCDH regrette que le législateur n'ait pas saisi

132. CNCDH, *La Lutte contre le racisme*, rapport précité, année 2014, p. 83.

133. CNCDH, *ibid.*, année 2015, pp. 95-96.

134. « *On constate de plus en plus l'utilité des vidéos, souvent seul élément de preuve tangible pour accréditer une version des faits ou une autre* », ACAT, mars 2016, rapport précité, p. 79.

135. CNCDH, rapport précité, année 2015, p. 95.

cette opportunité afin de rétablir l'équilibre entre les deux parties<sup>136</sup>. Une des alternatives possibles pourrait être d'envisager le déclenchement systématique de l'enregistrement au début de chaque nouvelle opération de contrôle d'identité.

### **c. La remise d'un récépissé à l'utilisateur contrôlé**

En définitive, ni le port individuel d'un matricule, ni l'enregistrement de l'opération de contrôle, ce dernier n'étant à ce jour pas systématique et restant à la discrétion de l'agent, ne sauraient faire l'économie d'une formalité écrite, comme la rédaction d'un procès-verbal ou la remise d'un récépissé à l'utilisateur contrôlé. Cette dernière constitue l'une des principales revendications des acteurs associatifs<sup>137</sup>. À ce jour, plusieurs propositions de loi en la faveur d'une telle procédure ont été, en vain, déposées au Parlement<sup>138</sup>. Cette attestation de contrôle pourrait comprendre le matricule de l'agent, le lieu, la date, l'heure, le cadre légal, le motif (raison qui a suscité la suspicion) et l'issue (sans suite, avertissement, verbalisation, interpellation...) du contrôle ainsi que, s'il y a lieu, les nom et prénom de la personne contrôlée sur l'exemplaire du reçu remis à cette dernière.

La CNCDH entend les arguments et les réserves exprimés par les forces de l'ordre, par l'entremise de leurs représentants syndicaux, et par les acteurs associatifs, s'agissant de la remise systématique d'un récépissé à l'utilisateur contrôlé.

Pour certains représentants syndicaux, le récépissé constituerait un acte administratif supplémentaire, particulièrement chronophage, obérant de ce fait l'activité des forces de sécurité déjà très occupées. *A minima*, envisager un tel dispositif ne serait possible que si la réflexion porte en même temps sur les moyens de réduire la lourdeur des tâches administratives et de la procédure pénale. En sus, ce dispositif serait perçu comme une véritable défiance à leur endroit<sup>139</sup>. De plus, les représentants du syndicat Alliance Police nationale plaident pour une dédramatisation de cette opération de police alors que le récépissé – à leurs yeux – accentuerait cette dramatisation<sup>140</sup>.

Pour les seconds, l'accent est mis sur les expériences étrangères, par exemple l'Espagne ou la Hongrie, qui révéleraient les avantages que l'on peut attendre du récépissé, sans en omettre néanmoins les limites : ces expériences n'ont pas été

136. Le projet de loi adopté en première lecture le 8 mars 2016 par l'Assemblée nationale prévoyait la possibilité de faire activer la caméra par un agent des forces de l'ordre et « à la demande des personnes concernées par les interventions des agents de la police nationale et des militaires de la gendarmerie nationale ». Cet ajout a finalement été rejeté par le Sénat, au motif qu'il introduirait une insécurité juridique dans l'intervention dans la mesure où il serait difficile de définir les conditions dans lesquelles la demande sera considérée comme légitime. Se pose également la question de la caducité de l'intervention en cas de défaillance de la caméra, *Avis n° 476* de P. Paul, fait au nom de la commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées, déposé le 16 mars 2016.

137. Plusieurs associations, dont la LDH, SOS Racisme, le Collectif Stop contrôle au faciès ou encore Human Rights Watch se sont prononcées en faveur d'un tel dispositif. Le Collectif Stop contrôle au faciès a pour sa part proposé un prototype de récépissé, inspiré des modèles anglais et espagnol, aux données traitées par une commission indépendante chargée de répertorier les contrôles, puis d'évaluer leur fréquence et leur efficacité.

138. Voir note de bas de page n° 75.

139. Audition de S. Gaudon et P. Disant, le 12 septembre 2016, de J.-M. Bailleul et C. Dumont, le 17 octobre 2016.

140. Audition de S. Gaudon et P. Disant, le 12 septembre 2016.

toujours concluantes, comme à Gérone, en Catalogne, faute d'adhésion des forces de l'ordre ; le récépissé ne peut en outre pas régler le problème des contrôles discriminatoires à lui seul. Il ressort en effet du programme STEPPS (*Strategies for Effective Police Stop and Search Project*) mené par l'Open Society Justice Initiative dans plusieurs pays européens que la réussite d'un tel projet nécessite un travail approfondi mené en collaboration avec toutes les parties prenantes (élus, forces de l'ordre, populations locales) portant tant sur les aspects techniques que sur les bénéfices attendus (actions de sensibilisation, formation, encadrement hiérarchique, temps d'échange police-population...). Ces expérimentations ont contribué à modifier durablement les pratiques, comme à Fuenlabrada (banlieue madrilène), où le dispositif est toujours en vigueur. En Espagne, le projet PIPE (*Programa para Identificaciones Policiales Eficaces*) poursuit le programme STEPPS en l'étendant également à d'autres municipalités (Puertollano, Pedrezuela, Castellon, A Coruna...) et il serait envisagé d'introduire un dispositif comparable au récépissé dans la police nationale espagnole. Des initiatives similaires sont également envisagées dans d'autres villes européennes, comme à Brême en Allemagne, ou Zurich en Suisse<sup>141</sup>.

En premier lieu, ce dispositif entraînerait un recul sensible du nombre de contrôles, notamment à l'égard des minorités visibles, et une amélioration de leur efficacité.

En deuxième lieu, cette démarche sortirait le contrôle de la banalisation en le formalisant et il contribuerait à responsabiliser l'auteur du contrôle, en l'incitant à objectiver le « *souçon* » qui a motivé le contrôle.

En troisième lieu, il constituerait un support officiel appréciable en cas de litige, utile autant à l'usager qu'à l'agent, surtout dans la perspective d'un recours en justice. Il permettrait *a minima* à la personne contrôlée de disposer de l'identification professionnelle de l'agent sans avoir à le lui demander.

En sus, il permettrait d'améliorer les relations police-population, grâce à des temps d'échanges renforcés, et une amélioration des conditions de travail des agents.

Enfin, dans la perspective d'un enregistrement des contrôles sur une base de données, ce dispositif permettrait de recueillir des informations fiables sur l'activité policière pour identifier certaines tendances (lieux et horaires privilégiés des contrôles, tranches d'âge les plus exposées, nombre de contrôles, motifs invoqués, résultats...).

Certaines expériences étrangères ne sont pas transposables en France en l'état. Les pratiques observées par exemple en Grande-Bretagne permettant de mesurer la fréquence des contrôles selon les groupes ethniques ne sont pas importables, dans la mesure où la collecte de données à caractère ethnique ou racial serait contraire au principe d'égalité inscrit dans l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution. À cet effet, à l'instar du Défenseur des droits et de la CNIL, la CNCDH tient à rappeler son opposition de principe à tout ce qui pourrait s'apparenter aux statistiques ethniques<sup>142</sup>. Dans un rapport relatif aux contrôles d'identité

141. Audition de L. Hollo, le 17 octobre 2016 ; OSJI, *Addressing Ethnic Profiling by Police*, rapport précité, 2009 ; Open Society Foundations and Plataforma por la Gestión Policial de la Diversidad, *Fair and Effective Police Stops, Technical Report, Lessons Learnt from Five Spanish Police Agencies*, 2015.

142. CNCDH, *Avis sur les statistiques « ethniques »*, 22 mars 2012.

sorti en 2012, le Défenseur des droits a procédé à une présentation étayée des différentes alternatives envisageables, à l'aune des exigences juridiques et techniques qu'elles induisent et des effets que l'on peut en attendre<sup>143</sup>. Dans la perspective d'un enregistrement des contrôles, la mise en place d'un tel dispositif nécessiterait, en amont, de porter une attention particulière aux conditions de recueil et de traitement des données.

En définitive, avant d'écarter définitivement ce dispositif, la CNCDH encourage les pouvoirs publics à l'envisager au moins à titre expérimental sur quelques sites pilotes – conformément à l'article 37-1 de la Constitution – en privilégiant le territoire des élus locaux disposés à faciliter et à accompagner une telle démarche<sup>144</sup>. Néanmoins, le plus important pour la CNCDH consiste en la mise en place d'un système de traçabilité, dont les modalités techniques devraient faire l'objet d'une réflexion approfondie avec les acteurs intéressés. Un tel système doit permettre à l'usager contrôlé de disposer d'une « trace » du contrôle. Des alternatives au récépissé utilisant les nouvelles technologies sont envisageables, sans que ces dernières ne constituent nécessairement une surcharge administrative trop importante pour les gardiens de la paix. Par exemple, l'exploitation des informations contenues dans la main courante informatisée (MCI), s'il s'avérait possible de paramétrer cet outil opérationnel de manière à extraire les informations pertinentes, pourrait être une piste intéressante<sup>145</sup>. L'usage d'un appareil électronique sécurisé, à l'instar des procès-verbaux électroniques<sup>146</sup>, pourrait également être envisageable. La variété des dispositifs mis en place dans différents pays est à signaler (plateformes mobiles, système radio « Airwave » permettant l'enregistrement numérique de vive voix des données, autre système radio permettant la transmission orale des données aux opérateurs radio<sup>147</sup> ...). Lors de son audition le 17 octobre dernier, Claudine Angeli-Troccaz, adjointe au Défenseur des droits, a fait état d'expérimentations en matière de traçabilité et de recensement des opérations de contrôle dans un petit nombre de commissariats. La CNCDH invite les pouvoirs publics à communiquer davantage sur de telles initiatives et à élaborer, le cas échéant, un état des lieux des bonnes pratiques observées en la matière dans les commissariats de police et les gendarmeries.

143. Défenseur des droits, rapport précité, 2012.

144. Par exemple, le Conseil de Paris, siégeant en formation de conseil municipal, a renouvelé les 15, 16 et 17 février 2016 le vœu déjà émis les 12 et 13 novembre 2012, puis les 14 et 15 octobre 2013 : « *La Ville de Paris se porte candidate à la mise en place sur l'ensemble de son territoire d'une expérimentation de tout dispositif permettant de lutter au mieux contre les contrôles d'identité discriminants : reçu, récépissé, attestation, procès-verbal* » (Voir la *Délibération 2016 V 14 Vœu relatif à la lutte contre les contrôles d'identité discriminants*, affichée à l'hôtel de ville le 9 février 2016).

145. Audition de J-M. Bailleul et C. Dumont, le 17 octobre 2016.

146. Art. A37-19 du CPP.

147. OSJI, *Réduire le profilage ethnique au sein de l'Union européenne : un manuel de bonnes pratiques*, 2012.

## Conclusion

La CNCDH insiste sur la nécessité de recréer du lien entre les agents de la force publique et l'ensemble de la société dans l'intérêt de tous, dans le respect des principes de légalité et d'égalité comme constitutifs d'un État de droit. Un changement effectif des pratiques de contrôles doit reposer sur plusieurs mesures complémentaires, portant tout à la fois sur les conditions du contrôle, l'encadrement des pratiques et l'amélioration de la formation. Par cet avis, la CNCDH préconise une réforme d'ampleur et suggère des pistes de réflexion pour mettre fin aux contrôles discriminatoires et/ou abusifs. Elles nécessiteraient d'être approfondies dans le cadre d'un travail concerté entre les décideurs politiques, les agents de la force publique et leurs représentants syndicaux, la société civile et les chercheurs, en prenant en compte les bonnes pratiques observées à l'échelle locale ou dans d'autres pays<sup>148</sup>. À l'évidence, la réussite d'une telle entreprise nécessite un engagement politique inscrit dans la durée.

---

148. *Ibid.*

## Section 2

# Les actes du colloque « Ouvrir le regard porté sur l'autre »

Salle de la Légion d'honneur à Saint-Denis,  
11 octobre 2016

Colloque organisé par la Commission nationale  
consultative des droits de l'homme,  
en partenariat avec le Bondy Blog<sup>149</sup>

*Qu'est-ce qu'un préjugé ? Comment se forme-t-il ?*

*Quel est l'impact des discours politiques et médiatiques  
sur la prégnance des préjugés ?*

*Comment agir pour les déconstruire et dépasser les barrières qui se  
dressent entre les individus dans une perspective de tolérance et de  
mieux vivre et faire ensemble ?*

*Les propos qui suivent n'engagent pas la CNCDH*

149. Les comptes rendus rédigés par le *Bondy Blog* pour chaque table-ronde sont disponibles en ligne : <http://www.bondyblog.fr/201610120006/comment-deconstruire-nos-prejuges/#.WHJUqIPhDIV> et <http://www.bondyblog.fr/201610121421/quel-impact-des-cadrages-politiques-et-mediatiques-dans-la-construction-des-prejuges/#.WHJT7IPhDIW>

## I. Propos introductif

**Madjid Messaoudène, conseiller municipal délégué à la lutte contre les discriminations, à l'égalité femme-homme, à l'égalité des droits et aux services publics**

La commune de Saint-Denis est fière d'accueillir cet événement et ne pouvait que répondre favorablement à la demande conjointe de la CNCDH et du Bondy Blog. En effet, le thème de ce colloque renvoie à des problématiques auxquelles la ville de Saint-Denis a été confrontée à maintes reprises. Jusqu'à un passé récent, le regard porté sur l'autre a toujours été bienveillant, or cette situation est en train de changer. C'est pourquoi il est aujourd'hui nécessaire de s'interroger et de réfléchir collectivement sur ces questions.

Je ne peux que féliciter une telle initiative, née du partenariat entre la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) et le *Bondy Blog*. J'en profite, également, pour remercier l'ensemble des personnes qui ont contribué à l'organisation de ce colloque ainsi que toutes celles qui ont accepté de venir échanger avec nous aujourd'hui.

Saint-Denis doit aujourd'hui faire face à différentes problématiques dont fait partie la question de l'intégration et du respect des droits des personnes issues de la communauté rom. Je tiens à ce qu'on parle de « question » et non de « problème » car nous sommes fiers, ici, à Saint-Denis, de poursuivre le projet d'accompagnement social de plus de 70 ménages roms avec lesquels nous travaillons sur des aspects aussi variés que l'insertion professionnelle, sociale, ou encore la scolarisation des enfants. Cet accompagnement a pour but de garantir à ces familles un accès effectif aux droits communs (logement, emploi, santé...). Je tiens particulièrement à souligner l'implication de Monsieur Samir Mile, président de l'association La Voix des Roms, avec qui nous travaillons main dans la main depuis des années.

J'en profite pour insister sur le manque d'implication dont fait preuve l'État en la matière. En atteste l'absence de réponses à nos innombrables demandes relatives à la mise en place de tables rondes régionales sur ce sujet. Hélas, aujourd'hui, l'heure est à la stigmatisation et au rejet des Roms, y compris au sein des plus hautes sphères de l'État. En dépit de cet état de fait, vous pouvez compter sur moi, compter sur nous, dans le combat mené contre toutes les formes de discrimination. Sur ce, je vous souhaite, je nous souhaite, d'excellents travaux.

**Christine Lazerges, présidente de la CNCDH et professeure émérite à l'université Paris I Panthéon-Sorbonne**

Avant toute chose, je tiens à remercier la mairie de Saint-Denis, représentée aujourd'hui par Monsieur Madjid Messaoudène, conseiller municipal délégué à la lutte contre les discriminations, Mesdames Nassira El Moaddem et Latifa Oulkhour, respectivement directrice et présidente du *Bondy Blog*, et Monsieur le Ministre Pierre Joxe, qui nous fait l'honneur d'ouvrir ce colloque. Je remercie également toutes les personnes qui ont contribué à la tenue de cet événement, les intervenants qui sont venus partager leur expérience, et les nombreuses personnes aujourd'hui présentes pour participer au débat.

La promotion de la tolérance, indispensable au vivre ensemble dans une société plurielle, est un combat mené depuis sa fondation il y a soixante-dix ans par la CNCDH. Notre Institution est depuis plus de vingt-cinq ans le Rapporteur national indépendant sur la lutte contre le racisme sous toutes ses formes. Ce faisant, elle remet tous les ans, en application de l'article 2 de la loi du 13 juillet 1990, un rapport au Gouvernement. Forte de cette mission et de son expérience, la CNCDH sait combien la coexistence harmonieuse entre diverses populations, amenées à se côtoyer quotidiennement, dépend de la façon dont est appréhendée l'altérité, notion complexe et protéiforme.

Dans son *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Angelo Turco définit l'altérité comme la « caractéristique de ce qui est autre, de ce qui est extérieur à un "soi", à une réalité de référence : individu, et par extension groupe, société, chose et lieu ». Angelo Turco souligne la complexité et la richesse de cette notion car, en référence au soi, il existe une pluralité d'individus ou de groupes considérés comme "autres". L'altérité est une notion d'autant plus complexe à appréhender qu'elle peut susciter des réactions ambivalentes, la curiosité autant que l'appréhension, la fascination autant que la crainte de ce qui est différent. En ce sens, on peut dire que l'altérité se caractérise simultanément par sa subjectivité et sa diversité.

La peur de l'autre, n'est une situation ni nouvelle ni propre à la France. Ainsi, la propension à ne considérer l'autre qu'au travers des prismes déformants et réducteurs affecte toutes les sociétés. Ce mouvement de repli et d'ouverture fluctue en fonction du contexte et des époques. Ainsi, depuis plusieurs années, on assiste à une lente dégradation de la coexistence sociale dans de nombreux pays, parallèlement à une montée des populismes.

Si la diversité humaine est une source d'enrichissement mutuel à tous les points de vue, la gestion dont elle fait l'objet semble aujourd'hui inadaptée et nécessite dès lors toute notre attention. Cet enjeu est fondamental car une société qui accepte sa diversité et arrive à la gérer est plus à même de comprendre et d'interagir avec le monde qui l'entoure et qui est marqué par une interdépendance accrue des peuples et des territoires.

Il est aujourd'hui vital de prendre conscience du fait que la lutte contre le racisme doit avant tout agir sur les représentations et les idées reçues. Il faut arrêter de colmater les brèches pour s'inscrire dans un travail de conscientisation afin de changer durablement les regards négatifs et biaisés portés sur l'autre. C'est dans cette dynamique de promotion du « vivre » et du « faire » ensemble que souhaite s'inscrire ce colloque qui vise à susciter débats et réflexions autour de questions essentielles : Qu'est-ce qu'un préjugé ? Comment se forme-t-il ? Quel est l'impact des discours politiques et médiatiques sur la prégnance des préjugés ? Comment agir pour les déconstruire et dépasser les barrières qui se dressent entre les individus ?

La CNCDH souhaite, à travers cette initiative, s'adresser à toutes les personnes qui, à leur échelle, contribuent à promouvoir les valeurs de tolérance et de vivre ensemble. Nous sommes en effet convaincus que la lutte contre le racisme repose sur l'engagement de chacun et doit devenir un projet fédérateur. Dans cette logique, il est important d'encourager la multiplication d'espaces d'échange

et de débat, notamment en milieu scolaire, où doivent pouvoir être évoquées des questions sensibles sans complexe et sans tabou.

**Pierre Joxe, premier président honoraire à la Cour des comptes et président de la Fondation Seligmann**

Je remercie chaleureusement toutes les personnes qui ont contribué à la réalisation de ce colloque ainsi que celles qui ont accepté d'y participer.

Je souhaite tout d'abord souligner l'originalité du partenariat, à l'initiative de ce colloque, entre la CNCDH, Institution en charge de la défense et de la promotion des droits de l'homme en France, et le *Bondy Blog*, média en ligne qui s'est donné pour objectif de raconter les quartiers populaires et de faire entendre leur voix sur des sujets de société. Le lieu retenu pour ce colloque, à savoir la ville de Saint-Denis, mérite également toute notre attention. Il est rare que cette ville soit choisie pour accueillir ce type d'évènement, et ce en dépit de la richesse de son histoire.

L'histoire est fondamentale pour comprendre une société et c'est pourquoi je souhaiterais, à présent, introduire la question des préjugés et du racisme à l'aune de l'histoire de France. La France a une histoire particulièrement composite, fait de périodes de gloire et de périodes plus sombres. Les manifestations de racisme et de rejet de l'autre ne sont pas des faits nouveaux. Pour illustrer mon propos, j'aimerais revenir sur l'affaire Dreyfus, affaire abominable entachée par un racisme ouvert qui a conduit un homme innocent au bagne. Cet homme a été condamné, en dépit du fait que tout le monde – y compris les juges militaires qui ont condamné Monsieur Dreyfus – était au courant de son innocence, laquelle ne sera reconnue que quinze ans plus tard. À la suite de cette période de troubles, la France est entrée petit à petit dans l'ère de la laïcité et de l'antiracisme.

Malgré tout, depuis, le pays a connu des périodes sombres comme la période coloniale, la guerre d'Indochine et la guerre d'Algérie. Tous ces moments se sont traduits par une recrudescence du racisme et de la xénophobie. L'histoire, notre histoire, doit nous pousser à ne jamais baisser la garde et à toujours rester vigilant. En effet, comme elle nous l'a maintes fois prouvé, nous pouvons toujours régresser. Cette posture est d'autant plus nécessaire en période de crise, où l'on est tenté de reporter la responsabilité des dysfonctionnements sur l'autre perçu comme étranger.

En outre, et conformément à une des missions de la Fondation Seligmann, dont je suis le président, je souhaite attirer votre attention sur le rôle majeur de l'éducation en matière de lutte contre les préjugés. C'est dans l'enfance que l'on apprend à s'ouvrir à l'altérité. Éduquer la jeunesse est donc un enjeu fondamental en matière de lutte contre le racisme et les préjugés qui le sous-tendent.

**Nassira El Moaddem, directrice du Bondy Blog**

Je vous remercie d'être venus si nombreux aujourd'hui, notamment les étudiants de l'université Vincennes-Saint – Denis. Je suis enchantée qu'un évènement de

ce type rassemble un si grand nombre de personnes issues de milieux et de territoires aussi divers.

Le *Bondy Blog* est né, comme l'a rappelé Monsieur le Ministre Pierre Joxe, il y a onze ans, grâce à l'initiative de journalistes suisses. Ces derniers ont décidé qu'il fallait prendre le temps de parler des banlieues, de comprendre ces territoires, et ce à un moment où les quartiers populaires se révoltaient. Ces soulèvements ont fait suite à la mort tragique de Zyed Benna, 17 ans, et Bouna Traoré, 15 ans, électrocutés dans un transformateur EDF alors qu'ils essayaient d'échapper, en dépit du fait qu'ils n'avaient rien à se reprocher, à un contrôle de police. Ce jour-là, un troisième jeune, Muhittin Altun, 17 ans, sera grièvement brûlé et conservera pendant longtemps les séquelles de cette journée.

Depuis ce drame, plus de dix ans se sont écoulés et les policiers impliqués dans cette affaire ont été relaxés. Les jeunes des quartiers sont depuis animés d'une conviction profonde selon laquelle les Noirs et les Arabes sont, et seront toujours, victimes de l'insécurité policière. La récente mort d'Adama Traoré, suite à une interpellation, n'a fait qu'accroître ce sentiment de défiance de la jeunesse des quartiers vis-à-vis des forces de l'ordre.

Par ailleurs, en tant que directrice du *Bondy Blog*, je ne peux que rappeler l'impact du discours médiatique sur la prégnance des préjugés. Double, triple, voir quadruple peines, lorsque les préjugés, notamment sémantiques, sont l'œuvre de personnalités politiques de haut rang, dont les discours sont largement relayés par les médias. Ces amalgames, entretenus par certaines personnalités publiques et par certains médias, participent de leur intériorisation au sein de la société, rendant toujours plus difficile toute entreprise de déconstruction de ces derniers.

Ce colloque réunit aujourd'hui des professeurs, des historiens, des personnalités politiques, des sociologues et des acteurs du monde associatif. Il vise à comprendre comment les préjugés se construisent et se répandent, et appréhender l'impact qu'ils ont sur les personnes qui en sont l'objet. Enfin, il nous faudra nous interroger sur ce qui peut être mis en œuvre pour les dépasser et œuvrer en faveur du vivre ensemble.

Le *Bondy Blog* tente de s'inscrire dans ce registre en donnant, tous les jours, la parole aux personnes issues des quartiers populaires. L'idée étant que ces personnes puissent se réapproprier le discours, notamment médiatique. Cette approche permet de mettre en lumière une autre facette de la réalité, ainsi que la richesse et le dynamisme qui caractérisent les banlieues. De par sa mission éditoriale, le *Bondy Blog* est ravi d'avoir pu s'associer à la CNCDH pour mettre en œuvre ce colloque. Je vous remercie encore pour votre présence à toutes et tous, et vous souhaite de bons travaux.

## II. Première table ronde : la déconstruction des préjugés

Pascal Blanchard, historien, chercheur au Laboratoire communication et politique (CNRS), IRISSO, université de Paris Dauphine, et codirecteur du groupe de recherche ACHAC

Nacira Guénif-Souilamas, sociologue, anthropologue, professeure à l'université Vincennes-Saint-Denis

Nonna Mayer, directrice de recherche au CEE/CNRS/Sciences Po, membre de la CNCDDH

Saimir Mile, président de l'association La Voix des Roms

Modératrice : Latifa Oulkhour, présidente du Bondy Blog

### A. Le rôle de l'État dans le processus de production des préjugés ?

#### 1. L'État, virus ou vaccin ?

Pascal Blanchard, historien, chercheur au Laboratoire communication et politique (CNRS), IRISSO, université de Paris Dauphine et co-directeur du groupe de recherche ACHAC

Si l'action publique peut produire des stéréotypes, et par ricochet des discriminations, ce processus n'est pas nécessairement volontaire. En effet, il ne faut pas oublier que l'État est aussi et surtout le produit de l'histoire.

En matière de lutte contre les préjugés, ne sous-estimons pas le rôle de la culture. Cette dernière a, en effet, la capacité de produire un ensemble de valeurs sociales communes permettant de déconstruire les préjugés et les stéréotypes existants. Néanmoins, il est important de garder à l'esprit que si ces derniers peuvent être neutralisés, ils ne disparaissent pas pour autant. Ce faisant, la culture joue là un rôle clef : elle permet de faire en sorte que les préjugés d'hier ne soient pas à l'origine des discriminations de demain. Si l'État, ou plutôt la force publique, a la capacité de neutraliser les effets des préjugés et des stéréotypes, la culture le peut également. Il apparaît donc que seuls la culture et l'État sont capables de nous faire prendre conscience des préjugés auxquels nous sommes sujets.

En outre, il est important de garder à l'esprit que, si les préjugés produisent des effets, c'est aussi et surtout parce que cela présente un intérêt pour certaines personnes. La personne qui discrimine a toujours un intérêt à le faire et, par ricochet, à garder la mainmise sur la production culturelle et étatique de sorte que les préjugés perdurent et continuent à servir ses intérêts.

Pour lutter efficacement contre les préjugés, il faut travailler sur la culture en général, c'est-à-dire sur l'ensemble de la production intellectuelle et artistique. La culture et les valeurs communes qui en découlent participent largement à l'intégration et à la cohabitation harmonieuse de tous les individus au sein d'une société. Pour que les individus se sentent parties prenantes d'une société, il est nécessaire de fabriquer et de véhiculer des représentations héroïques qui leur ressemblent et les rassemblent. En atteste l'impact qu'a eu en 2006 le film *Indigènes* de Rachid Bouchareb sur la jeune génération. En effet, pour les jeunes

issus de l'immigration maghrébine, c'était la première fois qu'ils voyaient des héros arabes sauvant la France.

Lutter contre les discriminations n'implique pas de faire table rase du passé. Cette idée a longtemps prédominé et a conduit nos prédécesseurs à penser que la mise en place d'une politique de lutte contre le racisme allait suffire sans avoir besoin de prendre en compte l'héritage, comme la culture coloniale.

Tout le paradoxe réside dans le fait que l'État, qui produit des modèles rarement représentatifs de la société qui l'entoure, et pouvant générer des préjugés, est simultanément chargé de lutter contre ces derniers. Cette structure, elle-même créatrice de stéréotypes, doit dans le même temps prendre conscience de cet état de fait, pour ensuite produire des outils permettant de lutter contre les préjugés qu'elle a elle-même contribué à créer. C'est ce rapport paradoxal, voir schizophrénique, qui fait dire que l'État est simultanément virus et vaccin. Ce faisant, le seul moyen pour lutter efficacement contre les préjugés est de prendre en compte cette double dimension de l'État.

En tant qu'historien, j'aimerais revenir sur un phénomène très répandu, pouvant être appelé le « c'était mieux avant ». En effet, il est fréquent d'entendre parler d'un temps béni, d'une époque où tout allait mieux, or il est important de se demander pour qui cela allait mieux et quelle part de la population était concernée.

De plus, ce n'est pas parce que la situation s'améliore à un moment donné qu'il faut prendre cet état de fait pour acquis. L'histoire nous a prouvé à maintes reprises qu'il est toujours possible de régresser, et ce bien plus rapidement qu'on le pense.

Il est donc nécessaire de rester vigilant et de prendre en compte l'ensemble des variables en jeu pour pouvoir lutter efficacement contre les préjugés.

## **2. Le rôle des personnalités politiques**

### **Saimir Mile, président de l'Association La Voix des Roms**

Les préjugés sont comme un virus, on peut en être porteur sans pour autant en souffrir. La majorité des stéréotypes réside dans l'ignorance et la méconnaissance. Nous sommes donc tous porteurs de préjugés. Si le fait d'avoir des préjugés n'est pas un problème en soi, il en va autrement quand les personnes qui exercent le pouvoir prennent des positions publiques se fondant sur leurs préjugés à l'égard d'un groupe.

Les Roms, que l'on nomme aussi Tziganes ou bohémiens, ont toujours eu une mauvaise réputation, or la réputation est quelque chose qui se construit pas à pas. Ce faisant, les responsables politiques ont un rôle important à jouer en la matière car les propos qu'ils tiennent légitiment et ancrent certains préjugés. C'est pour cette raison que l'association La Voix des Roms a décidé de saisir la Cour européenne des droits de l'homme pour tenter de faire condamner Monsieur Valls, alors ministre de l'Intérieur, pour les propos tenus à l'égard de la communauté rom en septembre 2015.

Dans le même ordre d'idées, je souhaite attirer votre attention sur la loi du 3 janvier 1969 relative aux personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe<sup>150</sup>. Cette loi stipule que les gens du voyage ne doivent pas dépasser 3% de la population de la commune à laquelle ils se rattachent. Force est de constater qu'il s'agit de la seule loi française en vigueur qui limite, pour un groupe précis, la possibilité de s'installer là où il le souhaite.

Je pense qu'il est important de ne pas oublier que si le système actuel, entendu au sens large, produit des discriminations et porte atteinte à l'effectivité des droits de certains individus, derrière ce système, il y a des personnes.

## B. Le fait colonial, entre passé et présent

### 1. L'impact du fait colonial sur le processus de construction des préjugés

Pascal Blanchard, historien, chercheur au Laboratoire communication et politique (CNRS), IRISSO, université de Paris Dauphine et codirecteur du groupe de recherche ACHAC

L'impact du fait colonial est tel qu'en Occident il influe même sur les pays qui n'ont pas eu d'histoire ni d'empire coloniaux, on pense, par exemple, à la Suisse. Autrement dit, une société peut être imprégnée de la culture coloniale sans avoir d'héritage colonial. Cela s'explique, en partie, par le fait qu'une partie de nos grands-parents ont rencontré pour la première fois des étrangers colonisés non pas dans leur vie quotidienne, mais lors d'une exhibition coloniale, dans un pavillon reconstitué ou encore une Exposition universelle. Or ce type de rencontres ne crée pas le même rapport à l'autre, il participe de la construction d'une culture coloniale, d'un discours commun sur une catégorie de personnes. Il crée de la différence et donc de la distance raciale.

Aujourd'hui, on sait combien l'image de *Tintin au Congo* ou encore la marque Banania ont contribué à produire des représentations ancrées dans la société. Cette typologie sociale et raciale a légitimé le fait de positionner chaque personne dans un espace social et dans un modèle de citoyenneté prédéfini. Ainsi, en 1958, le manuel scolaire de la maison d'édition Nathan citait en avant-dernière page : « *Pourquoi la race blanche dirige la Terre ?* ». À cette époque, la culture était encore forgée et véhiculée par le biais de l'école. L'omniprésence d'un discours racialisé permet d'expliquer le fonctionnement du monde et sa hiérarchisation. Autrement dit, l'histoire coloniale produit une culture coloniale qui a contribué à véhiculer l'idée qu'il est normal que tous les êtres humains n'aient pas les mêmes droits. Nous sommes encore prisonniers de cette croyance.

Nous commençons à peine à comprendre ce qu'ont produit l'histoire de l'esclavage, celle de la colonisation et que ces histoires produisent encore un rapport spécifique à l'autre. Les gens qui viennent de « là-bas » sont aujourd'hui ici chez eux et, quelque part, nous n'avons pas imaginé qu'ils seraient ici chez eux puisque, durant toute l'histoire impériale, chez eux, nous étions chez nous.

150. 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.

## 2. La survivance d'une colonialité productrice de préjugés

Nacira Guénif-Souilamas, sociologue, anthropologue, professeure à l'Université Vincennes-Saint-Denis

Il est important de parler de la colonialité au présent, et pas seulement au passé. La colonialité est un phénomène qui existe encore aujourd'hui et qui perdurera tant qu'on refusera d'y faire face. Il est devenu primordial de documenter l'existence de ce phénomène, notamment au sein des institutions politiques.

Aujourd'hui, on assiste au développement et à la diffusion de ce qu'on pourrait appeler le « racisme vertueux ». Ce dernier consiste à véhiculer dans la société un sentiment d'impunité à l'égard du racisme et de ses conséquences. Au fond, ce dernier ne serait que l'expression d'un patriotisme et d'une volonté de défendre la nation. Ce faisant, d'aucuns considèrent qu'aujourd'hui il ne faut pas avoir peur d'être islamophobe. L'aversion de l'étranger, le rejet de l'autre, y compris quand il est français, est normalisé et participerait d'une certaine façon d'une volonté de protéger la France contre des prétendues menaces internes et externes qui seraient dangereuses pour notre République.

Par ailleurs, la colonialité se fonde aussi sur la volonté de continuer à civiliser les populations, à domestiquer l'autre, à lui apprendre la bonne manière d'être français.

Il est impossible de surmonter les préjugés négatifs liés à l'altérité sans reconnaître qu'il existe des formes modernes ou nouvelles de colonialité. Aussi est-il aujourd'hui nécessaire de mettre en place une politique antiraciste qui prendrait en compte le poids de la question coloniale en mettant notamment en évidence les mécanismes profonds de la colonialité à l'œuvre actuellement. Cette démarche est d'autant plus importante que le racisme et les discriminations sont aujourd'hui le fait de personnes s'arrogeant un pouvoir et s'estimant légitimes à le faire.

### C. Les publics faisant actuellement l'objet de discriminations

#### 1. Les groupes « les plus victimes de discriminations »

Nonna Mayer, directrice de recherche au CEE/CNRS/Sciences Po, membre de la CNCDH

Avoir des préjugés, c'est avoir une vision négative d'un groupe et l'attribuer à tout individu qui est perçu comme appartenant à ce dernier. Depuis 1990, la CNCDH réalise un Baromètre annuel qui permet de dresser un panorama des groupes les plus victimes de préjugés en France.

Le dernier Baromètre a mis en lumière que les Roms constituent le groupe le plus rejeté et le moins aimé en France. Les musulmans arrivent en seconde position. On assiste à un rejet de l'islam ainsi que de la culture musulmane. Le Baromètre met également en lumière la persistance de vieux préjugés antisémites, notamment l'idée que les juifs ont beaucoup d'argent et de pouvoir.

Outre les présupposés négatifs, le Baromètre révèle l'existence de stéréotypes *a priori* positifs, par exemple en ce qui concerne les personnes d'origine asiatique.

Ainsi, nombre de personnes estiment que ces dernières travaillent beaucoup. Or, selon l'échelle globale de rejet de l'autre, les stéréotypes *a priori* positifs appartiennent également au monde des préjugés et peuvent donc à terme jouer en défaveur des populations qui en font l'objet.

## 2. La population rom

Saimir Mile, président de l'Association La Voix des Roms

Tout d'abord, il est important de préciser que 97 % des Roms présents sur le territoire français ont la nationalité française. Autrement dit, quand on dit que des Roms ont été victimes de violences policières, on devrait dire que des citoyens français ont fait l'objet de violences policières et de destructions de biens.

Au fil des années, l'association La Voix des Roms a réorienté son action. Avant, elle consistait pour l'essentiel à prendre appui sur les représentations existantes sur les Roms pour améliorer leur image auprès des autres. Cette démarche s'est soldée par un échec et ce en partie car les associations ne bénéficient que d'une infime capacité à produire des images contrairement aux médias ou à l'industrie cinématographique. Nous nous sommes donc dit que, au lieu de tenter de plaire aux autres, il fallait avant tout commencer par se plaire à soi-même.

L'association a tenté de mettre en place un modèle de héros, des représentations positives pour permettre aux plus jeunes de se construire. Un travail de terrain a été lancé pour améliorer les conditions de vie et surtout la perception que les Roms ont d'eux-mêmes. Ainsi, chaque année, l'association célèbre, devant la basilique de Saint-Denis, l'insurrection gitane qui a eu lieu le 16 mai 1944 à Auschwitz. En célébrant cet acte de résistance, La Voix des Roms tente de valoriser la communauté rom tout en s'inscrivant dans une logique de citoyenneté plurielle.

En raison de l'impact que peuvent avoir les discriminations sur les groupes qui en sont victimes, il est primordial que les associations opèrent un travail de conscientisation auprès de la population sur l'impact et la persistance des préjugés. Ce travail est d'autant plus important qu'on assiste à une sorte d'imprégnation des préjugés par les populations qui en sont victimes, en particulier chez les jeunes.

Par ailleurs, il est important de comprendre qu'il n'existe ni bons ni mauvais préjugés. Il n'y a pas de différence entre trouver une gitane sympathique car elle danse bien ou la détester car c'est une voleuse. L'admiration et la répulsion sont les deux faces d'une seule et même pièce, et participe toutes deux à l'exclusion ou tout du moins à la différenciation de l'autre.

## 3. L'existence du Front national a-t-elle, en partie, masqué l'existence des préjugés au sein de la société française ?

Nonna Mayer, directrice de recherche au CEE/CNRS/Sciences Po, membre de la CNCDDH

Diaboliser le Front national et ses électeurs n'est pas la solution dans la mesure où cet électorat n'est pas le seul à avoir des préjugés. Ainsi, selon le Baromètre de la CNCDDH, 60 % des personnes vivant sur le territoire français estiment qu'il

y a trop d'immigrés en France. C'est bien plus élevé que le nombre de personnes ayant voté pour le Front national aux dernières élections. Ce présupposé permet au reste de la population de se déculpabiliser et invisibilise l'ampleur du phénomène.

Toutefois, il est vrai que les électeurs du Front national présentent certaines particularités. Ils ont des scores très élevés sur les échelles de racisme, et ce peu importe les questions et les sujets qui sont abordés. Pour cet électorat, le problème le plus important auquel doit faire face la société est l'immigration. Autrement dit, leur particularité majeure est que leurs préjugés structurent leur choix politique.

En outre, diaboliser le Front national minimise les pratiques de certains partis politiques qui sont dans la surenchère et qui contribuent à véhiculer et à banaliser les préjugés. Ainsi, des études réalisées dans différents pays d'Europe, où l'extrême droite est très présente, ont mis en lumière le fait que chaque fois qu'un des principaux partis met les questions d'extrême droite sur le devant de la sphère publique, ils légitiment ces dernières. En Suède, chaque fois que les partis de gauche ou de droite adoptent des positions dures pour concurrencer l'extrême droite radicale, les scores de l'extrême droite grimpent. Autrement dit, la réappropriation des idées d'extrême droite par les principaux partis politiques contribue à légitimer ces dernières.

### **III. Deuxième table ronde : l'impact du cadrage politique et médiatique sur la représentation des minorités et de la diversité**

Esther Benbassa, sénatrice du Val-de-Marne

Doan Bui, journaliste à L'Obs et écrivaine

Frédéric Callens, délégué général adjoint de la Fondation Culture et Diversité

Aurélien Cardin, déléguée générale du festival Cinébanlieue

Serge Guimond, professeur à l'université Blaise-Pascal, chercheur associé au CNRS

Widad Kefti, blogueuse, Bondy Blog

Modératrice : Nassira El Moaddem, directrice du Bondy Blog

#### **A. L'impact de la diversité sur les discours politiques et médiatiques**

##### **1. L'impact de la non-représentativité des élus sur le discours politique**

Esther Benbassa, sénatrice du Val-de-Marne

Du fait de l'origine et du milieu social des représentants du peuple, la figure de l'immigré, de l'étranger leur est étrangère. Contrairement à ce que l'on peut croire, les sénateurs ne sont pas opposés aux immigrés ou aux étrangers, cette question leur est simplement inconnue.

Pour exemple, le sénateur Jean-René Lecerf et moi-même avons contribué à la rédaction d'un rapport d'information, au nom de la commission des Lois, sur *La Lutte contre les discriminations : de l'incantation à l'action*, publié le 12 novembre 2014<sup>151</sup>. Ce rapport n'a pas été voté au premier tour car la majorité des sénateurs jugeait cette thématique désuète. De plus, s'il a été voté en deuxième lecture, ce n'est pas parce que les sénateurs étaient convaincus de l'existence d'un tel phénomène mais pour des questions d'image politique. Les discriminations et les personnes qui en font l'objet font partie d'un autre monde que celui des élus, qui évoluent dans un univers où ce phénomène n'est pas visible, voire n'existe pas.

Il existe une incompréhension, voire une méconnaissance du phénomène des discriminations. Cette incompréhension ne se fonde pas sur l'existence d'un préjugé, elle relève plutôt d'une forme de rendez-vous manqué.

Aujourd'hui, il est fondamental de parler et de faire comprendre ce qu'est l'autre, pour pouvoir ensuite combattre, efficacement, les préjugés. Ce travail de conscientisation est d'autant plus important qu'aujourd'hui le racisme ouvert est devenu presque anecdotique. En effet, ce dernier a évolué et est devenu beaucoup plus insidieux, ce qui n'empêche pas le fait qu'il demeure récurrent et systémique.

Il existe une fracture entre le peuple et les politiciens, mais plus encore entre la société et ce qu'on appelle les quartiers, les banlieues. Cette fracture sociale est d'autant plus préoccupante qu'aucune des solutions mises en œuvre pour le moment n'a eu les effets escomptés. Il devient urgent de repenser la composition du personnel politique afin d'influer sur les sujets mis à l'ordre du jour. Tant que les jeunes et les personnes issus des banlieues n'auront pas accès aux partis politiques et ne seront pas élus, ils ne pourront pas faire entendre les revendications sociales qui leur sont propres. Il y a une vraie réflexion à mener dans ce sens, notamment au sein des partis politiques.

## **2. L'impact du manque de mixité sur le discours médiatique**

Widad Kefti, blogueuse au Bondy Blog

L'absence de mixité au sein des médias a un impact sur le traitement de l'information, or le traitement de l'information a lui-même un impact sur la construction des préjugés. C'est pourquoi il est important qu'ils ne véhiculent pas une image déformée de la réalité susceptible d'impacter l'imaginaire collectif.

En matière de fiction par exemple, les personnes issues de la diversité incarnent majoritairement des rôles connotés négativement. Ces représentations biaisées, fondées essentiellement sur des caricatures, nourrissent l'imaginaire collectif et contribuent à catégoriser les personnes. Il en est ainsi de l'idée que le Noir est paresseux ou que l'Arabe est un voleur... Il est donc crucial que les médias et le monde de l'audiovisuel en général ressemblent davantage aux Français d'aujourd'hui afin de « normaliser » l'autre qui n'est pas nécessairement blanc.

151. Disponible sur <http://www.senat.fr/notice-rapport/2014/r14-094-notice.html>.

Par ailleurs, il faut faire attention à la « diversité cosmétique ». Ainsi, embaucher une personne issue de la diversité pour présenter l'information participe de la normalisation de l'autre, mais n'a pas grand intérêt si le traitement des sujets demeure inchangé. Autrement dit, diversifier l'embauche ne suffit pas à mettre en phase le traitement de l'information avec la société. En atteste le fait qu'en dépit de l'embauche par de nombreux médias de personnes issues de la diversité, le traitement de l'information n'a pas évolué.

Il est important que les journalistes prennent conscience de l'impact qu'ils ont sur la formation des préjugés au sein de la société et qu'ils prennent leurs responsabilités. Ils ne doivent jamais oublier qu'ils sont là avant tout pour informer et non désinformer les personnes.

### **3. Le rôle des réseaux sociaux dans la production et la diffusion des préjugés**

Frédéric Callens, délégué général adjoint de la Fondation Culture et Diversité

Il est d'autant plus important de favoriser la mise en adéquation entre les politiques, les médias et la société que cette situation favorise l'entre-soi et le communautarisme. Ce phénomène est très visible sur les réseaux sociaux.

En attestent les résultats du Baromètre de la haine, outil qui a été créé par le ministère de la Ville au moment de l'affaire Dieudonné. Suite à cette polémique, le ministère s'est interrogé sur l'influence des réseaux sociaux dans le processus de formation des préjugés. Cette étude était d'autant plus nécessaire que les pouvoirs publics se sont rendu compte de la faible visibilité qu'ils avaient sur les réseaux sociaux. Cette prise de conscience a engendré, par ricochet, une réflexion sur l'absence d'outils de mesure permettant d'appréhender les tendances observées sur les réseaux sociaux, outil majoritairement utilisé par la jeunesse, c'est-à-dire les citoyens de demain.

Un des enjeux de cet outil est donc de reconnecter les institutions publiques avec la jeunesse et ses pratiques. Un autre est la mise en place, sur les réseaux sociaux, d'une campagne de sensibilisation sur les discours de haine pour toucher la jeunesse.

Les résultats du Baromètre ont démontré l'impact grandissant des réseaux sociaux sur la formation des idées et des préjugés. Ces derniers influencent, voire, dans certains cas, construisent la façon dont certaines personnes vont se représenter le monde qui les entoure. Cet état de fait est d'autant plus préoccupant que ces derniers échappent complètement aux pouvoirs publics. Ce Baromètre prouve que les pouvoirs publics doivent dépasser le simple rôle d'observateur afin de devenir un acteur à part entière sur les réseaux sociaux, et ainsi permettre la diffusion d'idées nouvelles en accord avec les valeurs républicaines.

## B. L'impact de la production culturelle dans le processus de déconstruction des préjugés

### 1. La Fondation Culture et Diversité

Frédéric Callens, délégué général adjoint de la Fondation Culture et Diversité

La Fondation Culture et Diversité vise à favoriser l'accès pour les jeunes issus de quartiers difficiles à la culture et à l'art. La Fondation base son action sur l'existence d'une inégalité de traitement en matière d'accès aux droits, et plus spécifiquement le droit à la culture et à l'art. Son but est de mobiliser les acteurs culturels et artistiques pour créer de nouveaux modes de représentations capables d'influer sur les stéréotypes existants. Ce faisant, la fondation collabore avec l'État sans pour autant s'y substituer.

La Fondation travaille avec de jeunes boursiers, et pas seulement des jeunes d'origine étrangère, et leur propose un accompagnement afin de leur permettre, notamment, d'accéder à des formations et des écoles sous la tutelle du ministère de la Culture. Ces programmes ont à terme pour but de favoriser toujours plus de diversité dans les métiers de la culture et les métiers artistiques.

Le deuxième objectif de la Fondation est de permettre la mise en relation d'acteurs sociaux (travailleurs sociaux, éducateurs spécialisés...), culturels et publics pour qu'ils puissent travailler de concert et échanger leurs points de vue. En effet, un acteur du milieu social et un acteur institutionnel n'ont pas la même lecture du territoire et des personnes qui y vivent. L'idée de ce partenariat est *in fine* de pouvoir proposer des solutions plus adaptées aux problématiques auxquelles sont confrontés les publics concernés.

Pour finir, la Fondation cherche à favoriser une création artistique qui fasse de la place aux minorités. L'idée est d'enrichir notre patrimoine culturel et de mettre en évidence que ce dernier s'est également forgé grâce à la diversité de la population qui caractérise la société française. L'art est un moyen de faire changer les représentations et les regards portés sur une partie de la population et sur certains territoires.

Notons également que l'un des principaux problèmes auxquels nous faisons face aujourd'hui en matière de lutte contre les discriminations est le fait qu'il n'existe pas en France de politique publique de lutte contre les discriminations. Malgré l'importance du problème, on constate une vraie difficulté à définir une ligne politique claire et effective en la matière.

### 2. La représentation de la diversité dans la littérature

Doan Bui, journaliste à L'Obs et écrivaine

Dans la littérature, les héros sont blancs et cela pose un problème aux enfants qui ne le sont pas car ils n'ont pas de modèles à qui s'identifier. Cela peut à la longue générer des formes d'autocensure. Pendant longtemps, je ne me suis pas sentie légitime à raconter mon histoire car je n'avais jamais lu d'histoire qui ressemblait à la mienne.

La littérature a un réel impact sur la construction des représentations d'un enfant. En outre, elle permet de rassembler la société et d'inclure tous les individus qui la composent. Dès lors, comment faire quand les œuvres littéraires se limitent à raconter les histoires de vie d'un groupe restreint ? La littérature est importante car elle permet à la jeunesse de se projeter dans un modèle, or dans ce domaine la figure de l'étranger est souvent liée à l'exotisme et à l'extranéité. Il est important de véhiculer des récits qui racontent de belles histoires de personnes issues de la mixité. Toute une partie de la population ne se reconnaît pas dans le rêve de la France, dans son histoire, car on ne véhicule pas ce type d'histoire.

### **3. La promotion de la diversité dans le secteur de l'audiovisuel**

Aurélie Cardin, déléguée générale du festival Cinébanlieue

Le festival Cinébanlieue a été mis en place à la suite des émeutes de 2005. La première édition de ce festival a eu lieu en 2006 et avait pour thématique « Regarde ta jeunesse dans les yeux ». Cette année, le festival, qui débute le 9 novembre, ouvrira ses portes avec la diffusion du documentaire *Swaggeurs* sur des jeunes de Sevran et d'Aulnay-sous-Bois.

L'un des buts de cette manifestation est de montrer que l'on ne peut pas réduire les gens à des appellations globalisantes et réductrices. L'intérêt de ces films est de mettre en avant les parcours de vie, les spécificités et la personnalité de chacun. Ce type d'initiative permet de montrer la beauté qu'il peut y avoir dans la mixité de façon à dépasser les préjugés existants.

## **C. La nécessité de promouvoir le « vivre ensemble »**

### **1. La banalisation politique et médiatique des propos à caractère raciste**

Doan Bui, journaliste à L'Obs et écrivaine

Entre 2007 et 2016, le discours raciste s'est libéré et décomplexé. Cette libéralisation des propos à caractère raciste s'explique, en partie, par la libéralisation de la parole raciste dans la sphère politique. Par exemple, il est aujourd'hui admis dans le discours politique français qu'il existe plusieurs catégories de Français et que ces différentes catégories ne se valent pas. Ce glissement conceptuel et sémantique est dangereux car il est véhiculé et intériorisé par et au sein de la société française.

Serge Guimond, professeur à l'université Blaise-Pascal, chercheur associé au CNRS

Actuellement on assiste à un dévoiement, médiatique et politique, des principes républicains. Ce phénomène participe massivement à la banalisation de propos racistes et au rejet de l'autre. Pour illustrer ce postulat, on peut prendre l'exemple du principe de laïcité, qui est la pierre angulaire du modèle républicain français.

Dans la tête des Français, et ce indépendamment de leurs opinions politiques, de leur âge, il existe deux définitions du principe de laïcité. La première va dans le sens de la tradition républicaine française ; elle est aveugle aux différences.

Cette conception de la laïcité tend à diminuer les discriminations. La seconde produit des effets inverses et participe au développement et à la persistance des préjugés en France. Autrement dit, le même principe a une connotation et des effets contradictoires et opposés selon la conception retenue. La coexistence de ces deux définitions du principe de laïcité fait qu'aujourd'hui on ne peut plus facilement dire « *moi, je suis partisan du principe de laïcité* », car il faut avant toute chose préciser de quelle laïcité on parle.

Même au sein de la classe politique, il existe une confusion et une imprécision quant au sens de la laïcité. Cette confusion entretient et légitime le détournement et l'instrumentalisation dont ce principe fait aujourd'hui l'objet.

On assiste à un phénomène de récupération de la laïcité et plus généralement de l'ensemble des principes républicains afin de les insérer dans un projet de société inégalitaire créateur de discriminations. La dimension historique positive du modèle républicain est en train de disparaître au profit d'une dimension moderne négative. Cette reprise a un impact sur les présumés anti-immigrés en général.

## 2. Les tentatives de promotion de la diversité

Serge Guimond, professeur à l'université Blaise-Pascal, chercheur associé au CNRS

Très récemment, l'Agence France Stratégie a publié une étude où elle chiffre à 150 milliards par an le coût des discriminations en France, soit environ 10% du produit intérieur brut du pays.

Cet argument économique justifie le fait d'ériger la lutte contre les discriminations au rang de priorité absolue. Dans le contexte actuel, le fait d'avoir des données chiffrées permet d'insuffler une réflexion et une prise de conscience qui est essentielle pour permettre la mise en place d'une politique publique de lutte contre les discriminations. Les chiffres sont un outil qui permet de justifier et de légitimer un tel combat.

Esther Benbassa, sénatrice du Val-de-Marne

Le rapport précité du Sénat proposait la mise en place de quotas comme outil de lutte contre les discriminations liées à l'origine, à l'instar des politiques de lutte contre les inégalités à raison du genre ou du handicap. Toutefois, avant de promouvoir ce type d'initiative, il est essentiel de pouvoir mesurer l'ampleur du phénomène. Or aujourd'hui aucun instrument ne permet de mesurer l'impact des discriminations liées à l'origine sur le taux de réussite scolaire, l'accès à l'emploi, au logement...

Si la question des statistiques ethniques suscite de vives polémiques, d'autres outils permettraient de mesurer ledit phénomène. Le rapport du Sénat proposait par exemple que soient introduites dans le mécanisme de recensement des questions portant sur le lieu de naissance des parents ou la nationalité antérieure de la personne, etc. Sans ce type de mesures, il est impossible de mettre en place des méthodes efficaces de lutte contre les discriminations à l'image de ce qui est fait dans les pays anglo-saxons avec les « *positive actions* ».

Il est aujourd'hui primordial que les personnes victimes de discriminations se saisissent de cette question et la portent au cœur du débat politique et social. En effet, si les femmes avaient attendu que les responsables politiques leur fassent une place à l'Assemblée nationale ou dans les partis politiques, elles seraient toujours en train d'attendre.

**Serge Guimond, professeur à l'université Blaise-Pascal,  
chercheur associé au CNRS**

Je suis contre la discrimination sous toutes ses formes. Parler de « *discrimination positive* » est une façon de dénigrer les approches qui visent à changer les choses car cette expression est sans cesse critiquée et, par ricochet, les mesures qui sont prises en son nom. Autrement dit, il faut ici entendre l'expression de « *discrimination positive* » au sens de l'expression anglo-saxonne de « *positive action* ».

Toutefois, il est primordial que le modèle français ne se dénature pas et, pour ce faire, il ne faut pas se contenter de copier les autres modèles que sont, notamment, les modèles américain ou canadien. Le meilleur moyen pour que les mesures de lutte contre les discriminations soient efficaces est qu'elles soient prises en accord avec les spécificités du modèle français.

Par ailleurs, il est fondamental de ne pas oublier que si la parole politique peut générer des préjugés à l'origine de discriminations, l'inverse est aussi vrai. Autrement dit, il ne faut pas oublier que seule la mise en place d'une politique publique de lutte contre les discriminations peut permettre d'enrayer réellement ce phénomène.

**Aurélié Cardin, déléguée générale du festival Cinébanlieue**

En France, la mise en place de quotas rencontre une certaine résistance, et ce notamment car il existe un présupposé selon lequel les personnes qui en bénéficient ne sont pas compétentes. Ce postulat trouve sa source dans la prégnance en France du concept de méritocratie. Les résistances politiques et sociales en la matière compliquent, voire rendent impossible, la mise en œuvre de tels dispositifs.

Dans le domaine de l'audiovisuel, la question des quotas s'est longtemps posée concernant notamment le fait de favoriser une représentation plus accrue de la diversité au sein des programmes. Dans cette optique, le CSA a créé en 2008 le Baromètre de la diversité. L'objectif de cette étude est d'évaluer la perception de la diversité dans les programmes de la télévision française en s'appuyant sur l'observation des programmes diffusés sur les chaînes françaises pendant une semaine. Si cet outil est insuffisant, il a le mérite d'exister et de rendre compte des dysfonctionnements qui ont cours dans ce domaine. En dépit de tous les efforts annoncés, on assiste à un plafonnement, voire une stagnation, des représentations liées à l'origine dans ce secteur.

Toujours dans cette optique de favoriser la diversité dans l'audiovisuel, le ministère à l'Égalité des chances a déposé un projet de loi visant à sanctionner les chaînes qui ne prendraient pas suffisamment en compte les objectifs liés à la diversité. Or, dès que cette proposition de loi a été rendue publique, les

patrons des chaînes l'ont vécue comme une contrainte et s'y sont opposés. Cette opposition est pourtant en totale contradiction avec le fait que ces derniers ne cessent de mettre en avant les actions qu'ils déploient en la matière.

Ces réactions démontrent qu'en France la lutte contre les discriminations semble être vouée à rester à la merci de la bonne volonté de chacun. En atteste le fait que dès lors qu'on met en place des mécanismes contraignants, ils sont tout de suite pointés du doigt.

### Doan Bui, journaliste à L'Obs et écrivaine

Dans le milieu de la presse écrite, la situation n'a pas beaucoup évolué depuis dix ans. Cette stagnation s'explique, en partie, par l'absence d'outils permettant de mesurer l'ampleur du phénomène dans ce secteur. Aussi, je suis tout à fait d'accord pour dire que si le Baromètre du CSA est imparfait, il a au moins le mérite d'exister. Par ailleurs, il devient urgent de légiférer et de sanctionner les pratiques discriminatoires de façon à ce que la lutte contre les discriminations soit effective, et non théorique.

#### Le point de vue de la CNCDH

Dans l'édition 2015 du rapport annuel, la CNCDH a rappelé le rôle des responsables politiques et des médias dans la construction et la déconstruction des préjugés.

#### Le rôle des responsables politiques

Les paroles à caractère raciste ou xénophobe tenues par des responsables politiques, sur Internet ou dans la presse, n'ont cessé de s'intensifier ces dernières années. Certaines populations ainsi stigmatisées se voient désignées comme responsables de tous les maux, particulièrement les Roms et les personnes de confession musulmane, et la société française se voit parfois réduite à une opposition ontologique entre un « eux » et un « nous », sans que ces deux termes ne soient jamais véritablement définis. Un tel comportement de la part de ceux sur lesquels pèse un devoir renforcé d'exemplarité contribue à banaliser à son tour la parole raciste dans l'ensemble de la société française, et à nuire aux efforts par ailleurs consentis pour lutter contre le racisme.

La CNCDH recommande ainsi aux pouvoirs publics :

- de veiller à la cohérence de leurs propos et des politiques menées, en s'appliquant les mêmes exigences en termes de responsabilité que celles demandées au secteur associatif et aux acteurs non institutionnels ; cela suppose un devoir de retenue de la part des élus de la République et de fermeté à l'égard de ceux aspirant à le devenir ;
- de se distancier systématiquement des discours de haine tenus par les responsables politiques, en les condamnant fermement ;
- de sanctionner fermement tout propos raciste ou xénophobe tenus par ces derniers, au nom de leur devoir d'exemplarité renforcé ;
- d'initier un dialogue entre les partis politiques pour que tous s'engagent formellement, par-delà les clivages idéologiques traditionnels, à veiller dans la mesure du possible à la dignité des propos tenus par leurs membres dans la sphère publique.

#### Le rôle des médias

Lors du colloque « Audiovisuel : comment mieux représenter la diversité de la société française ? » qui s'est tenu au Conseil national de l'audiovisuel (CSA) le 6 octobre 2015, Olivier Schrameck rappelait cette observation faite par le président de la République un an plus tôt : des jeunes lui auraient confié ne plus regarder la télévision car elle ne parlait pas suffisamment d'eux ou bien le faisait d'une manière

déformée ou négative<sup>152</sup>. Les médias ont incontestablement un rôle à jouer pour changer le regard porté sur l'altérité et les minorités en France. C'est en effet à travers eux que les individus conçoivent des réalités différentes de la leur et qu'ils se forgent des représentations sur les autres et sur eux-mêmes. Les médias participent également à créer du lien social car ils constituent un lieu de résonance permettant à une société donnée de prendre conscience de la communauté de destin de ses membres, en temps de liesse comme de crise. La responsabilité des acteurs de l'audiovisuel est ainsi triple; ils doivent :

représenter à la fois plus et mieux la diversité de la société française pour lutter contre les phénomènes d'exclusion, d'incompréhension et d'isolement<sup>153</sup>;

donner davantage la parole aux tenants d'une vision pacifiée et positive de la France plurielle pour faire contrepoids aux discours alarmistes et déclinistes de certains qui, eux, bénéficient d'une large couverture médiatique;

s'engager à ce que la composition des travailleurs du secteur de l'information, des médias et de la communication reflète la pluralité de la société française.

La CNCDH appelle les pouvoirs publics à étudier et à soutenir les propositions qui ont pu émerger lors des riches échanges intervenus pendant ce colloque, comme :

adopter un plan d'action global et pluriannuel pour que soient menés par les acteurs de l'audiovisuel des efforts structurés et cohérents;

développer la réflexion et renforcer l'action des acteurs de l'audiovisuel à l'échelle locale, avec l'appui des comités territoriaux de l'audiovisuel situés en métropole et dans les territoires d'outre-mer;

mettre en place une distinction pour récompenser les médias se conformant aux exigences de diversité et de cohésion sociales (ou essayant d'y parvenir) et établir un classement annuel des médias discriminant les minorités à l'antenne afin de les inciter à s'y conformer davantage;

former les acteurs des médias à la rhétorique discriminatoire pour qu'ils soient à même de l'identifier et de réagir en conséquence.

D'une manière générale, mener quelques actions isolées ne permettra pas de changer le regard porté sur l'altérité en France. Les pouvoirs publics doivent jouer un rôle régulateur d'accompagnement et de guide de ce changement. La CNCDH appelle ainsi solennellement le Gouvernement à adopter une stratégie d'action globale, volontariste et offensive pour agir efficacement sur les représentations négatives et biaisées qui conduisent au racisme et au rejet de l'autre.

152. Le président de la République a conclu le séminaire intitulé « L'audiovisuel, enjeu économique », qui s'est tenu au CSA le jeudi 2 octobre 2014.

153. D'après le cinquième Baromètre de la diversité du CSA, les programmes de télévision montrent 14 % de « personnes perçues comme non blanches » qui seraient, par ailleurs, souvent présentées sous un mauvais jour. Le CSA conclue que la situation n'évolue pas depuis cinq ans et que la distribution des rôles reste nettement plus favorable aux personnes perçues comme « blanches ». Voir les résultats de la vague 2015 du Baromètre de la diversité à la télévision, <http://urlz.fr/2wyl>

## CHAPITRE 3

# LE REGARD DES INSTANCES INTERNATIONALES

Le climat particulier qui a marqué l'année 2016 n'a pas échappé aux multiples instances internationales qui examinent, de façon périodique, la situation des droits de l'homme en France. L'état d'urgence, prorogé à cinq reprises, depuis le 14 novembre 2016, la crise sociale marquée par les manifestations contre la loi Travail, la crise des migrants et la période préélectorale ont été l'objet d'une attention particulière.

C'est dans un tel contexte que la France a notifié au secrétaire général du Conseil de l'Europe<sup>1</sup>, conformément à l'article 15 de la Convention, son intention de déroger aux dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme, hormis bien évidemment les droits indérogeables. L'instauration de l'état d'urgence le lendemain des attentats du 13 novembre 2015 – qui perdure encore aujourd'hui<sup>2</sup> – constitue une évolution structurelle majeure dans l'ordre juridique français qui n'a pas manqué d'attirer l'attention des instances internationales. Les effets des mesures de l'état d'urgence débordent largement le seul champ de la lutte contre le terrorisme. C'est pourquoi la CNCDH, à l'instar des instances internationales, n'a cessé de rappeler les impératifs tenant aux droits et libertés fondamentales de chacun dans un contexte où la sécurité tend à primer au détriment de la sûreté au sens de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen<sup>3</sup>.

C'est dans ces circonstances politiques et sociétales que la France a fait l'objet d'un examen tout particulier par plusieurs instances internationales dans le

1. Déclaration consignée dans une *Note verbale* de la Représentation permanente de la France, datée du 24 novembre 2015, enregistrée au Secrétariat général le 24 novembre 2015, disponible sur [https://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/005/declarations?p\\_auth=IRgBNXHj](https://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/005/declarations?p_auth=IRgBNXHj)

2. Instauré le lendemain des attentats du 13 novembre 2015 à Paris, l'état d'urgence a depuis été prorogé quatre fois : le 25 novembre 2015 pour trois mois, le 26 février 2016 pour trois mois, le 26 mai 2016 pour deux mois, et enfin le 26 juillet 2016, peu après les attentats de Nice, pour six mois, jusque fin janvier 2017. La démission du Premier ministre le 7 décembre 2016 a eu pour effet de rendre caduque cette dernière au 22 décembre 2016. Un projet de loi prorogeant l'état d'urgence jusqu'au 15 juillet 2017 a finalement été soumis pour avis au Conseil d'État.

3. Voir CNCDH, *Avis sur le projet de loi constitutionnelle de protection de la nation*, Assemblée plénière du 18 février 2016, *JORF* n° 0048 du 26 février 2016, texte n° 103 ; CNCDH, *Avis sur le suivi de l'état d'urgence*, Assemblée plénière du 18 février 2016, *JORF* n° 0048 du 26 février 2016, texte n° 102 ; CNCDH, *Avis contre l'état d'urgence permanent*, Assemblée plénière du 15 décembre 2016.

cadre de leurs compétences respectives, notamment au titre de la lutte contre le racisme et l'intolérance.

Sur le plan européen, la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), après s'être rendue en France en mars 2015, a publié son rapport dans le cadre de son cinquième cycle de monitoring<sup>4</sup>.

Sur le plan international, plusieurs organes des traités des Nations unies ont examiné la situation des droits de l'homme en France au cours de l'année 2016. Le Gouvernement français a ainsi présenté les actions mises en œuvre à l'échelle nationale devant le Comité des droits de l'enfant (CRC) les 13 et 14 janvier 2016<sup>5</sup>; devant le Comité contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (CAT) les 19 et 20 avril 2016<sup>6</sup>; devant le Comité des droits économiques, sociaux et culturels (CDESC) les 6 et 7 juin 2016<sup>7</sup>; et devant le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (CEDAW) le 8 juillet 2016<sup>8</sup>. La CNCDH, en raison de sa mission de contrôle de l'effectivité des engagements internationaux de la France en matière de droits de l'homme, a, lors de chacun de ces examens, contribué au travail mené par les organes des Nations unies. Elle a assisté aux échanges entre les experts des Nations unies et la délégation française, afin de pouvoir exercer sa mission de monitoring des observations des organes des Nations unies.

La France a également apporté une réponse aux questions prioritaires posées par le Comité des droits de l'homme dans ses observations finales rendues dans le cadre de l'examen du cinquième rapport périodique<sup>9</sup>.

De ces examens et rapports découlent un certain nombre d'observations reflétant les problématiques récurrentes ou émergentes en France, ou encore celles propres à l'année 2016. Les discriminations à l'encontre des Roms, des migrants et des demandeurs d'asile ainsi que la montée des discours de haine et l'insuffisance de leur traitement ont été soulignées par plusieurs instances internationales. De même, les préoccupations liées aux politiques de lutte contre le terrorisme ont été exacerbées par la mise en place des mesures de l'état d'urgence et la mutation du droit pénal et de la procédure pénale.

4. Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, *Rapport de l'ECRI sur la France*, cinquième cycle de monitoring, ECRI (2016) 1, adopté le 8 décembre 2015, publié le 1<sup>er</sup> mars 2016, disponible sur <https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/France/FRA-CbC-V-2016-001-FRE.pdf>.

5. Comité des droits de l'enfant, observations finales concernant le cinquième rapport périodique de la France (CRC/C/FRA/5) examiné à ses 2 063<sup>e</sup> et 2 065<sup>e</sup> séances (CRC/C/SR.2063 et 2065), et adoptées le 29 janvier 2016 à sa 2 104<sup>e</sup> séance (CRC/C/SR.2104).

6. Comité contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, *Observations finales concernant le septième rapport périodique de la France* (CAT/C/FRA/7) examiné à ses 1 396<sup>e</sup> et 1 399<sup>e</sup> séances (CAT/C/SR.1396 et 1399), et adoptées le 4 mai 2016 à sa 1 418<sup>e</sup> séance (CAT/C/SR.1418).

7. Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observations finales concernant le quatrième rapport périodique de la France* (E/C.12/FRA/4) examiné à ses 22<sup>e</sup> et 23<sup>e</sup> séances (E/C.12/2016/SR.22-23), et adoptées le 24 juin 2016 à sa 49<sup>e</sup> séance.

8. Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, *Observations finales concernant le rapport de la France valant septième et huitième rapports périodiques* (CEDAW/C/FRA/7-8) examiné à ses 1 409<sup>e</sup> et 1 410<sup>e</sup> séances (CEDAW/C/SR.1409 et 1410).

9. Comité des droits de l'homme, *Observations finales portant sur le cinquième rapport périodique de la France* (CCPR/C/FRA/5) examiné à ses 3 181<sup>e</sup> et 3 182<sup>e</sup> séances (CCPR/C/SR.3181 et 3182), et adoptées le 21 juillet 2015, à sa 3 193<sup>e</sup> séance (CCPR/C/SR.3193), parag. 25.

La France s'est engagée à respecter les recommandations émises par les organisations internationales chargées du suivi des conventions internationales des droits de l'homme qu'elle a ratifiées. La CNCDH joue à cet égard un rôle majeur en étant l'Institution nationale de promotion et de protection des droits de l'homme (INDH) accréditée de statut A par les Nations unies comme pleinement conforme aux Principes de Paris<sup>10</sup>. La CNCDH, qui coopère « avec les organisations internationales chargées des droits de l'homme et du droit international humanitaire »<sup>11</sup>, a progressivement développé un *modus operandi* relatif à l'examen par les organisations internationales de la situation française, selon ses missions classiques de conseil et de contrôle auprès du Gouvernement français :

- Il s'agit, dans une phase confidentielle et préliminaire, de conseiller le Gouvernement, en toute indépendance, lors de 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, sans pour autant omettre le poids de la pratique et l'importance de données fiables et précises. Il est en outre primordial que les éléments rapportés dans les documents présentés par la France répondent à l'ensemble des observations formulées antérieurement.
- Dans sa mission de contrôle, la CNCDH communique ses analyses et ses opinions sur l'état des droits de l'homme en France et ses propres observations quant aux rapports de la France à l'instance de contrôle, en parallèle de l'examen du rapport par voie écrite et/ou orale, ou lors d'une visite en France. Elle utilise cette possibilité qui est la sienne pour faire part de sujets de préoccupations prioritaires et sur lesquels elle souhaite que l'examen porte plus particulièrement.
- Enfin, la CNCDH s'attache dans ses travaux à la publicité et au suivi des recommandations formulées par les instances internationales. Ce travail de diffusion du droit international des droits de l'homme complète utilement ses propres analyses. La présente étude s'inscrit dans ce cadre.

Après un aperçu général du rôle des organisations internationales qui œuvrent pour la lutte contre le racisme et les discriminations (I), la CNCDH entend souligner les problématiques pertinentes soulevées cette année afin d'apporter aux pouvoirs publics des éléments de réflexion propres à questionner l'efficacité de leur action et sa conformité aux engagements internationaux de la France (II).

## I. Des regards internationaux multiples sur la lutte contre le racisme et l'intolérance en France

L'engagement de la France dans la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie sur la scène internationale est sans équivoque. En effet, elle est partie à de nombreux textes internationaux traitant de ces sujets tout comme elle est membre d'instances internationales compétentes en la matière.

10. *Principes concernant le statut des Institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme*, 20 décembre 1993, A/RES/48/134, « Compétences et attributions », parag. 3-F.

11. 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.

Cependant, la France a fait le choix de ne pas adhérer à l'ensemble d'entre eux. Son opposition à certains instruments internationaux est significative dans le cadre des Nations unies, avec notamment le refus de ratifier la Convention internationale relative à la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille. Pourtant, les instances internationales – tout récemment le CDESC<sup>12</sup> et le CRC<sup>13</sup> – n'ont eu de cesse de réitérer leurs recommandations visant à une ratification prompte de ce traité. Selon les propos tenus à ce sujet par le Gouvernement français, aussi bien au national qu'à l'international, aucune procédure de ratification ne semble se profiler à l'horizon. En effet, pour la France, une ratification ne pourra se faire qu'après une adhésion européenne dans le sens où certaines dispositions de cette Convention relèvent du champ des compétences exclusives de l'Union européenne. Un autre argument est que cette Convention présente une incompatibilité avec le droit national en ce qu'elle ne distingue pas, contrairement au droit français, entre les travailleurs migrants en situation régulière et les travailleurs migrants en situation irrégulière, ce qui n'emporterait que des complications au stade d'une éventuelle ratification<sup>14</sup>. Cette conception française est à nuancer pour la CNCDH, c'est pourquoi elle a plaidé depuis un certain temps pour une telle ratification, tant dans ses avis<sup>15</sup> que devant les instances internationales<sup>16</sup>, en réaffirmant l'importance juridique, politique et symbolique de cette Convention.

Au niveau européen, la France maintient son choix de ne pas ratifier le Protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme, qui consacre l'interdiction générale de la discrimination, ni la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales. Dès les prémisses de son rapport sur la France, l'ECRI recommande à la France de ratifier le Protocole n° 12<sup>17</sup>. Cependant le Gouvernement français est encore réticent vis-à-vis de cet instrument. L'une des raisons est qu'il ne présente pas, selon la France, une avancée particulière eu égard à ses engagements internationaux antérieurs en matière de lutte contre la discrimination, comme c'est le cas de l'article 14 de la Convention qu'elle estime amplement suffisant. De plus, le Gouvernement n'est pas favorable à l'interprétation extensive du Protocole qui a été faite par la Cour européenne des droits de l'homme afin de le rendre autonome<sup>18</sup>. Là encore, la CNCDH ne peut que regretter la position de la diplomatie française. En effet, elle estime qu'une ratification du Protocole n° 12 est d'autant plus logique que la France met en avant le principe de non-discrimination pour récuser toute approche catégorielle, fondée sur la reconnaissance de groupes, de « communautés » ou de minorités. Dans la mesure où ce principe général est déjà reconnu sur le plan constitutionnel, dans le cadre de l'Union européenne

12. Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *op. cit.* note 7, parag. 59.

13. Comité des droits de l'enfant, *op. cit.* note 5, parag. 87.

14. Audition de Mme l'Ambassadrice pour les droits de l'homme Patriziana Sparacino-Thiellay, devant la CNCDH le 12 décembre 2016.

15. CNCDH, *Avis sur la diplomatie française et les droits de l'homme*, Assemblée plénière du 7 février 2008.

16. Audition de la CNCDH devant le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, 29 avril 2015.

17. Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, *op. cit.* note 4, parag. 2.

18. Audition de Mme l'Ambassadrice pour les droits de l'homme Patriziana Sparacino-Thiellay, devant la CNCDH le 12 décembre 2016.

ou dans celui des Nations unies, la ratification de cet instrument ne ferait que renforcer la cohérence des engagements de la France.

Concernant les examens internationaux auxquels se soumet la France, ils sont de nature différente et s'organisent selon des modalités diverses, en prenant la forme, par exemple, de visites ou de rapports. Ils ont cependant tous en commun d'offrir un regard extérieur sur l'action de la France dans la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie.

Les regards internationaux sur le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie en France prennent parfois la forme de réactions ponctuelles en réponse à des événements précis. C'est le cas, par exemple, de la lettre du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, adressée au ministre de l'Intérieur en date du 26 janvier 2016, dans laquelle il dénonce le nombre toujours élevé d'évacuations forcées de familles roms sans solution de logement, violant alors leurs droits économiques et sociaux, et instaurant un climat de haine et d'intolérance à leur égard<sup>19</sup>.

En règle générale, les observations des instances internationales résultent d'analyses approfondies et affinées de l'état du racisme, de l'antisémitisme et de la xénophobie en France. Ces analyses complémentaires, comparatives et distanciées sur les phénomènes et les mesures de lutte mises en œuvre ont une importance qui mérite d'être soulignée. Elles agissent parfois comme catalyseurs de changement et d'évolution, 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.

L'évènement en termes de racisme, d'antisémitisme et de xénophobie pour l'année 2016 est la publication du rapport de l'ECRI dans le cadre de son 5<sup>e</sup> cycle de monitoring sur la France. Ce rapport analyse les évolutions récentes et les questions qui ne sont à ce jour pas réglées tout en formulant des recommandations aux autorités françaises en termes de racisme et d'intolérance. À l'occasion de ce rapport, le secrétaire général du Conseil de l'Europe a déclaré qu'il « *salue les efforts importants faits par les autorités françaises pour lutter contre le racisme et l'intolérance. Cependant, le discours de haine, de par sa banalisation dans la sphère publique, demeure un sujet de préoccupation* ». C'est pourquoi il « *appelle en particulier aux responsables politiques pour qu'ils s'abstiennent de tenir des propos qui stigmatisent des groupes déjà vulnérables et attisent les tensions dans la société française*<sup>20</sup> ».

Parmi les différentes recommandations émises par l'ECRI, deux font l'objet d'une attention particulière et devront être mises en œuvre prioritairement car elles

19. LeMonde.fr, « Le Conseil de l'Europe s'inquiète des évacuations de Roms sans logement en France », 16 février 2016, disponible sur [http://www.lemonde.fr/immigration-et-diversite/article/2016/02/16/le-conseil-de-l-europe-s-inquiete-des-evacuations-de-roms-sans-relogement-en-france\\_4865885\\_1654200.html](http://www.lemonde.fr/immigration-et-diversite/article/2016/02/16/le-conseil-de-l-europe-s-inquiete-des-evacuations-de-roms-sans-relogement-en-france_4865885_1654200.html).

20. Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, communiqué de presse, « La Commission antiracisme du Conseil de l'Europe préoccupée par la montée du discours de haine et la violence motivée par le racisme et l'intolérance en France », 1<sup>er</sup> mars 2016, disponible sur [http://www.coe.int/t/dgh/monitoring/ecri/Library/PressReleases/208\\_2016\\_03\\_01\\_France\\_fr.asp](http://www.coe.int/t/dgh/monitoring/ecri/Library/PressReleases/208_2016_03_01_France_fr.asp)

feront l'objet d'un réexamen dans les deux ans. La première recommandation prioritaire est de revoir les cursus scolaires et les programmes de formation des personnes pédagogiques pour une meilleure compréhension des questions liées à la religion et à l'immigration<sup>21</sup>. La seconde est d'assurer qu'aucune demande légitime de domiciliation faite notamment par des Roms ne soit rejetée et de réduire les délais de traitement de ces demandes afin de leur permettre d'accéder aux droits de base<sup>22</sup>. Les nombreuses autres recommandations du rapport de l'ECRI seront étudiées dans la seconde partie.

## II. Les interrogations utiles sur la lutte contre le racisme en France

Les organisations internationales ont partagé leurs vives inquiétudes à l'égard de la résurgence générale du racisme, de l'antisémitisme et de la xénophobie en France. Ce constat se traduit tout d'abord par l'apparent essoufflement des politiques d'intégration en France (A), ce qui mène irrémédiablement à une montée des discriminations, qui dans un contexte de crise migratoire sans fin focalisant l'attention des politiques, des médias et de la population, s'est polarisée sur les migrants, les demandeurs d'asile et les réfugiés (B).

La montée des enjeux sécuritaires liés à la lutte contre le terrorisme (C) a continué d'instaurer un climat propice à la prolifération des discours de haine et à leur impunité (D). Encore cette année, la situation des Roms et des gens du voyage a animé les examens de la France par les instances internationales (E).

### A. La distance entre politique publique d'intégration et mise en œuvre

Dans son 5<sup>e</sup> rapport, l'ECRI s'est attachée à la question des politiques d'intégration françaises en veillant au suivi des recommandations déjà exprimées sur ce sujet dans son 4<sup>e</sup> rapport. Dans son analyse antérieure, l'ECRI avait identifié ces politiques comme visant « *essentiellement les moyens à mettre en place pour accueillir les ressortissants des pays tiers de l'Union européenne [...] et définiss [ant] un parcours d'intégration* »<sup>23</sup>. Constatant que le parcours d'intégration reposait principalement sur les contrats d'accueil et d'intégration, l'ECRI avait recommandé aux autorités françaises de revoir ce dispositif et de continuer son action incitative en faveur de l'intégration<sup>24</sup>. Plus généralement, l'ECRI encourageait la France à poursuivre ses efforts aux fins de promouvoir la diversité et l'égalité des chances.

C'est donc avec satisfaction que l'ECRI a salué l'enrichissement, depuis 2010, « *de plusieurs autres dispositifs en ce qui concerne l'accompagnement vers*

21. Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, *op. cit.* note 4, p. 41.

22. *Ibid.*

23. Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, *op. cit.* note 4, parag. 55.

24. *Idem*, parag. 56.

*l'emploi, l'accompagnement de publics vulnérables, et la prévention des discriminations, à travers différents mécanismes*»<sup>25</sup>, conformément à ce qu'elle avait recommandé.

De surcroît, l'ECRI constate que ces politiques d'intégration, de par leur caractère général, bénéficient non seulement aux immigrés mais également aux groupes vulnérables et répondent ainsi, de manière parallèle, aux recommandations formulées dans le 4<sup>e</sup> rapport relatives à leur intégration et à la lutte contre la discrimination dont ils font l'objet<sup>26</sup>. L'ECRI prend notamment appui sur les contrats urbains de cohésion sociale, le « Label diversité » ou encore la loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République pour faire ce constat.

Néanmoins, les avancées notées par l'ECRI laissent subsister la contrariété constante entre les mesures présentées par la France et leur mise en œuvre pratique sur le terrain.

À cet égard, l'ECRI observe, avant tout, que malgré le tableau d'apparence positive que le Gouvernement français dresse de ses politiques d'intégration leurs effets sont en demi-teinte, voire loin de remplir leurs objectifs affichés. Pour ce faire, la Commission se réfère à une étude de l'INSEE qui « révèle que les immigrés sont significativement plus nombreux que la population majoritaire à s'estimer avoir été victimes de discrimination [et] montre également qu'une proportion d'immigrés plus importante que la population majoritaire quitte le système scolaire sans le bac, souffre d'un plus fort taux de chômage, et réside dans un logement suroccupé<sup>27</sup> ».

Afin de corroborer ce bilan nuancé, l'ECRI note, non sans une certaine inquiétude, la baisse continue des budgets affectés aux politiques d'intégration sur ces trois dernières années. À ce titre, elle recommande « aux autorités françaises de maintenir, et si possible d'augmenter, le niveau du budget alloué aux politiques d'intégration<sup>28</sup> ». En effet, accorder à ces dispositifs toute leur importance pour tendre à un meilleur vivre ensemble et à une diminution significative des discriminations implique immanquablement des budgets adéquats et suffisants.

S'agissant de la conception des politiques générales d'intégration, l'ECRI doute de leur adéquation avec les problèmes rencontrés par leurs destinataires. En effet, elle note que « l'accent initial du parcours d'intégration sur la formation linguistique se fait au détriment de l'intégration par l'emploi, dans la mesure où l'évaluation des qualifications et l'aide à la recherche à l'emploi interviennent dans un second temps<sup>29</sup> ». Consciente que cette conception du dispositif ne saurait être adaptée aux problèmes auxquels sont confrontées les personnes immigrées en recherche d'emploi dans leur vie quotidienne, et par crainte qu'une fois le temps de l'évaluation des qualifications arrivé, celle-ci soit faite de manière superficielle et rapide, l'ECRI encourage vivement la France à revoir son dispositif. Elle recommande aux autorités françaises « d'adapter la formation

25. *Ibid.*

26. Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, *op. cit.* note 4, parag. 57.

27. *Id.*, parag. 59.

28. *Id.*, parag. 60.

29. *Id.*, parag. 63.

*linguistique pour faciliter l'accès des immigrants à l'emploi, de procéder à l'évaluation des qualifications de manière plus précoce [...] et à rendre la procédure de reconnaissance des diplômes acquis à l'étranger plus efficace<sup>30</sup> ».*

Enfin, l'ECRI soulève un problème sous-jacent dans les politiques françaises, qui vaut également pour les politiques d'intégration, à savoir le manque d'évaluation de celles-ci. La Commission déplore que l'ensemble des politiques d'intégration ne soient pas accompagnées de mécanismes d'évaluation, qui permettraient pourtant de vérifier leur efficacité en matière de lutte contre les discriminations en raison de l'origine et au besoin de procéder à des réajustements. Cette absence de diagnostic est particulièrement préjudiciable, car il est impossible de savoir si et comment ces politiques ont réellement pu bénéficier aux groupes vulnérables. Cette préoccupation n'est pas nouvelle et l'ECRI n'a eu de cesse de souligner cet aspect dans ces précédents rapports. Dans son 5<sup>e</sup> rapport, elle réitère donc sa recommandation de longue date, à savoir celle « *de prendre des mesures pour que toute politique, en cours ou à venir, et contribuant à l'intégration des groupes vulnérables, comporte des dispositions établissant les conditions d'une évaluation périodique visant à en établir les effets<sup>31</sup> ».*

## B. Les migrants : des populations discriminées

Les instances internationales s'inquiètent particulièrement du sort réservé aux migrants et aux demandeurs d'asile dans les pays d'accueil. Cette préoccupation est d'autant plus forte du fait de la crise migratoire, liée notamment aux troubles dans la région proche-orientale, ainsi que de la succession d'attentats terroristes en France ou en Europe.

Les instances internationales ont mis à l'agenda cette question. Les Nations unies ont organisé un Sommet Migrations au cours de l'Assemblée générale de septembre 2016<sup>32</sup>. Pour le secrétaire général des Nations unies, Ban Ki-moon, cette initiative arrivait à point nommé dans un climat où les peurs exacerbées nuisent aux exigences de solidarité. Il a déclaré, à la veille de cette rencontre de haut niveau, que « *de toutes les questions qui préoccupent à l'heure actuelle la communauté internationale, celle des réfugiés et des migrants est sans doute la plus propice aux manipulations des démagogues de tous bords<sup>33</sup> ».*

Ce sommet, réunissant des dizaines de dirigeants du monde, a mené à l'adoption d'une déclaration dite « *de New York* », dans laquelle les États s'engagent à protéger les droits des migrants et des réfugiés. Cette déclaration constitue les prémisses d'un travail ambitieux qui aboutira en 2018 avec l'adoption de deux Pactes mondiaux, l'un pour une migration sûre, ordonnée et régulière, l'autre pour un partage plus équitable de la responsabilité de l'accueil des réfugiés

30. *Id.*, parag. 64.

31. *Id.*, parag. 62.

32. Centre d'actualités de l'ONU : « Lors d'un sommet à New York, l'ONU s'engage à protéger les droits des réfugiés et des migrants », 19 septembre 2016, disponible sur <http://www.un.org/apps/newsFr/storyF.asp?NewsID=38068#.WF0uVUb2v9I>

33. Centre d'actualités de l'ONU, « Réfugiés et migrants : Ban Ki-moon appelle à la solidarité et à ne pas attiser les peurs », 16 septembre 2016, disponible sur <http://www.un.org/apps/newsFr/storyF.asp?NewsID=38064#.WF0vrkb2v9I>

dans le monde. Confiant dans l'élan qui se met en place, Ban Ki-moon a rappelé que *« si les choses sont faites intelligemment, les réfugiés et les migrants peuvent devenir des atouts, pour leur pays adoptif comme pour leur patrie d'origine. C'est un fait avéré et un point positif qu'il ne faudra pas perdre de vue lors des débats<sup>34</sup> »*.

Cependant, les changements attendus et espérés ne seront pas instantanés, et la question demeure prégnante en Europe, et particulièrement en France, avec notamment la situation à Calais<sup>35</sup>, comme en témoigne le *Rapport sur les droits fondamentaux 2016* de la FRA qui en a fait son focus principal<sup>36</sup>. La FRA estime que les politiques d'accueil et d'intégration des migrants et des réfugiés en Europe sont pour la plupart mal adaptées et contraires aux droits fondamentaux de la personne humaine. Cela s'illustre par des politiques menées très souvent à court terme car une installation durable des migrants et des réfugiés sur le territoire n'est que très rarement envisagée, considérant qu'ils ne sont que de « passage ». Pourtant, l'analyse de la FRA sur ce point est éclairante. En effet, selon l'Agence, les États membres de l'Union européenne doivent intégrer l'idée selon laquelle les migrants et les réfugiés seront amenés à rester dans le pays d'accueil car, compte tenu de la situation dans leur pays d'origine, un éventuel retour reste peu probable dans un avenir proche. L'Union européenne, qui n'était pas préparée à cette arrivée importante et de surcroît à une installation durable de ces populations, est appelée à faire face à un défi de taille, à savoir celui de *« leur intégration et leur participation à la société à travers des relations communautaires pacifiques et constructives<sup>37</sup> »*. De plus, pour la FRA, cet enjeu est crucial car *« le succès de l'intégration des migrants et des réfugiés nouvellement arrivés favorise potentiellement le développement et la croissance inclusive du capital humain de l'UE et promeut les valeurs humanitaires défendues par l'UE dans le monde »*.

Sur la base de ces constats, la FRA a émis une recommandation forte. En effet, *« de l'avis de la FRA, afin de faciliter l'intégration rapide des migrants et des réfugiés dans les sociétés d'accueil, les États membres de l'UE devraient envisager de revoir leurs stratégies et mesures d'intégration en se fondant sur les principes de base communs de la politique d'intégration des immigrants dans l'UE »*. En ce sens, la FRA précise que les États membres *« devraient fournir des solutions efficaces et tangibles, en particulier au niveau local, pour promouvoir l'égalité de traitement et la cohabitation dans le respect des droits fondamentaux<sup>38</sup> »*.

Néanmoins, cette recommandation est loin d'être mise en œuvre en France comme en atteste le traitement réservé aux différents campements sur le territoire, et principalement celui de Calais, qui a cristallisé l'attention des instances

34. *Ibid.*

35. Voir CNCDH, *Avis sur la situation des migrants à Calais et dans le Calaisis*, Assemblée plénière du 2 juillet 2015, *JORF* n° 0157 du 9 juillet 2015, texte n° 102; CNCDH, *Avis sur la situation des migrants à Grande-Synthe*, Assemblée plénière du 26 mai 2016, *JORF* n° 0131 du 7 juin 2016, texte n° 46; CNCDH, *Avis de suivi de la situation des migrants à Calais et dans le Calaisis*, Assemblée plénière du 7 juillet 2016, *JORF* n° 0164 du 16 juillet 2016, texte n° 124.

36. Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, *Rapport sur les droits fondamentaux 2016*, Avis de la FRA, Publication Office of the European Union, p. 7.

37. *Id.*, p. 29.

38. *Id.*, p. 30.

internationales en plus de la situation générale des migrants et des demandeurs d'asile en France.

Sur ce dernier point, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels s'est dit, dans ses observations finales, être préoccupé par le manque flagrant d'inclusion sociale dont souffrent les demandeurs d'asile en tant que groupe défavorisé et marginalisé<sup>39</sup>. Le Comité a donc recommandé à la France d'effectuer une évaluation de l'impact de la réalisation du Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale à l'égard des groupes particulièrement vulnérables, dont les demandeurs d'asile<sup>40</sup>.

Plus précisément sur la situation humanitaire à Calais, le Comité des droits de l'enfant, s'attachant à son domaine d'expertise, avait fait part de ses inquiétudes quant à la situation précaire des enfants vivant dans ce camp et ceux environnants ; au refus des autorités d'enregistrer les enfants ; et à l'insuffisance des ressources allouées aux infrastructures et services pourtant nécessaires à la protection des réfugiés et des migrants. À cet égard, le Comité avait rappelé l'obligation internationale qui est celle de la France de « *garantir le droit de tous les enfants, y compris des enfants qui vivent dans des camps de réfugiés, d'être enregistrés à l'état civil, de vivre dans des conditions humaines et de bénéficier de services de santé adéquats*<sup>41</sup> ».

Dans une autre mesure, le Comité contre la torture s'est également intéressé aux traitements réservés aux migrants et aux réfugiés dans les campements de Calais. En effet, il s'est dit fortement préoccupé par les allégations de violences perpétrées contre les migrants et les demandeurs d'asile ainsi que par leur situation à Calais et dans sa région, faisant part de violations des articles 2, 12 et 13 de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. Il a ainsi invité la France à l'informer des suites données aux allégations de violences et d'usage de la force disproportionnée par les forces de police à l'encontre des demandeurs d'asile et des migrants, et sur la situation de ces derniers à Calais et dans sa région<sup>42</sup>.

Malgré le démantèlement du camp décidé par le président de la République le 26 septembre 2016 et opéré entre le 24 octobre et le 2 novembre, rien n'indique, dans le contexte du Brexit, qu'un nouveau camp de même ampleur ne se créera dans le futur. Selon le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, « *la crise des droits de l'homme à Calais risque de s'aggraver étant donné les messages confus et des proclamations politiques pendant les négociations du Brexit pourraient attirer vers la ville d'autres migrants cherchant à rejoindre le Royaume-Uni*<sup>43</sup> ».

39. Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *op. cit.* note 7, parag. 31.

40. *Id.*, parag. 32.

41. Comité des droits de l'enfant, *op. cit.* note 5, parag. 76.

42. Comité contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, *op. cit.* note 6, parag. 18.

43. Commissaire aux droits de l'homme, 2<sup>e</sup> Rapport trimestriel d'activité 2016, du 1<sup>er</sup> avril au 30 juin 2016, CommDH(2016) 28, Strasbourg, le 14 septembre 2016.

### C. Les effets discriminatoires de la lutte contre le terrorisme

Tout comme en 2015, les politiques antiterroristes ont été examinées avec la plus grande attention par les instances internationales chargées du respect des droits de l'homme cette année, et notamment sous le spectre du racisme, de la xénophobie et des stéréotypes qui peuvent y être conséquents.

Dans son rapport, la FRA explique que les attaques terroristes couplées avec l'arrivée importante de demandeurs d'asile et de migrants ont eu un impact non négligeable au sein des États membres de l'UE en matière de racisme.

Ce phénomène s'est accentué également avec le retour vers l'UE de combattants de Daech jetant alors à nouveau un discrédit sur les musulmans, qui sont vus comme une menace, mais également sur les demandeurs d'asile fuyant les conflits, en Syrie notamment, qui sont désormais examinés avec une attention qui se veut stéréotypée car on les suspecte très fréquemment d'être des terroristes de retour<sup>44</sup>. Dans sa résolution de 2015<sup>45</sup>, le Parlement européen avait condamné le lien *a priori* qui pouvait être fait par les autorités entre les réfugiés et le terrorisme<sup>46</sup>.

Le Comité contre la torture s'est particulièrement intéressé au renforcement des pouvoirs accordés aux forces de police. Il s'est ainsi dit préoccupé « *par les informations sur l'usage excessif de la force par les forces de police au cours de certaines perquisitions* » ainsi que par « *l'absence d'information sur les recours formés pour violences ou usage excessif de la force lors de perquisitions*<sup>47</sup> ». Plus généralement, le Comité s'inquiète « *de ce que l'application de certaines mesures dans le cadre de l'état d'urgence puisse constituer une atteinte aux droits prévus au titre de la Convention*<sup>48</sup> ».

Le Comité en conséquence a recommandé à la France que les mesures décidées et appliquées dans le cadre de l'état d'urgence ne conduisent pas, dans la pratique, à une violation des droits protégés par la Convention contre la torture<sup>49</sup>.

L'état d'urgence porte en germe le risque d'aggravation de la pratique des contrôles dit « *au faciès* ». Dans son rapport, la FRA fait état de l'une des observations finales du CERD selon laquelle le Comité appelait les autorités françaises à mettre en place les garanties nécessaires afin que les mesures antiterroristes n'aient pas pour effet d'interférer avec les droits protégés par la Convention, en particulier ceux relatifs aux profilages ethnique ou racial<sup>50</sup>. L'analyse des instances internationales sur la nouvelle politique antiterroriste française au regard du respect des droits de l'homme sera dès lors d'un intérêt particulier dans l'année à venir.

44. Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, *op. cit.* note 36, p. 80.

45. Parlement européen, *Résolution du 25 novembre 2015 sur la prévention de la radicalisation et du recrutement de citoyens de l'Union par des organisations terroristes*, 2015/2063(INI), Strasbourg, 25 novembre 2015.

46. *Id.* l) 1).

47. Comité contre la torture, *op. cit.* note 6, parag. 12.

48. *Ibid.*

49. Comité contre la torture, *op. cit.* note 6, parag. 13.

50. Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, *op. cit.* note 36, p. 83.

Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe insiste sur le rôle crucial que les structures nationales des droits de l'homme (SNDH), dont la CNCDH en France, ont à jouer en pareille situation<sup>51</sup>. Le Commissaire affirme que « dans un contexte où certains sont prêts à bafouer ces droits au nom d'une présumée sécurité, les structures nationales des droits de l'homme ont la possibilité et le devoir de faire entendre leur voix et de souligner qu'il ne saurait y avoir de sécurité sans droits de l'homme. La protection de ces derniers faisant partie de la solution et non du problème ». De même se faisant écho de la Recommandation de politique générale n° 8 de l'ECRI, le Commissaire précise que « les contre-discours développés par les [structures nationales des droits de l'homme] peuvent insister sur la nécessité d'éviter les stéréotypes pernicioseux, et de combattre le racisme et l'intolérance tout en luttant contre le terrorisme ». Le Commissaire rappelle ainsi que les structures nationales des droits de l'homme se doivent d'utiliser l'arsenal de missions qui leur est dévolu au niveau national pour protéger les droits de l'homme dans de telles circonstances exceptionnelles. Enfin, le Commissaire appelle les États à « renoncer à discuter et à adopter des mesures antiterroristes dans la hâte et prendre suffisamment de temps pour consulter les structures nationales des droits de l'homme ». En effet, cette saisine est primordiale dans le sens où les SNDH sont les mieux à même d'évaluer les mesures prises dans ce contexte et d'apporter leur expertise afin qu'un équilibre juste soit trouvé entre sécurité et protection des droits de l'homme.

Avec ses nombreux avis sur la politique antiterroriste menée en France, et plus récemment sur l'état d'urgence, ses déclarations, communiqués de presse et conférences, la CNCDH tâche au mieux de remplir le rôle qui est ainsi le sien en tant qu'INDH. Elle suit également ces questions à l'international en ne manquant pas de soulever ses interrogations devant les instances internationales et au sein du Groupe européen des Institutions nationales des droits de l'homme (ENNHRI).

#### D. Le discours de haine et l'incitation à la haine raciale

Dans son 5<sup>e</sup> rapport, l'ECRI note, non sans une certaine inquiétude, que la politique de lutte contre l'antisémitisme en France n'a pas rencontré les résultats escomptés, et pire, que la situation s'est considérablement aggravée<sup>52</sup>. Elle fait le même constat à l'égard des discours de haine islamophobe en estimant que la situation reste préoccupante. La Commission note à ce titre que « le rejet des musulmans est alimenté par le discours de certains responsables politiques » qui insistent sur l'incompatibilité de l'islam dans une société qui se veut démocratique<sup>53</sup>.

Cette montée des discours de haine et leur banalisation posent la question de l'efficacité de la réponse apportée par les autorités françaises à ces phénomènes. À la lumière de ses recommandations antérieures, l'ECRI s'est intéressée à

51. Blog du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, « Structures nationales des droits de l'homme : protéger les droits de l'homme tout en combattant le terrorisme », *Le Carnet des droits de l'homme*, 6 décembre 2016, disponible sur <https://www.coe.int/fr/web/commissioner/-/national-human-rights-structures-protecting-human-rights-while-countering-terrorism?inheritRedirect=true>

52. Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, *op. cit.* note 4, parag. 24-25.

53. *Id.*, parag. 26.

l'efficacité des dispositions destinées à lutter contre le racisme. Tant sur le plan de la réponse pénale que des mesures administratives pouvant être prises en la matière selon le droit français, l'ECRI observe que la politique de lutte contre le racisme est plutôt adéquate lorsque les faits sont rapportés aux instances compétentes<sup>54</sup>. Cependant, ce constat est à nuancer car il ne s'agit que des discours de haine ou crimes de haine effectivement saisis par les autorités, ce qui occulte le problème de la « sous-déclaration ».

Selon la FRA, nombre de victimes de discours ou de crimes de haine ne portent pas plainte car elles craignent le manque de réaction des autorités, et plus particulièrement celles en première ligne dans ces cas, à savoir les forces de police<sup>55</sup>. Pour la FRA, ce constat démontre l'absolue nécessité d'améliorer le sentiment de confiance chez les victimes à l'égard des forces de l'ordre ainsi que le besoin de mesures permettant de lutter contre les attitudes jugées discriminatoires dans les commissariats.

C'est pourquoi la FRA recommande aux autorités françaises de « veiller à ce que tout crime ou discours de haine présumé fasse l'objet d'une enquête, de poursuites et d'un procès<sup>56</sup> ».

L'ECRI « estime que, dans une période marquée par la progression de l'intolérance et de la violence racistes, il est crucial d'éviter l'exploitation du racisme en politique<sup>57</sup> ». C'est pourquoi la Commission recommande fortement aux autorités françaises de prendre des mesures effectives pour y remédier<sup>58</sup>.

S'agissant du point plus particulier des expressions racistes sur Internet, les instances internationales ont tenu cette année à évaluer la mise en œuvre de leurs recommandations précédentes à ce sujet.

Pour l'ECRI, bien que la situation reste préoccupante, des améliorations sont néanmoins à noter eu égard à ses recommandations formulées dans son 4<sup>e</sup> rapport. À ce titre, l'ECRI insiste tout particulièrement sur les renforcements de la plateforme de signalement PHAROS en notant qu'elle est désormais bien connue du grand public avec un accroissement des signalements. De plus, l'ECRI constate que les autorités françaises ont su saisir l'évolution du discours en ligne en tissant des liens avec les réseaux sociaux afin qu'ils puissent transmettre des informations au ministère de la Justice permettant de poursuivre les auteurs de tels discours de haine<sup>59</sup>.

## E. La situation particulière des Roms et des gens du voyage

Les instances internationales mettent l'accent sur les discriminations que subissent les Roms et les gens du voyage dans l'accès aux droits les plus fondamentaux que sont l'éducation, l'emploi, la santé ou encore le logement. Elles se sont

54. *Id.*, parag. 28-33.

55. Agence européenne des droits fondamentaux de l'Union européenne, *op. cit.* note 36, p. 83.

56. *Id.*, p. 89.

57. Commission européenne contre le racisme et l'antisémitisme, *op. cit.* note 4, parag. 38.

58. Commission européenne contre le racisme et l'antisémitisme, *op. cit.* note 4, parag. 39.

59. *Id.*, parag. 34-35.

presque toutes prononcées sur le sujet, réclamant alors une protection particulière de cette minorité vulnérable.

Dans son rapport précédent, l'ECRI formulait plusieurs recommandations à l'attention des autorités françaises concernant les Roms, notamment sur les dispositions et les pratiques dérogatoires qui leur sont appliquées. Cependant, la Commission estime dans son rapport publié en 2016 que les progrès ont été insuffisants<sup>60</sup>.

De même, dans son étude, la FRA constate que la discrimination à l'égard des Roms et des gens du voyage continue de freiner grandement leur intégration au sein des États membres<sup>61</sup>. Se faisant l'écho d'un rapport de la Commission européenne, l'Agence note que « *dans nombre d'États membres, surtout ceux qui comptent les plus grandes communautés roms et ont été fortement touchés par la crise économique, l'antitziganisme, les manifestations de l'extrême droite, les discours haineux et les crimes de haine sont en augmentation* »<sup>62</sup>.

Ainsi, consciente que les mesures auparavant mises en place ne sauraient suffire à endiguer le problème de la discrimination persistante à l'égard des Roms et des gens du voyage, l'Agence préconise une approche différente, à savoir celle de l'action locale. En effet, pour la FRA « *afin de renforcer la participation active et l'engagement des Roms, les autorités publiques, au niveau local en particulier, devraient prendre des mesures pour renforcer la cohésion et la confiance au sein des communautés en impliquant les résidents locaux ainsi que la société civile à travers des efforts d'engagement systématiques* ». Elle ajoute que « *de telles mesures peuvent contribuer à renforcer la participation des Roms aux processus d'intégration locaux, plus particulièrement en identifiant leurs propres besoins, en formulant des réponses et en mobilisant des ressources* »<sup>63</sup>.

Les points de cristallisation de la discrimination que subissent les Roms et les gens du voyage sont les questions de scolarisation des enfants roms et celles ayant trait au logement.

Le problème de la scolarisation des enfants roms tient pour partie à la pratique de certains maires de France de refuser une telle scolarisation, comme le soulève le Comité des droits économiques, sociaux et culturels dans ses dernières observations finales<sup>64</sup> à l'instar de l'ECRI qui en faisant état dès son 4<sup>e</sup> rapport sur la France<sup>65</sup>. Après avoir rappelé que « *le principe de non-discrimination dans l'accès à l'éducation s'étend à toutes les personnes d'âge scolaire présentes sur le territoire de l'État partie, indépendamment de leur situation administrative* », le Comité encourage le Gouvernement français à « *faire appliquer l'obligation des maires de recenser les enfants d'âge scolaire présents sur leur commune,*

60. *Id.*, parag. 80.

61. Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, *op. cit.* note 36, p. 99.

62. Commission européenne, communication de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, *Rapport sur la mise en œuvre du cadre de l'UE pour les stratégies nationales d'intégration des Roms*, 2015, COM(2015) 299 final, Bruxelles, le 17 juin 2015, p.11.

63. Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, *op. cit.* note 36, p. 110.

64. Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *op. cit.* note 7, parag. 49.

65. Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, *op. cit.* note 4, parag. 84.

y compris ceux vivant dans les quartiers d'habitat informel, et de veiller à leur scolarisation<sup>66</sup> ».

Cependant, le problème de la ségrégation scolaire réside dans une discrimination plus latente et ancrée de longue date dans la société française.

En effet, l'ECRI note avec justesse que « *le problème de la scolarisation des enfants roms relève plus largement de la question de l'accès aux droits de base*<sup>67</sup> ». Ainsi, pour refuser aux enfants roms l'inscription dans un établissement scolaire, les maires opposent très fréquemment à leurs familles l'absence de domiciliation. Or ce fait est moins imputable aux populations roms qu'aux autorités administratives qui font preuve d'une certaine réticence, en refusant quasi immédiatement toute demande de domiciliation ou en leur faisant subir une procédure allongée avec des délais pour le moins rédhibitoires.

Forte de ce constat et de la nécessité de mettre fin à ces pratiques, l'ECRI recommande aux autorités françaises « *de prendre des mesures immédiates et proactives pour s'assurer qu'aucune demande légitime de domiciliation présentée par des personnes appartenant à des groupes vulnérables tels que les Roms ne soit rejetée et que les délais de traitement de ces demandes soient réduits au strict nécessaire*<sup>68</sup> ». Voulant accentuer l'importance de cette recommandation, l'ECRI l'a érigé en recommandation faisant l'objet d'un suivi intermédiaire<sup>69</sup>.

Plus généralement, le Comité sur les droits de l'enfant entend attirer l'attention des pouvoirs publics français sur le sort réservé aux enfants roms ainsi qu'à la discrimination raciale et à la stigmatisation dont ils font continuellement l'objet. Le Comité réitère donc, dans ses dernières observations finales, une recommandation antérieure visant à inviter la France à « *redoubler d'efforts pour promouvoir une culture de l'égalité, de la tolérance et du respect mutuel, pour prévenir et combattre les discriminations persistantes et pour garantir que tous les cas de discrimination à l'égard des enfants dans tous les secteurs de la société font concrètement l'objet de mesures*<sup>70</sup> ».

S'agissant de la question de l'accès au logement pour les populations roms et les gens du voyage, les instances internationales se réfèrent aux situations d'expulsions forcées.

Cette année, tant le Comité sur les droits de l'enfant que le Comité des droits économiques, sociaux et culturels ont dénoncé ces pratiques.

Le Comité sur les droits des enfants, en s'attachant à ses propres compétences, s'est dit préoccupé par « *les cas d'expulsion forcée d'enfants et de familles roms, sans préavis et sans qu'une solution de relogement leur soit proposée* ». Il a, de ce fait, rappelé à la France ses obligations internationales dans ce domaine<sup>71</sup>.

66. Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *op. cit.* note 7, parag. 50.

67. Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, *op. cit.* note 4, parag. 85.

68. *Id.* parag. 87.

69. *Id.* p. 41.

70. Comité des droits de l'enfant, *op. cit.* note 5, parag. 23-24.

71. Comité des droits de l'enfant, *op. cit.* note 5, parag. 69-70.

Quant au Comité des droits économiques, sociaux et culturels, il s'est attaché à l'application, dans la pratique, de la *Circulaire interministérielle du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuations des campements illicites*. En effet, après avoir noté avec inquiétude le nombre de décisions d'expulsions forcées prises par la France sans solution de relogement, il recommande au Gouvernement français d'évaluer cette circulaire et de s'assurer que les ressources affectées soient suffisantes pour une « *réalisation effective des objectifs fixés* ». Il encourage également la France à « *prendre les mesures nécessaires pour réduire autant que possible le recours aux expulsions forcées en envisageant d'autres solutions en concertation avec les intéressés* »<sup>72</sup>.

La FRA s'est également fait l'écho des recommandations des Comités des Nations unies sur ce sujet<sup>73</sup>.

L'ECRI s'est particulièrement intéressée à cette question. Tout en notant l'adoption de la circulaire susmentionnée, la Commission reste attentive à la manière dont elle sera mise en œuvre en pratique. C'est pourquoi elle recommande à la France de « *veiller à ce que soient effectivement appliqués à l'ensemble du territoire les dispositifs visant à établir un diagnostic et à identifier et prendre des mesures d'accompagnement social, incluant notamment le relogement et le suivi de la scolarité des enfants, préalablement à toute évacuation de campements illicites et d'augmenter les ressources disponibles en conséquence* »<sup>74</sup>.

Enfin, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a adressé une lettre ouverte au ministre de l'Intérieur, dans laquelle il se dit préoccupé par le maintien du nombre élevé d'évacuations forcées<sup>75</sup>. Il rappelle, à ce titre, avoir déploré dans son rapport de 2015 les défaillances de la mise en œuvre de la circulaire du 26 août 2012 avec la persistance d'évacuations non assorties de solutions durables de relogement pour tous les occupants des terrains concernés. Cette situation est spécifiquement préoccupante dans « *un climat d'antitziganisme qui existe de longue date et dans lequel ces opérations sont menées* ». Ainsi, le Commissaire prie le ministre français de l'informer des mesures que la France entend mettre en place pour remédier à ces constats.

## Conclusion

Cette année, bien que l'on observe une récurrence de certains thèmes touchant au racisme, à l'antisémitisme et à la xénophobie, ces derniers sont néanmoins analysés par les instances internationales à la lumière d'enjeux plus actuels et contextuels. En effet, l'empreinte laissée par la crise migratoire, mais aussi la lutte contre le terrorisme marquée par la mise en place de l'état d'urgence en France ont influé considérablement sur les observations et préoccupations des instances internationales.

Il convient de noter que les recommandations en matière de lutte contre le racisme et les discriminations ainsi que celles des années précédentes, s'inscrivent dans

72. Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *op. cit.* note 7, parag. 38 à 40.

73. Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, *op. cit.* note 36, p. 100.

74. Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, *op. cit.* note 4, parag. 83.

75. LeMonde.fr, *op. cit.* note 19.

une temporalité particulière avec la tenue du 3<sup>e</sup> cycle de l'examen périodique de la France qui se concrétisera lors de son examen devant le Conseil des droits de l'homme en janvier 2018. La France aura l'opportunité de démontrer aux instances internationales mais aussi à ses pairs que la question des droits de l'homme, et plus particulièrement du racisme et de l'intolérance, occupe une place centrale dans ses politiques.

### 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, ainsi que sur des informations communiquées par des sources extérieures (institutions nationales des droits de l'homme, ONG). À la suite de l'examen du rapport et du dialogue avec l'État partie concerné et les autres parties prenantes, le Comité adresse à l'État une série de recommandations visant à renforcer la mise en œuvre réelle et concrète de la Convention dans le territoire concerné.

##### *Le Comité des droits de l'homme des Nations unies*

Un des autres instruments qui ne traite pas directement des questions de racisme, d'antisémitisme et de xénophobie mais qui est amené à les inclure, compte tenu de son caractère général, est le Pacte international relatif aux droits civils et politiques. La France a ratifié ce Pacte le 4 novembre 1980 et est ainsi soumise au contrôle du Comité des droits de l'homme. Ce comité est composé d'experts indépendants qui surveillent la mise en œuvre du Pacte par les États parties, en procédant périodiquement à l'examen des rapports soumis par les États. Cet examen se conclut par la publication d'observations finales faisant part des préoccupations et recommandations du Comité.

Au-delà de ce Comité, et en raison du phénomène de l'intersectionnalité, les autres comités onusiens peuvent ponctuellement avoir à traiter de questions de racisme, d'antisémitisme, et de xénophobie. La France est soumise à l'examen des comités relatifs aux Conventions des Nations unies. Il s'agit du **Comité sur les droits économiques, sociaux et culturels**, chargé de l'application du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ; du **Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes**, chargé de l'application de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discriminations à l'égard des femmes ; du **Comité des droits de l'enfant**, chargé de l'application de la Convention internationale des droits de l'enfant ; du **Comité contre la torture**, chargé de l'application de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants ; du **Comité sur les disparitions forcées**, chargé de l'application de la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées ; et du **Comité des droits des personnes handicapées**, chargé de l'application de la Convention internationale relative aux droits des personnes handicapées.

##### *Le Conseil des droits de l'homme des Nations unies*

Organe inter-gouvernemental composé de quarante-sept États, dont la France depuis 2014 (et déjà entre 2006 et 2011), le Conseil des droits de l'homme examine la mise en œuvre des droits de l'homme dans le monde lors de ses trois sessions ordinaires et de sessions extraordinaires, se saisissant de tous sujets de préoccupation de ses membres. La lutte contre le racisme est l'une des thématiques sur laquelle il exerce sa compétence.

Il peut notamment adopter des résolutions géographiques ou thématiques ou confier le soin à des procédures spéciales (experts indépendants, rapporteurs spéciaux, groupes de travail) d'examiner, de superviser, de conseiller et de présenter un rapport sur la situation des droits de l'homme dans des pays ou des territoires donnés (mandats géographiques), ou, de manière transversale, sur des phénomènes graves de violations des droits de l'homme dans le monde (mandats thématiques).

De plus, le Conseil a mis en place une procédure d'examen périodique universel 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.

***Le Rapporteur spécial sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée***

En matière de lutte contre le racisme, le Rapporteur spécial, 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 dans les 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.

De plus, d'autres procédures spéciales, comme les Rapporteurs spéciaux sur les droits des peuples autochtones, sur les questions relatives aux minorités, sur les droits 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.

**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, comme la liberté de conscience et de religion, ou encore le droit à la vie privée et familiale. Les arrêts de la Cour permettent parfois de révéler un racisme sous-jacent à l'encontre de certaines populations à travers par exemple des pratiques discriminantes et sont donc susceptibles d'éclairer ce phénomène.

***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 Comité européen des droits sociaux (CEDS)***

Organe semi-juridictionnel européen, le CEDS saisi de réclamations collectives peut être amené à se prononcer sur des allégations de violations du principe d'égalité et de non-discrimination contraires à la Charte sociale européenne révisée (CSER), à laquelle la France a adhéré. Le traitement de ces réclamations et les recommandations qui en sont issues permettent de mettre la lumière sur certaines problématiques essentielles en matière de respect des droits sociaux, dont certaines peuvent être directement le fait d'attitudes racistes. Plusieurs réclamations ont porté sur la situation des Roms, sous l'angle du droit à la santé, au logement... En outre, les conclusions annuelles du Comité sur la conformité de la législation et de la pratique nationales à la Charte permettent d'identifier les situations de non-conformité et de tenter de les résoudre avec l'État.

### ***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, par exemple à travers la lutte contre les discours de haine et l'interdiction de la discrimination.

### ***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.

### **Union européenne**

#### ***L'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA)***

La FRA a pour mission de fournir aux institutions européennes et aux 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 de 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). De plus, chaque année, la FRA rend un rapport sur l'état des droits fondamentaux en Europe.

### **Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE)**

L'OSCE est une organisation européenne à vocation généraliste qui accueille tous les États européens, mais aussi des pays non européens comme les États-Unis ou le Canada. En matière de droits de l'homme, elle dispose de plusieurs institutions susceptibles de lutter contre les manifestations d'intolérance et les pratiques discriminatoires : le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH), le Haut-Commissaire aux minorités nationales ou encore le Représentant pour la liberté des médias.



# **SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS**



En sa qualité de Rapporteur national indépendant, la CNCDH entretient un dialogue privilégié avec les différents acteurs engagés dans la lutte antiraciste, ce qui lui permet de relever les efforts et les progrès accomplis mais aussi de constater qu'un long chemin reste encore à parcourir. En ce sens, elle formule un certain nombre de recommandations dont les principales sont récapitulées ci-dessous. Il est toutefois nécessaire de se référer aux chapitres précédents pour en comprendre la logique et le raisonnement.

Rappelons que les principes d'égalité et d'universalité qui animent la lutte contre le racisme doivent porter les mesures qui sont mises en œuvre en son nom, dans une approche globale et intégrée loin de toute « concurrence victimaire ». Chaque manifestation de racisme nécessite néanmoins une attention particulière et des réponses adaptées.

Soulignons également le besoin de transversalité et de décloisonnement en matière de lutte contre le racisme, ainsi que la nécessité – entre autres – de ne pas dissocier le racisme et la lutte contre les discriminations qui y sont liées, afin de mener une lutte globale, coordonnée et efficace.

*Même si nos recommandations s'adressent aux pouvoirs publics, il convient toujours et encore de rappeler que la lutte contre le racisme passe par les efforts de tous.*

## Recommandations prioritaires

I. La CNCDH appelle les personnalités politiques et les médias, et plus largement l'ensemble des acteurs impliqués dans la lutte antiraciste, à faire preuve de vigilance dans l'usage des statistiques pour les utiliser à bon escient, et à être précis dans les termes utilisés pour éviter les contresens et les erreurs d'interprétation. Toute annonce de chiffres devrait être mise en perspective avec la question de la fiabilité de leur source et de la méthode de leur collecte. De manière générale, il est nécessaire de faire œuvre de pédagogie dans la présentation et l'analyse des chiffres sur les phénomènes de racisme, sujet sensible s'il en est.

II. La CNCDH, tout en prenant en compte les efforts des ministères de l'Intérieur et de la Justice, encourage le développement d'indicateurs alternatifs aux statistiques existantes, du type enquête de victimation ou de délinquance autodéclarée, de manière à établir avec précision les caractéristiques des populations d'agresseurs et de victimes et de déterminer si les réponses actuelles des pouvoirs publics à la violence raciste ciblent les groupes pertinents. Elle recommande également d'élargir ce type d'enquête aux territoires ultramarins.

III. La CNCDH rappelle la nécessité pour la France de mettre en œuvre les recommandations des organes des traités relatives à la problématique de l'intersectionnalité (discriminations pluridimensionnelles). Pour ce faire, il serait souhaitable que la France mène une réflexion sur cette approche plus ambitieuse des discriminations et repense son droit, ou à défaut, la mise en œuvre de son droit, en lien avec ces vulnérabilités particulières, en ne perdant jamais de vue le vécu des victimes. La CNCDH recommande que cette réflexion soit mise sur l'agenda interministériel, et souhaite y être pleinement associée, afin

de promouvoir l'approche fondée sur les droits de l'homme et de porter la voix des plus vulnérables.

IV. La CNCDH recommande aux pouvoirs publics d'encourager les écoles de formation des agents de la fonction publique à s'appuyer le plus largement possible sur l'état des lieux dressé chaque année par la CNCDH sur le racisme en France, dans le cadre des actions de sensibilisation à la lutte contre le racisme mises en place. La formation doit porter tant sur les caractéristiques des actes racistes (volume et nature de la délinquance raciste constatée, profil des victimes et des auteurs, modes opératoires, types de passage à l'acte), que sur les dynamiques qui les sous-tendent, ainsi que sur les conséquences du racisme sur le vivre ensemble et la trajectoire de vie des personnes. Elle invite également le ministère de l'Intérieur à évaluer la pertinence des modules de formation proposés aux agents de police et de gendarmerie pour les sensibiliser aux problématiques relevant du racisme, des discriminations et de l'intolérance, notamment en interrogeant les bénéficiaires, pour s'assurer que les techniques et les choix pédagogiques retenus sont adaptés aux objectifs poursuivis et aux attentes des apprenants.

V. La CNCDH encourage le ministère de l'Éducation nationale à renforcer considérablement ses efforts de formation des enseignants et des autres membres de la communauté éducative en rendant la formation initiale moins académique, et en développant significativement l'offre de formation continue, visiblement sous-dotée. Elle insiste sur la nécessité de renforcer la formation aux médias et à l'information, à l'utilisation des nouvelles technologies et aux usages numériques responsables. Il serait également nécessaire qu'il pérennise ses efforts de formation autour de la pédagogie de la laïcité et qu'il insère un module obligatoire sur l'enseignement laïc des faits religieux dans la formation initiale des professeurs du primaire comme du secondaire, et dans celle des personnels d'encadrement.

VI. La CNCDH recommande au ministère de la Justice et au ministère de l'Intérieur d'articuler leurs positions à l'égard des mains courantes et des procès-verbaux de renseignement judiciaire en cas d'infraction à caractère raciste, en donnant des consignes fortes aux enquêteurs, chacun dans son champ de responsabilité. La hiérarchie policière devrait ainsi donner des instructions très claires pour que les forces de l'ordre ne recourent plus à ces pratiques. Les procureurs de la République devraient rappeler aux enquêteurs que la procédure pénale ne reconnaît pas les mains courantes et que les services d'enquête ont l'obligation de recevoir les plaintes. Le ministère de l'Intérieur doit s'assurer que, en cas de refus avéré de prendre la plainte, l'agent soit rappelé à l'ordre, et que la Justice en soit informée, afin de s'en saisir sous l'angle du délit d'entrave à la justice.

VII. La CNCDH invite les opérateurs à appliquer les dispositions de la loi n°2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique afin de permettre à la Justice d'exercer sa mission de lutte contre les discours de haine sur Internet, et de dresser le bilan de la mise en œuvre qui en est faite.

VIII. La CNCDH, préoccupée par les problèmes d'exclusion scolaire persistante des enfants allophones en situation de grande précarité, appelle à la mise en place d'une action globale et coordonnée permettant à tous les enfants d'être

scolarisés, en prenant en compte les préconisations formulées dans le présent rapport.

IX. La CNCDH recommande que les services de l'État élaborent et pilotent une stratégie régionale de résorption des bidonvilles, en proposant des solutions alternatives de logement et un accompagnement des personnes, notamment dans les territoires concentrant le plus de bidonvilles, en concertation avec l'ensemble des acteurs concernés (personnes installées dans les bidonvilles, élus, associations, collectifs de soutien, services de l'État).

X. La CNCDH recommande de réfléchir à l'élaboration d'une méthodologie permettant de comptabiliser les contrôles d'identité. *A minima*, le ministère de l'Intérieur pourrait mettre en place une comptabilisation, une cartographie et une publication annuelle des contrôles d'identité collectifs mis en œuvre sur réquisitions du procureur de la République. Cela permettrait notamment d'évaluer l'efficacité des contrôles de police, d'apprécier si ces contrôles correspondent aux zones et aux horaires criminogènes et, le cas échéant, de donner les directives nécessaires pour utiliser de la manière la plus juste possible le pouvoir de contrôle.

XI. La CNCDH recommande au Gouvernement de ratifier, le Protocole n° 12 additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, en date du 4 novembre 2000, prévoyant une interdiction générale de la discrimination, et la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, en date du 18 décembre 1990, prohibant toute discrimination en matière de droits fondamentaux à leur égard.

## Synthèse des principales recommandations

### Connaître les phénomènes racistes

#### **Les statistiques administratives**

**Recommandation n° 1 :** La CNCDH invite le ministère de l'Intérieur, plus spécifiquement le Service statistique ministériel de la sécurité intérieure (SSMSI) et le Service central du renseignement territorial (SCRT), à prendre en compte les observations et les préconisations, très détaillées, formulées par la CNCDH dans le présent rapport sur les améliorations souhaitables sur le plan méthodologique et sur l'établissement de leur bilan chiffré en matière de contentieux raciste.

**Recommandation n° 2 :** La CNCDH encourage les ministères de l'Intérieur et de la Justice à poursuivre le rapprochement de leurs données sur le champ des infractions à caractère raciste.

**Recommandation n° 3 :** La CNCDH encourage l'ensemble des ministères, notamment les ministères chargés de l'Emploi et du Logement, à mettre en œuvre des outils permettant de mesurer de manière plus systématique les discriminations sévissant dans leur champ d'action respectif, à fournir des données exhaustives concernant les mesures de lutte et les initiatives engagées pour lutter contre toutes les formes de racisme, et à les rendre publiques.

**Recommandation n° 4 :** La CNCDH appelle les personnalités politiques et les médias, et plus largement l'ensemble des acteurs impliqués dans la lutte anti-raciste, à faire preuve de vigilance dans l'usage des statistiques pour les utiliser à bon escient, et à être précis dans les termes utilisés pour éviter les contresens et les erreurs d'interprétation. Toute annonce de chiffres devrait être mise en perspective avec la question de la fiabilité de leur source et de la méthode de leur collecte. De manière générale, il est nécessaire de faire œuvre de pédagogie dans la présentation et l'analyse des chiffres sur les phénomènes de racisme, sujet sensible s'il en est.

**Recommandation n° 5 :** La CNCDH recommande aux pouvoirs publics d'expliquer la portée réelle des statistiques administratives qui permettent – dans une certaine mesure – d'appréhender l'état et l'évolution de la délinquance raciste en France. En premier lieu, le ministère de l'Intérieur devrait se fonder davantage sur les chiffres du SSMSI, plus exhaustifs que ceux du SCRT, quand il s'agit de rendre compte du volume des actes racistes traités par les forces de l'ordre en France. De plus, afin de bien distinguer les statistiques d'activité du volume réel d'actes racistes en France, la CNCDH préconise de préciser systématiquement qu'il s'agit des faits ayant fait l'objet d'un signalement aux services de police et de gendarmerie. Ainsi les médias, qui reprennent ces données, pourraient être incités à parler de « *l'évolution des actes racistes constatés* » ou « *signalés* » ou « *enregistrés* » ou encore « *révélés* », en rappelant l'existence d'un « *chiffre noir* » particulièrement important pour ce type de contentieux. En second lieu, s'agissant du bilan du SCRT, le ministère de l'Intérieur devrait préciser qu'il s'agit d'un recueil de faits qualifiés comme pertinents mais ne prétendant pas à l'exhaustivité, le but étant de dégager des tendances et non d'obtenir le volume réel d'actes racistes signalés aux forces de l'ordre.

**Recommandation n° 6 :** 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 chefs d'établissement des 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.

### **Parfaire les outils de signalement**

**Recommandation n° 7 :** La CNCDH recommande, dans un souci de visibilité pour les usagers probablement peu au fait des considérations de répartition interne des compétences, d'engager une réflexion sur l'opportunité et la possibilité de rapprocher les plateformes de signalement de l'Inspection générale de la police nationale (IGPN) et de l'Inspection générale de la gendarmerie nationale (IGGN) accessibles au grand public, pour signaler un éventuel manquement à la déontologie de la part d'un agent de police ou de gendarmerie, en créant une unique plateforme en ligne.

**Recommandation n° 8 :** La CNCDH salue la mise en place, envisagée pour l'automne 2017, au sein de l'IGPN, d'un dispositif similaire à la plateforme de signalement « STOP DISCRI » créée en 2014 au sein de l'IGGN, cela afin d'offrir une égale protection aux agents de police.

**Recommandation n° 9 :** La CNCDH recommande la réalisation effective par les corps d'inspection générale (éducation nationale, jeunesse et sports, intérieur, affaires sociales, services judiciaires) d'une enquête d'évaluation de la qualité du dispositif de signalement, telle que le prévoyait l'action 26 du Plan national d'action contre le racisme et l'antisémitisme (2015-2017).

**Recommandation n° 10 :** Afin d'accroître la visibilité et l'efficacité globale de la lutte contre les discours de haine sur Internet, la CNCDH recommande de standardiser et de simplifier les dispositifs de notification LCEN, qui doivent non seulement organiser un mécanisme d'accusé de réception, mais encore impérativement mettre les usagers en relation avec les associations mandatées.

### ***Une approche complémentaire aux statistiques administratives***

**Recommandation n° 11 :** La CNCDH encourage le développement d'indicateurs alternatifs aux statistiques existantes, du type enquête de victimation ou de délinquance autodéclarée, de manière à établir avec précision les caractéristiques des populations d'agresseurs et de victimes, et de déterminer si les réponses actuelles des pouvoirs publics à la violence raciste ciblent les groupes pertinents. Elle recommande également d'élargir ce type d'enquête aux collectivités d'outre-mer.

**Recommandation n° 12 :** La CNCDH recommande de soutenir et de développer les enquêtes et les projets de recherche sur les thématiques du racisme et des discriminations, en privilégiant l'interdisciplinarité (sociologues, historiens, philosophes, généticiens...), pour garantir la diversité et la complémentarité des approches et des vues. Elle invite les établissements porteurs de tels projets à diffuser largement les résultats de leurs travaux, susceptibles d'éclairer l'opinion et l'action publique. La CNCDH se réjouit tout particulièrement de la réalisation prochaine d'une nouvelle enquête « Trajectoires et Origines », inspirée de celle de 2008.

**Recommandation n° 13 :** La CNCDH recommande de développer les recherches sur le racisme en milieu scolaire, pour développer des outils méthodologiques d'analyse des approches et des actions pédagogiques, et ainsi renforcer la capacité de l'école et de ses partenaires à prévenir et combattre le racisme. À cette fin, le ministère de l'Éducation nationale est invité à tirer profit des recherches effectuées par l'université Lyon II (projet « Religions, discriminations et racisme en milieu scolaire ») qui vise à mieux appréhender l'activité des professionnels face à l'expression des religions et aux manifestations de discriminations et de racisme. Ce projet de recherche pourrait être complété d'un volet s'attachant à explorer les perceptions des élèves eux-mêmes exposés à ce type de situation, ainsi que sur leur perception des outils mobilisés par les professionnels pour aborder ces thématiques et gérer les situations difficiles en milieu scolaire.

**Recommandation n° 14 :** S'agissant de l'étude de la criminalité légale, la CNCDH appelle de ses vœux une analyse statistique, à partir des procédures judiciaires comportant des infractions à caractère raciste, visant à identifier les différents mobiles de la haine de l'autre.

## La formation au cœur des actions de lutte

### **L'éveil des consciences en milieu scolaire**

**Recommandation n° 15 :** La CNCDH recommande au ministère de l'Éducation nationale de poursuivre et d'amplifier les mesures visant à promouvoir un apprentissage actif de la citoyenneté (pratiques collaboratives entre élèves, argumentation, engagement...), voie qui permet à l'élève de mieux comprendre et de s'approprier les valeurs de la République.

**Recommandation n° 16 :** La CNCDH recommande au ministère de l'Éducation nationale d'évaluer en 2017, soit deux ans après son entrée en vigueur, la mise en place de l'enseignement moral et civique, et de prévoir un bilan d'étape de l'ensemble du parcours citoyen pour 2018, afin d'observer les avancées et de mieux cerner les besoins des acteurs de l'éducation en termes d'accompagnement. Elle appelle également le ministère à évaluer la mise en place de l'enseignement laïc des faits religieux, en partenariat avec l'Observatoire de la laïcité.

**Recommandation n° 17 :** La CNCDH recommande au ministère de l'Éducation nationale d'encourager le débat en milieu scolaire, en évoquant les questions sensibles sans complexe et sans tabou, de façon à aider l'élève à former son jugement et son esprit critique dans le cadre d'un dialogue construit et constructif. Pour y parvenir, elle préconise la mise en place au sein des établissements scolaires d'espaces de discussion : débats à partir de dilemmes moraux concernant les élèves ou discussions à visée philosophique, pour les plus jeunes ; ateliers sur le décryptage de l'actualité et des faits de société, pour les collégiens en fin de cycle et les lycéens.

**Recommandation n° 18 :** La CNCDH recommande que soient abordées en classe des questions telles que l'esclavage, les génocides, l'immigration et la diversité des civilisations avec le souci de mieux lutter contre les préjugés et les stéréotypes. Il en va de même pour la notion de « race » afin de montrer aux élèves que cette notion n'a aucune réalité scientifique. De manière plus spécifique, elle recommande d'accorder davantage de place à l'histoire de l'immigration et des « migrations » dans les programmes d'histoire et de géographie ; de poursuivre le mouvement visant à ouvrir l'histoire nationale à la pluralité des situations historiques de manière à inventer un récit à plusieurs voix, pour que chaque Français puisse reconnaître son appartenance à un « nous » collectif inclusif. L'histoire des populations et des territoires ultramarins, ainsi que celle des populations roms et des gens du voyage, pourrait également être davantage prise en compte.

**Recommandation n° 19 :** La CNCDH recommande au ministère de l'Éducation nationale de poursuivre le développement d'outils de recensement et de mise en réseau des établissements culturels, des fondations mémorielles et des lieux de mémoire et d'histoire susceptibles de proposer des actions pédagogiques aux élèves. Elle alerte le ministère sur la nécessité, d'une part, de s'assurer du traitement équilibré des différentes « mémoires » attachées à la population française et, d'autre part, de rappeler aux équipes éducatives et pédagogiques l'importance d'inscrire la visite d'un lieu mémoriel dans un projet pédagogique et didactique.

**Recommandation n° 20 :** La CNCDH appelle le ministère à être particulièrement vigilant quant à l'utilisation, dans le cadre des différentes disciplines, des nouvelles technologies de l'information et de la communication et à l'éducation aux médias et à l'information, prenant en compte les enjeux du numérique et de ses usages dans le respect des principes moraux et civiques.

**Recommandation n° 21 :** La CNCDH encourage le ministère à pérenniser ses efforts de formation autour de la pédagogie de la laïcité, afin que chacun s'approprie les règles de droit afférentes, qu'une posture de dialogue (et non d'interdiction) soit privilégiée, et de promouvoir des temps d'échange collectifs pour évoquer les problèmes susceptibles de se poser, dans le cadre de la formation, et au sein des établissements scolaires.

**Recommandation n° 22 :** La CNCDH recommande au ministère de l'Éducation nationale de renforcer considérablement ses efforts de formation des enseignants et des autres membres de la communauté éducative, en rendant la formation initiale moins académique, et en développant significativement l'offre de formation continue, visiblement sous-dotée, en la centrant davantage sur les besoins identifiés. Il est particulièrement nécessaire de renforcer, dans le cadre de la formation continue, la formation aux médias et à l'information, à l'utilisation des nouvelles technologies et aux usages numériques responsables. L'insertion d'un module obligatoire sur l'enseignement laïc des faits religieux dans la formation initiale des professeurs du primaire comme du secondaire, et dans celle des personnels d'encadrement, est également souhaitable.

**Recommandation n° 23 :** La CNCDH encourage le ministère de l'Éducation nationale à poursuivre ses efforts en matière de production de ressources pour lutter contre le racisme, en lien avec les personnels de l'éducation, afin que le champ couvert, les contenus de formation et les outils pédagogiques répondent à leurs besoins. L'élaboration d'un guide pédagogique sur la façon d'aborder les questions sensibles avec les élèves et de supports sur les sujets propices aux amalgames et aux préjugés, partant des questions susceptibles d'être posées par les élèves et actualisées à l'aune de l'actualité et des débats de société, pourraient constituer des outils utiles au traitement de sujets difficiles. La CNCDH recommande tout particulièrement de développer les temps d'échange sur les situations de travail et l'appropriation des ressources du portail « Valeurs de la République », dans le cadre de la formation initiale et continue.

**Recommandation n° 24 :** La CNCDH encourage le ministère de l'Éducation nationale à poursuivre et à renforcer les liens avec les associations de lutte contre le racisme, les professionnels des médias et de l'éducation populaire pour favoriser les interventions auprès des jeunes. Il serait souhaitable de prévoir, au sein des académies, des temps d'échange à intervalles réguliers avec les partenaires de l'école (associations, réservistes, institutions de mémoire et de culture...) impliqués dans la promotion de la tolérance et du vivre ensemble de manière à favoriser les interactions et à explorer des pistes d'action éducative possibles. Les rectorats pourraient établir et publier un annuaire et une présentation succincte des dispositifs et des outils accessibles à l'échelle locale.

**Recommandation n° 25 :** La CNCDH recommande que toutes les formations et les actions de prévention sur le racisme et les discriminations intègrent

pleinement le racisme anti-asiatique, souvent oublié, avec ses spécificités, afin de lutter contre les préjugés dont est victime cette population. Les outils de sensibilisation devront eux aussi prendre en compte cette forme de racisme, notamment ceux présentés sur le portail Canopé, car elle est presque toujours oubliée dans les documents existants.

### **La formation au-delà de l'école**

**Recommandation n° 26 :** La CNCDH recommande aux pouvoirs publics d'encourager les écoles de formation des agents de la fonction publique à s'appuyer le plus largement possible sur l'état des lieux dressé chaque année par la CNCDH sur le racisme en France, dans le cadre des actions de sensibilisation à la lutte contre le racisme mises en place. La formation doit porter tant sur les caractéristiques des actes racistes (volume et nature de la délinquance raciste constatée, profil des victimes et des auteurs, modes opératoires, types de passage à l'acte), que sur les dynamiques qui les sous-tendent, ainsi que sur les conséquences du racisme sur le vivre ensemble et la trajectoire de vie des personnes.

**Recommandation n° 27 :** La CNCDH invite le ministère à évaluer la pertinence des modules de formation proposés aux agents de police et de gendarmerie pour les sensibiliser aux problématiques relevant du racisme, des discriminations et de l'intolérance, notamment en interrogeant les bénéficiaires, pour s'assurer que les techniques et les choix pédagogiques retenus sont adaptés aux objectifs poursuivis et aux attentes des apprenants afin de permettre, le cas échéant, d'améliorer l'offre de formations.

**Recommandation n° 28 :** La CNCDH préconise que soit assuré un suivi régulier des dispositifs nationaux type parrainage citoyen, Réserve citoyenne et Service civique (nombre d'interventions en milieu scolaire, nombre de jeunes accompagnés, retours d'expérience, etc.), afin qu'ils se traduisent par des actions concrètes sur le terrain.

**Recommandation n° 29 :** La CNCDH soutient les mesures visant à renforcer la formation à l'ensemble des éducateurs et des animateurs des activités périscolaires à la laïcité et aux valeurs de la République, et préconise d'étendre ces mesures à l'ensemble des acteurs impliqués dans les projets éducatifs territoriaux (PEdT), notamment les élus, les associations, les syndicats, les acteurs du secteur privé et les familles d'élèves. S'agissant des PEdT, il faut s'assurer que :

- est effective l'implication de l'ensemble des acteurs de terrain, notamment ceux qui interviennent auprès des enfants, et plus généralement toutes les personnes désireuses d'y contribuer ;
- est assurée l'équité entre les territoires pour que le PEdT couvre le plus grand nombre possible de communes et de citoyens ; certaines communes rencontrent en effet des difficultés à proposer une offre périscolaire étoffée, d'autant plus que la prise en charge du temps périscolaire est une compétence facultative des communes ;
- est octroyé un financement suffisant pour la mise en place de projets éducatifs de qualité, en apportant un soutien spécifique aux communes disposant de peu de moyens et en veillant à ce que les activités mises en place dans le cadre des PEdT ne pèsent pas sur le budget des familles.

## Condamner les actes racistes avec fermeté et discernement

### **Réformer le cadre légal**

**Recommandation n° 30** : La CNCDH recommande, pour les délits à caractère raciste relevant du droit de la presse, le maintien de l'échelle des peines encourues prévues par la loi du 29 juillet 1881. À défaut, la loi pénale perdrait en cohérence et en expressivité quant aux valeurs défendues par la société.

**Recommandation n° 31** : La CNCDH recommande d'élargir l'action de groupe à toutes les formes de discrimination, et d'envisager de l'introduire dans le droit français sans la limiter à un domaine précis (discriminations, consommation, etc.).

**Recommandation n° 32** : La CNCDH rappelle la nécessité pour la France de mettre en œuvre les recommandations des organes des traités relatives à la problématique de l'intersectionnalité. Pour ce faire, il serait souhaitable que la France mène une réflexion sur cette approche plus ambitieuse des discriminations et repense son droit ou, à défaut, la mise en œuvre de son droit, en lien avec ces vulnérabilités particulières, en ne perdant jamais de vue le vécu des victimes. La CNCDH recommande que cette réflexion soit inscrite à l'agenda interministériel, et souhaite y être pleinement associée, afin de promouvoir l'approche fondée sur les droits de l'homme et porter la voix des plus vulnérables. Elle invite tout particulièrement la Délégation interministérielle à la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la haine anti-LGBT (DILCRAH), dont le champ d'intervention a été récemment étendu à la lutte contre la haine anti-LGBT, à s'approprier ces réflexions. De même, le législateur et le juge devraient prendre en compte le cumul et l'intersectionnalité des discriminations et en assurer une juste réparation.

### **La politique répressive**

**Recommandation n° 33** : La CNCDH ne peut que soutenir, cette année encore, l'idée mise en avant par le ministère de l'Intérieur consistant à publier les condamnations prononcées par les tribunaux pour les infractions à caractère raciste, afin de provoquer un effet de dissuasion. Il conviendrait, à présent, d'assortir cette annonce d'un calendrier de mise en œuvre précis et, le cas échéant, d'en assurer une large diffusion.

**Recommandation n° 34** : La CNCDH encourage le ministère de la Justice à informer les magistrats, et à tout le moins les magistrats référents des pôles antidiscriminations, de la possibilité de saisir l'Office central de lutte contre les crimes contre l'humanité, les génocides et les crimes de guerre (OLCLH), ou de co-saisir un service classique d'enquête et cet Office central pour diligenter les investigations s'agissant des crimes racistes les plus graves.

**Recommandation n° 35** : La CNCDH recommande, s'agissant des délits racistes, d'encourager des investigations approfondies, de créer une sorte de culture de la recherche de la preuve en matière de contentieux raciste et, bien évidemment, ces investigations prenant plus de temps dès lors qu'elles sont approfondies, de doter les services d'enquête de moyens suffisants. À cette fin, le ministère de l'Intérieur doit rappeler aux enquêteurs la nécessité de mettre en évidence le mobile raciste des faits ainsi que le caractère prioritaire de leur traitement qui exige un signalement immédiat des faits au parquet. Une fois informés

d'une plainte de cette nature, les magistrats pourront donner rapidement des directives sur les modalités de l'enquête et le choix des infractions à retenir, afin d'améliorer le traitement des plaintes et de favoriser la constitution de procédures complètes.

**Recommandation n° 36 :** La CNCDH encourage l'activation, voire la réactivation, des pôles antidiscriminations déjà créés et le déploiement des autres dans les ressorts où le développement du contentieux raciste l'exige.

**Recommandation n° 37 :** La CNCDH recommande que l'ensemble des magistrats référents en matière de contentieux raciste et discriminatoire reçoivent une formation systématique aux spécificités juridiques de ce contentieux, ce d'autant qu'ils sont susceptibles de jouer un rôle d'impulsion et de conseil au sein des tribunaux.

**Recommandation n° 38 :** La CNCDH recommande d'actualiser au plus vite le *Guide méthodologique sur le droit pénal de la presse*, rédigé par la Direction des affaires criminelles et des grâces, au vu des modifications importantes introduites par la loi Égalité et Citoyenneté, et d'en assurer une large diffusion non seulement aux magistrats mais aussi aux enquêteurs accueillant les victimes dans le cadre d'investigations pour les aider à identifier les écueils tenant aux spécificités procédurales de ce droit dérogatoire.

**Recommandation n° 39 :** La CNCDH recommande au ministère de la Justice d'encourager les magistrats référents en matière de contentieux raciste et discriminatoire au sein des tribunaux de grande instance à organiser des actions de formation à destination des enquêteurs, et à diffuser des formulaires de plainte propres à faciliter la constitution de procédures complètes.

### **L'accueil des victimes et la réception des plaintes**

**Recommandation n° 40 :** La CNCDH recommande au ministère de la Justice et au ministère de l'Intérieur d'articuler leurs positions à l'égard des mains courantes et des procès-verbaux de renseignement judiciaire en cas d'infraction à caractère raciste, en donnant des consignes fortes aux enquêteurs, chacun dans son champ de responsabilité. La hiérarchie policière devrait ainsi donner des instructions très claires pour que les forces de l'ordre ne recourent plus à ces pratiques. Les procureurs de la République devraient rappeler aux enquêteurs que la procédure pénale ne reconnaît pas les mains courantes et que les services d'enquête ont l'obligation de recevoir les plaintes. Le ministère de l'Intérieur devrait s'assurer qu'en cas de refus avéré de prendre la plainte, l'agent soit rappelé à l'ordre, et que la Justice en soit informée, afin de s'en saisir sous l'angle du délit d'entrave à la justice.

**Recommandation n° 41 :** La CNCDH recommande que des actions de formation spécifiques pour l'accueil des victimes d'actes et de menaces à caractère raciste et antisémite soient dispensées à l'ensemble des personnels de la gendarmerie et de la police, quel que soit leur échelon hiérarchique. Les agents de police et de gendarmerie devraient également être formés au maniement des qualifications juridiques en matière de contentieux raciste, malaisées à manier, et à la caractérisation de l'infraction au regard des éléments constitutifs définis par la loi.

**Recommandation n° 42 :** La CNCDH recommande au ministère de l'Intérieur de demander à l'Inspection générale de l'administration (IGA) de réaliser, avec le concours des services d'inspection et des associations d'aide aux victimes, une mission chargée d'évaluer la qualité de l'accueil des victimes et de la prise de plainte dans les commissariats et les brigades de gendarmerie, en essayant notamment de cerner les contours du phénomène de refus de plainte et d'identifier des leviers d'actions possibles.

**Recommandation n° 43 :** La CNCDH, tout en saluant l'expérimentation prévue en 2017 du dispositif de « pré-plainte en ligne » pour certains faits à caractère raciste qu'elle avait appelé de ses vœux, attire l'attention du ministère de l'Intérieur, ainsi que de ses partenaires sur ce projet, sur la nécessité de veiller à ce que ce dispositif constitue réellement un outil destiné à aider les victimes, en faisant émerger des plaintes. S'il est utile que l'enquêteur informe la personne souhaitant porter plainte de l'existence de ce dispositif, il ne peut l'y renvoyer systématiquement, en ne lui laissant que cette seule option. En sus, un accompagnement dans la procédure devrait être proposé aux personnes ne maîtrisant pas bien le français ou l'outil informatique.

**Recommandation n° 44 :** La CNCDH préconise qu'un (ou plusieurs) enquêteur(s) référent(s) antidiscriminations soi(en)t désigné(s) par commissariat ou unité territoriale, en lien avec le parquet, afin de coordonner et de centraliser les plaintes relatives aux crimes de haine. Si certains services de police ou de gendarmerie en sont déjà pourvus, ce n'est pas systématique. Bien entendu, ces derniers devront recevoir une formation spécifique sur ce contentieux. Ils constitueraient le point de contact des victimes souhaitant porter plainte, des associations d'aide aux victimes, du parquet et du Défenseur des droits. Ils pourraient également sensibiliser les autres enquêteurs à l'accueil des victimes et à l'enregistrement des plaintes.

### **Prévenir et combattre le racisme en milieu scolaire**

**Recommandation n° 45 :** La CNCDH recommande au ministère de poursuivre ses efforts pour améliorer le climat scolaire et le « bien vivre ensemble », et pour ce faire :

- d'encourager les établissements scolaires à mettre en œuvre l'enquête locale de climat scolaire pour mieux appréhender les difficultés et cibler les actions de prévention à déployer ;
- de promouvoir la mise en œuvre par les différents établissements scolaires du second degré des mesures de responsabilisation qui apportent une dimension pédagogique aux mesures disciplinaires, et une multiplication des partenariats notamment associatifs ;
- de développer et de valoriser la médiation par les pairs et l'intervention de médiateurs sociaux, formés et recrutés indépendamment de l'institution scolaire, pour les placer dans une position de « tiers neutre » ;
- d'appeler les équipes éducatives et pédagogiques à porter une attention particulière aux manifestations de racisme en milieu scolaire et à leurs caractéristiques (prédominance des violences verbales entre élèves, parfois dans le cadre d'une situation de harcèlement...), et à sensibiliser les élèves à ces questions ;
- de préconiser, au sein des établissements scolaires, l'instauration de temps d'échange au sein des équipes éducatives et pédagogiques sur des situations

de travail, qu'il soit question d'aborder une question sensible avec les élèves, ou de prévenir et gérer un conflit.

**Recommandation n° 46 :** La CNCDH recommande que la constitution du réseau de référents racisme-antisémitisme dans les établissements d'enseignement supérieur se concrétise par la mise en place d'actions concrètes dans le champ de la formation, de la recherche et de la « vie de campus ».

### **Lutter contre les discours de haine sur Internet**

**Recommandation n° 47 :** La CNCDH invite les opérateurs à appliquer les dispositions de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique afin de permettre à la Justice d'exercer sa mission de lutte contre les discours de haine sur Internet, et de dresser le bilan de la mise en œuvre qui en est faite.

**Recommandation n° 48 :** Étant donné l'augmentation du nombre de signalements à caractère discriminatoire, la CNCDH appelle à un renforcement substantiel des moyens matériels, techniques et humains investis pour prévenir et réprimer plus efficacement les discours de haine sur la Toile. Le 12 février 2015<sup>1</sup>, la Commission a adopté un avis dans lequel elle développe une série de propositions allant dans ce sens. Elle préconise notamment de renforcer les moyens humains de la cellule « Discriminations sur le Web », spécialisée dans le droit de la presse au sein de la plateforme PHAROS. Le cas échéant, il conviendrait également de renforcer les moyens de la chaîne judiciaire qui traite ce contentieux, afin d'éviter d'engendrer des goulots d'étranglement susceptibles de paralyser le traitement de ces signalements.

**Recommandation n° 49 :** La CNCDH estime que, face à la professionnalisation de l'anonymat des auteurs de contenus haineux sur Internet, une réflexion devrait être menée sur l'évolution des cadres juridiques d'enquête pour favoriser l'imputation du fait infraction dans l'espace virtuel, en envisageant notamment d'étendre l'enquête sous pseudonyme aux infractions racistes commises sur Internet.

## **Autres domaines d'actions prioritaires**

### **Responsabiliser les médias et les responsables politiques**

**Recommandation n° 50 :** La CNCDH préconise d'agir sur le cadrage politique et médiatique afin de changer durablement les regards parfois négatifs et biaisés portés sur l'autre. Elle recommande aux pouvoirs publics :

- de veiller à la cohérence de leurs propos et des politiques menées, en s'appliquant les mêmes exigences en termes de responsabilité que celles demandées au secteur associatif et aux acteurs non institutionnels ; cela suppose un devoir de retenue de la part des élus de la République et de fermeté à l'égard de ceux aspirant à le devenir ;

1. CNCDH, 12 février 2015, *Avis sur la lutte contre les discours de haine sur Internet*, JORF n° 0158 du 10 juillet 2015.

- de se distancier systématiquement des discours de haine tenus par les responsables politiques, en les condamnant fermement ;
- de sanctionner fermement tout propos raciste ou xénophobe tenu par ces derniers, au nom de leur devoir d'exemplarité renforcé ;
- d'initier un dialogue entre les partis politiques pour que tous s'engagent formellement, par-delà les clivages idéologiques traditionnels, à veiller dans la mesure du possible à la dignité des propos tenus par leurs membres dans la sphère publique.

S'agissant des médias, la CNCDH considère que leur responsabilité est triple : représenter à la fois plus et mieux la diversité de la société française ; donner davantage la parole aux tenants d'une vision pacifiée et positive de la France plurielle ; s'engager à ce que la composition des travailleurs du secteur reflète la pluralité de la société française. De ce fait, elle préconise de :

- adopter un plan d'action global et pluriannuel pour que soient menés par les acteurs de l'audiovisuel des efforts structurés et cohérents ;
- développer la réflexion et renforcer l'action des acteurs de l'audiovisuel à l'échelle locale, avec l'appui des comités territoriaux de l'audiovisuel situés en métropole et dans les collectivités d'outre-mer ;
- mettre en place une distinction pour récompenser les médias se conformant aux exigences de diversité et de cohésion sociale (ou essayant d'y parvenir), et établir un classement annuel des médias discriminant les minorités à l'antenne afin de les inciter à s'y conformer davantage ;
- former les acteurs des médias à la rhétorique discriminatoire pour qu'ils soient à même de l'identifier et de réagir en conséquence.

### **La refonte des politiques locales de citoyenneté**

**Recommandation n° 51** : La CNCDH recommande au ministère de l'Intérieur, avec le concours de la DILCRAH, de mener une consultation d'ampleur en 2017, soit la dernière année du présent Plan triennal de lutte contre le racisme et l'antisémitisme, auprès des préfets et de l'ensemble des acteurs compétents, sans omettre les acteurs associatifs, pour évaluer et, le cas échéant, améliorer l'efficacité de l'action territoriale de lutte contre le racisme, déployée notamment dans le cadre des CORA (Comités opérationnels de lutte contre le racisme et l'antisémitisme), qui ont remplacé les COPEC (Commission pour la promotion de l'égalité des chances et la citoyenneté), qui avait elles-mêmes succédé aux CODAC (Commission départementale d'accès à la citoyenneté).

### **Les discriminations liées à l'origine et la mixité en milieu scolaire**

**Recommandation n° 52** : La CNCDH encourage vivement le Gouvernement à prolonger et à amplifier les mesures prises, dans l'élan de la mobilisation de l'école pour les valeurs de la République et de la loi de refondation du 8 juillet 2013, pour identifier et lutter contre les mécanismes qui engendrent des inégalités, parfois des discriminations, dans l'accès à l'éducation et en milieu scolaire, afin que la dynamique ne s'essouffle pas et que les objectifs d'égalité et de mixité sociale soient enfin atteints. Dans la mesure où le système éducatif français éprouve de grandes difficultés à décliner les orientations nationales au

niveau local, il est indispensable que le ministère assure le pilotage, le suivi et l'évaluation régulière des réformes engagées, sur le long terme.

**Recommandation n° 53 :** La CNCDH recommande de systématiser dans le cadre de la formation initiale et continue des acteurs de l'école, la formation à la lutte contre les discriminations et aux biais implicites (principalement des stéréotypes) pouvant conduire à un traitement discriminatoire, afin de faire évoluer les pratiques.

**Recommandation n° 54 :** La CNCDH recommande de renforcer les services d'orientation et de conseil aux élèves et à leurs familles, afin de leur donner les moyens de faire des choix éclairés, en luttant contre le défaut d'information, les stéréotypes et l'autocensure.

**Recommandation n° 55 :** La CNCDH, convaincue que la manière dont les élèves sont affectés doit être repensée afin d'agir sur la mixité sociale des établissements, recommande de multiplier les expérimentations et d'envisager différents leviers d'action, en prenant notamment en compte les pistes de réflexion émises par le Conseil national d'évaluation du système scolaire (CNESCO) dans son rapport de mai 2015. Le ministère doit s'assurer du suivi et de l'évaluation régulière des mesures prises, en évitant la juxtaposition et la reconduite de dispositifs dans le temps dont l'efficacité est contestable (plans de relance de l'éducation prioritaire, dispositifs de « compensation », formes diverses d'aide individualisée...). Le cas échéant, il conviendra de s'assurer que tous les établissements (publics et privés) s'impliquent dans cette démarche afin d'obtenir des changements significatifs sur le terrain.

**Recommandation n° 56 :** La CNCDH, préoccupée par les problèmes d'exclusion scolaire persistante des enfants allophones en situation de grande précarité, appelle à la mise en place d'une action globale et coordonnée permettant à tous les enfants d'être scolarisés. Tout en renvoyant à son *Avis du 22 mars 2012 sur le respect des droits des gens du voyage et des Roms migrants*, elle attire l'attention des pouvoirs publics sur les préconisations suivantes :

- Les services du ministère de l'Éducation nationale (notamment les CASNAV, en lien avec les DSDEN, chargés du suivi de la scolarisation des enfants allophones vivant dans des campements illicites) pourraient créer des groupes de travail rassemblant tous les acteurs amenés à être en contact avec les enfants allophones (mairie, services déconcentrés de l'État, collectivités locales, associations, CAF, enseignants...) de manière à mieux coordonner leur action.
- La création de postes de médiateurs, qui seraient rattachés au rectorat, devrait être envisagée, afin de faire le lien entre les enfants et les adolescents éloignés de l'école, et l'école.
- L'Éducation nationale devrait mobiliser des moyens humains, financiers et logistiques à la hauteur des enjeux, en soutenant les efforts investis par les acteurs de terrain, en veillant à ce que les dispositifs d'accueil spécifiques soient effectifs sur l'ensemble du territoire national et, le cas échéant, à ce qu'aucun enfant ne se voit refuser l'accès à l'école.
- La question de la scolarité des enfants doit être prise en compte par les préfètes et les tribunaux en amont des décisions d'expulsion, ainsi que par les maires lorsqu'ils prennent un arrêté municipal d'évacuation sous 48 heures. Lorsqu'une expulsion s'impose, le préfet devrait systématiquement informer et associer les services de l'Éducation nationale (services académiques, directions

départementales de l'éducation nationale), afin d'assurer la continuité de la scolarité.

- Il est indispensable que les maires s'acquittent de leur obligation de recenser tous les enfants en âge d'être scolarisés (de 6 à 16 ans, français et étrangers) présents sur leur territoire, et remettent chaque année la liste à la direction de l'académie, au plus tard le premier jour de la rentrée scolaire.
- Les écoles, les collèges et les 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.) pour accompagner la scolarisation de ces enfants, de même que les collectivités territoriales s'agissant de l'accès aux services extrascolaires (cantine, assurances scolaires, sorties, ramassage scolaire, garderie après la classe...).
- Quatre ans après la création des UPE2A et UPE2A-NSA, qui ont remplacé les classes d'initiation (CLIN), classes d'accueil (CLA) et cours de rattrapage intégrés (CRI), il serait utile de procéder à une évaluation nationale de ces dispositifs.
- La maternelle devrait être intégrée dans le protocole d'enquête de la Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) portant sur la scolarisation des élèves allophones nouvellement arrivés (EANA), dans la mesure où elle constitue un rempart contre l'échec scolaire dans le primaire.

### **Protéger les sites religieux**

**Recommandation n° 57** : Bien que ces mesures exceptionnelles ne puissent être vouées à se normaliser, la CNCDH encourage le ministère de l'Intérieur à poursuivre ses efforts pour sécuriser les sites religieux sensibles.

### **La circulaire interministérielle du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites**

**Recommandation n° 58** : La CNCDH recommande que les services de l'État élaborent et pilotent une stratégie régionale de résorption des bidonvilles, en proposant des solutions alternatives de logement et un accompagnement des personnes, notamment dans les territoires concentrant le plus de bidonvilles, en concertation avec l'ensemble des acteurs concernés (personnes installées dans les bidonvilles, élus, associations, collectifs de soutien, services de l'État).

**Recommandation n° 59** : La CNCDH recommande que la Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL) soit systématiquement tenue informée par les préfets des opérations d'expulsion des bidonvilles, et ce bien avant le jour de l'expulsion, pour qu'elle puisse effectivement anticiper et accompagner les démantèlements de campements illicites. Précisément, les préfets devraient lui rendre compte de leur action, en l'informant dès l'installation d'un bidonville sur leur territoire, puis suffisamment en amont d'une opération d'expulsion. Plus généralement, la DIHAL devrait disposer de davantage de moyens pour assurer un suivi minutieux de l'action de l'État dans les territoires. Elle devrait ainsi pouvoir adresser des consignes claires à ces derniers et disposer de moyens suffisants pour apporter une aide financière et technique aux collectivités locales qui en expriment le besoin.

**Recommandation n° 60 :** La CNCDH recommande de réactualiser la circulaire du 26 août 2012 pour qu'elle soit plus adaptée à la complexité des situations observées sur le terrain et des réponses qu'il convient d'y apporter. Précisément, il serait nécessaire, dans un nouveau texte, de placer l'action publique bien en amont de l'évacuation programmée d'un « campement illicite », dès l'installation d'un bidonville sur le territoire. Le nouveau texte devrait prendre en compte l'ensemble des situations de « bidonvilisation », en substituant le terme « bidonville » à celui trop restrictif de « campement illicite », afin de rendre lisible l'action publique à mener : la résorption de l'habitat insalubre (RHI) et l'inclusion des habitants.

### **Lutter contre les contrôles d'identité dits « au faciès »**

**Recommandation n° 61 :** La CNCDH recommande de faciliter et d'encourager le développement de la recherche sur les institutions répressives en France et de soutenir l'instauration d'un dialogue ouvert entre les différentes parties prenantes (agents de la force publique et leurs représentants syndicaux, acteurs associatifs, chercheurs en sciences sociales), afin de dépassionner le débat et de réfléchir à des voies d'amélioration possibles sur les sujets sensibles.

**Recommandation n° 62 :** La CNCDH recommande de réfléchir à l'élaboration d'une méthodologie permettant de comptabiliser les contrôles d'identité. *A minima*, le ministère de l'Intérieur pourrait mettre en place – comme il l'avait envisagé – une comptabilisation, une cartographie et une publication annuelle des contrôles d'identité collectifs mis en œuvre sur réquisitions du procureur de la République. Cela permettrait notamment d'évaluer l'efficacité des contrôles de police, d'apprécier si ces contrôles correspondent aux zones et aux horaires criminogènes et, le cas échéant, de donner les directives nécessaires pour utiliser de la manière la plus juste possible le pouvoir de contrôle.

**Recommandation n° 63 :** La CNCDH recommande d'inclure une mention dans l'article 78-2 du code de procédure pénale portant sur le critère d'objectivité des contrôles. Si ce dernier est déjà retenu par la législation et la jurisprudence, la Commission souligne néanmoins l'intérêt de le rappeler dans la loi aux fins d'accroître son intelligibilité et son accessibilité, d'autant plus que les personnes se réfèrent prioritairement à la loi pour comprendre le cadre légal d'une pratique. Aussi, la CNCDH recommande d'ajouter la mention suivante au début de l'article 78-2 du code de procédure pénale : « *Les contrôles d'identité ne doivent pas être fondés sur les critères de discrimination énumérés à l'article 225-1 du code pénal.* » En sus, l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 78-2 du même code pourrait être ainsi modifié : « *Les officiers de police judiciaire et, sur l'ordre et sous la responsabilité de ceux-ci, les agents de police judiciaire et agents de police judiciaire adjoints mentionnés aux articles 20 et 21-1 peuvent inviter à justifier, par tout moyen, de son identité toute personne à l'égard de laquelle existent une ou plusieurs raisons plausibles **et objectives** de soupçonner.* »

**Recommandation n° 64 :** La CNCDH recommande, aux fins de préciser les principes directeurs inscrits dans le code de procédure pénale et le code de déontologie, l'élaboration d'un guide pratique, à diffuser largement auprès des services de police, voire du grand public, précisant – sur la base de la

jurisprudence – ce qui peut être considéré comme un indice objectivement vraisemblable pouvant fonder un contrôle dans chacun des cadres juridiques considérés. Cela permettrait de définir un « *standard de soupçon raisonnable* » conformément à la recommandation de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), dans le but de limiter le risque d'arbitraire, qui trouve son origine dans une définition extensive de la suspicion. Ce guide pourrait également inclure la description du déroulé standard d'un contrôle d'identité, d'une fouille et d'une palpation de sécurité.

**Recommandation n° 65 :** La CNCDH appelle les autorités investies du pouvoir hiérarchique à encadrer davantage les pratiques de contrôle :

- en mettant en place un dispositif de suivi des contrôles d'identité dans les unités de police et de gendarmerie ;
- en engageant une réflexion sur une réforme possible des critères d'évaluation du travail policier – en prenant davantage en compte le respect de la déontologie et les compétences relationnelles – et, le cas échéant, de la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001 qui conditionne l'octroi de crédits budgétaires aux résultats obtenus, dans la mesure où il est difficile de « chiffrer » les effets de l'activité policière en termes d'efficacité et d'impact sur la population ;
- en délivrant une formation portant spécifiquement sur l'encadrement des pratiques de contrôle aux brigadiers et, plus généralement, aux agents susceptibles d'être responsables d'équipe d'une patrouille ;
- en encourageant les encadrants à faire un point régulier sur les contrôles d'identité réalisés par les patrouilleurs, notamment lors des briefings et débriefings.

**Recommandation n° 66 :** La CNCDH recommande de porter une attention particulière aux contrôles réalisés sur réquisitions du procureur, et ce afin d'éviter que les policiers, dont l'activité est concentrée autour d'un objectif fixé par la hiérarchie, ne se retrouvent sous le régime d'une liberté à la fois totale et prescrite. *A minima*, un soin particulier devrait être apporté aux demandes de réquisition accordées ou refusées aux forces de police et, le cas échéant, à la rédaction des réquisitions délimitant le périmètre d'intervention et les infractions recherchées. De plus, les autorités investies du pouvoir hiérarchique devraient veiller à ce qu'un rapport écrit relatant le déroulement des opérations soit effectivement et systématiquement transmis au procureur à l'issue de ces opérations afin que ce dernier puisse conserver la maîtrise de ces opérations et contrôler leur déroulement.

**Recommandation n° 67 :** La CNCDH recommande que des instructions claires soient communiquées aux agents de la force publique de manière à les encourager à exposer oralement les raisons du contrôle. Il serait également intéressant de réfléchir à l'inclusion d'une mention allant dans ce sens dans le code de déontologie. En outre, les agents pourraient être encouragés à exploiter les temps de latence pendant le contrôle en engageant « *des conversations stratégiques* » selon l'expression du psychologue Éric Maillard, aux fins d'obtenir de l'information, de maintenir une communication verbale et un climat favorable.

**Recommandation n° 68 :** La CNCDH recommande de porter une attention particulière à la formation initiale et continue des policiers et des gendarmes, notamment à :

- l’adaptation des modules de formation aux situations de travail des policiers et des futurs policiers, en veillant à ce qu’ils permettent aux apprenants de développer une posture réflexive sur leur pratique afin d’utiliser leur pouvoir de contrôle à bon escient ;
- la sensibilisation des agents de la force publique aux biais implicites pouvant influencer leurs pratiques, et sur les effets des contrôles d’identité en termes d’efficacité et d’impact sur la population. Dans ce cadre, la co-formation où interagissent agents et usagers du service public pourrait être une approche intéressante à expérimenter.

**Recommandation n° 69 :** La CNCDH invite les pouvoirs publics à engager une réflexion approfondie sur les politiques publiques de sécurité, sur les méthodes d’évaluation qui mesurent de manière chiffrée la performance policière et sur les missions attribuées par le politique à la police, qui influencent dans une grande mesure le répertoire d’actions mobilisé sur le terrain et, de ce fait, les relations entretenues avec la population. Cette réflexion pourrait être menée à l’aune des critères d’efficacité, de nécessité et de nuisance, tels que définis par l’ECRI dans sa recommandation de politique générale n° 11 sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de police. La réflexion devrait également porter sur l’organisation du travail policier au sein des différents corps d’appartenance, sur la conception même du « maintien de l’ordre » en France, et sur les moyens de réintroduire au sein du travail policier de la proximité avec la population. Ces questions pourraient faire l’objet d’une conférence de consensus, première étape vers un travail approfondi devant s’inscrire dans la longue durée.

**Recommandation n° 70 :** Dans le cas d’une plainte croisée entre un agent des forces de l’ordre et un particulier, aux fins de s’assurer de l’équité de la procédure, Amnesty International souligne que *« l’idéal serait que les deux plaintes fassent l’objet d’une enquête unique afin que tous les éléments de preuve et les deux accusations soient examinés en même temps, de manière exhaustive et impartiale »*. La CNCDH fait sienne cette recommandation. Le cas échéant, les sanctions doivent être effectives, proportionnées et dissuasives, notamment en cas de discrimination, conformément à l’article 15 de la Directive 2000/43 du Conseil de l’Union européenne.

**Recommandation n° 71 :** La CNCDH, de manière à assurer une meilleure transparence du traitement des signalements et des plaintes mettant en cause les forces de l’ordre, recommande :

- la publication de données précises sur les plaintes mettant en cause un agent de police ou de gendarmerie, s’agissant notamment du nombre et de la nature des plaintes reçues et, le cas échéant, des procédures engagées et des suites judiciaires ;
- la publication de données précises sur les signalements reçus par les services d’inspection, précisant le nombre et la nature des signalements et, le cas échéant, leurs éventuelles suites disciplinaires. En sus, les services d’inspection pourraient – au-delà de l’envoi d’un accusé de réception – informer la personne des suites données à son signalement.

**Recommandation n° 72 :** La CNCDH recommande aux pouvoirs publics d’assurer la traçabilité des opérations de contrôle d’identité :

- en envisageant le déclenchement systématique de l'enregistrement au début de chaque nouvelle opération de contrôle d'identité, ou en élargissant l'initiative du déclenchement de l'enregistrement de la caméra piéton à l'utilisateur contrôlé;
- en améliorant la visibilité et la lisibilité du numéro d'identification (Référentiel des identités et de l'organisation);
- en mettant en place l'expérimentation du récépissé sur quelques sites pilotes, particulièrement sur le territoire des élus locaux disposés à faciliter et à accompagner une telle démarche (Dijon, Lille, Paris, Saint-Denis...);
- en envisageant la mise en place de tout autre système de traçabilité, dont les modalités techniques devraient faire l'objet d'une réflexion approfondie avec les forces de l'ordre afin d'éviter une surcharge administrative trop importante.

En définitive, la CNCDH recommande de mettre en place sans attendre un système de traçabilité permettant à la personne contrôlée de disposer d'un document attestant de ce contrôle.

### **Engagements internationaux**

**Recommandation n° 73 :** La CNCDH recommande au Gouvernement de ratifier, d'une part, le protocole n° 12 additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, en date du 4 novembre 2000, prévoyant une interdiction générale de la discrimination, d'autre part, la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, en date du 18 décembre 1990, prohibant toute discrimination en matière de droits fondamentaux à leur égard.

**Recommandation n° 74 :** La CNCDH recommande au Gouvernement d'inviter le Rapporteur spécial sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée à venir effectuer une visite en France, sa dernière visite datant d'octobre 1995.

### **Le Plan national d'action contre le racisme et l'antisémitisme**

**Recommandation n° 75 :** La CNCDH souligne le besoin de réfléchir dès à présent à la mise en place d'un nouveau Plan triennal d'action contre le racisme et l'antisémitisme (2018-2020), qui devrait être précédée de l'évaluation du Plan 2015-2017.



# ANNEXES



## Liste des personnes auditionnées

### **Délégation interministérielle à la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la haine anti-LGBT (DILCRAH) (14 novembre 2016)**

- Gilles CLAVREUL, délégué interministériel
- Donatien LE VAILLANT, conseiller pour la justice et les relations internationales

### **Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche (14 novembre 2016)**

- Judith KLEIN, cheffe de mission Prévention des discriminations et égalité filles-garçons à la Direction générale de l'enseignement scolaire
- Marianne JULLIARD, responsable de l'enquête SIVIS
- Tamara HUBERT, responsable de l'enquête de victimation
- Michel MARIAN, sous-directeur du pilotage stratégique et des territoires (services communs enseignement supérieur et recherche)
- Leila WUHL-EBGUY, chargée de mission Handicap et lutte contre les discriminations (services communs enseignement supérieur et recherche)

### **Jeunes Asiatiques de France (14 novembre 2016)**

- Kim UY, association Amicale des Teochew
- Jacques HUA, association Entreprises 13
- Tamara LUI, association Chinois de France - Français de Chine

### **Services statistiques des ministères de l'Intérieur et de la Justice (21 novembre 2016)**

#### *Pour le ministère de l'Intérieur*

##### *Direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLAPJ)*

- François-Xavier PROST, chef du bureau du droit et du contentieux européen, international et institutionnel

##### *Direction générale de la police nationale (DGPN)*

- Nathalie PEUCELLE, adjointe au chef du service central du renseignement territorial (SCRT)
- Jean-Yves FRÈRE, chef de la division des faits religieux et mouvances contestataires au SCRT
- Stéphanie CHERBONNIER, commissaire divisionnaire, conseiller judiciaire du DGPN
- François CLANCHE, chef du service statistique ministériel de la sécurité intérieure (SSMSI)
- Laure TURNER, adjointe au chef du SSMSI

#### *Pour le ministère de la Justice*

- Sandrine ALIMUZZAN, adjointe de la cheffe du pôle d'évaluation des politiques pénales de la Direction des affaires criminelles et des grâces (DACG)
- Christine CHAMBAZ, sous-directrice de la statistique et des études, cheffe du service statistique ministériel de la justice
- Fabrice LETURCO, chef de la section statistiques du pôle d'évaluation des politiques pénales

**Ministère de l'Intérieur (28 novembre 2016)**

- Damien MARTINELLI, conseiller juridique au cabinet du ministre
- François-Xavier PROST, chef du bureau du droit et du contentieux européen, international et institutionnel
- Stéphanie CHERBONNIER, commissaire divisionnaire, conseiller judiciaire du DGN
- Nicolas HEITZ, conseiller juridique du DGN

**Collectif contre l'islamophobie en France (28 novembre 2016)**

- Marwan MUHAMMAD, directeur exécutif
- Lila CHAREF, juriste

**Ministère de la Justice (12 décembre 2016)**

- Caroline NISAND, adjointe au directeur des affaires criminelles et des grâces
- Claire QUESNEL, rédactrice pour le bureau de la politique pénale générale

**Défenseur des droits (12 décembre 2016)**

- Sophie LATRAVERSE, directrice du secrétariat général

**Ministère des Affaires étrangères (12 décembre 2016)**

- Patriziana SPARACINO-THIELLAY, ambassadrice pour les droits de l'Homme

**Conseil représentatif des associations asiatiques de France (14 décembre 2016)**

- Jackie XaoHua TROY, vice-présidente et secrétaire
- Taki HaiPing ZHANG, vice-président et porte-parole, secrétaire adjoint
- Valéry VUONG, vice-président

**Service de protection de la communauté juive (14 décembre 2016)**

- Tali OHAYON, présidente

**Conseil français du culte musulman (14 décembre 2016)**

- Anouar KBIBECH, président

## Liste des personnes auditionnées dans le cadre de l'avis sur la prévention des contrôles abusifs et/ou discriminatoires

Stanislas GAUDON, secrétaire administratif général adjoint du syndicat Alliance Police nationale, Pascal DISANT, chargé de mission (12 septembre 2016)

Nassim LACHELACHE, porte-parole du collectif « Stop contrôle au faciès », Amal BENTOUNSI, membre du collectif (10 octobre 2016)

Jérémie GAUTHIER, sociologue à l'Institut de recherche interdisciplinaire sur les enjeux sociaux (IRIS) de l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS) et au centre Marc-Bloch à Berlin (10 octobre 2016)

Sebastian ROCHÉ, directeur de recherche au CNRS, professeur à Sciences Po Grenoble et enseignant à l'École nationale supérieure de la police (10 octobre 2016)

Lanna HOLLO, chercheuse à Open Society Justice Initiative, membre de la Plateforme de lutte contre les contrôles au faciès (17 octobre 2016)

Slim BEN ACHOUR, avocat, membre de la Plateforme de lutte contre les contrôles au faciès (17 octobre 2016)

Claudine ANGELI-TROCCAZ, adjointe au Défenseur des droits, vice-présidente du collège chargé de la déontologie dans le domaine de la sécurité, Estelle FAURY, juriste au pôle déontologie (17 octobre 2016)

Jacques de MAILLARD, professeur de science politique à l'université de Versailles-Saint-Quentin, membre de l'Institut universitaire de France et directeur adjoint du Centre de recherche sociologique sur le droit et les institutions pénales (17 octobre 2016)

Jean-Marc BAILLEUL, secrétaire général du Syndicat des cadres de la sécurité intérieure (SCSI CFDT) Christophe DUMONT, secrétaire national (SCSI CFDT) (17 octobre 2016)

Anne WUILLEUMIER, chargée de recherche à l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (18 octobre 2016)

Loïc PAGEOT, procureur de la République adjoint au tribunal de grande instance de Bobigny (19 octobre 2016)

Christian MOUHANNA, chercheur au CNRS, directeur du Centre de recherche sociologique sur le droit et les institutions pénales (20 octobre 2016)

Virginie GAUTRON, maître de conférences en droit pénal, université de Nantes (20 octobre 2016)

## Liste des contributions écrites

Les contributions écrites des acteurs institutionnels et de la société civile sont accessibles en ligne sur le site Internet de la CNCDH.

Les propos et commentaires contenus dans les contributions n'engagent que leur auteurs.

### Acteurs institutionnels

Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche  
Ministère de l'Intérieur  
Ministère de la Justice  
Ministère des Affaires étrangères et du Développement international  
Ministère de la Fonction publique  
Ministère de la Ville, de la Jeunesse et des Sports  
Ministère des Outre-Mer  
Délégation interministérielle à la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la haine anti-LGBT (DILCRAH)  
Délégation interministérielle pour l'égalité des chances des Français d'outre-mer (DIECFOM)  
Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)  
Défenseur des droits

### Société civile

Conseil français du culte musulman (CFCM)  
Service de protection de la communauté juive (SPCJ)  
Amnesty International France (AIF)  
ATD Quart Monde  
Ligue des droits de l'homme (LDH)  
Ligue internationale contre le racisme et l'antisémitisme (LICRA)  
Mouvement contre le racisme et pour l'amitié entre les peuples (MRAP)  
SOS Racisme  
Confédération française démocratique du travail (CFDT)  
Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC)  
Confédération générale du travail (CGT)  
Force ouvrière (FO)  
Union nationale des syndicats autonomes (UNSA)

### Autres contributions

European Network Against Racism (ENAR)  
Jean-Luc PRIMON, maître de conférences à l'Université de Nice-Sophia Antipolis, chercheur de l'Unité de recherche « Migrations et société » (Urmis) et chercheur associé à l'INED. Il a participé à l'exploitation de la première enquête Trajectoires et Origines (TeO).

## Liste des abréviations et sigles

BAC : brigades anticriminalité

Canopé : Centre national d'éducation pédagogique

CASNAV : Centres académiques pour la scolarisation des enfants allophones nouvellement arrivés et des enfants issus de familles itinérantes et de voyageurs

CDERE : Collectif pour les droits de l'enfant rom à l'éducation

CDESC : Comité des droits économiques, sociaux et culturels

CEDAW : Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes

CEDH : Cour européenne des droits de l'homme

CERD : Comité pour l'élimination de la discrimination raciale

CESDH : Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme

CFCM : Conseil français du culte musulman

CLEMI : Centre de liaison de l'enseignement et des médias d'information

CNDS : Commission nationale de déontologie de la sécurité

CNESCO : Conseil national de l'évaluation du système scolaire

CNIL : Commission nationale de l'informatique et des libertés

CNIS : Conseil national de l'information statistique

CODAC : Commission départementale d'accès à la citoyenneté

COPEC : Commissions pour la promotion de l'égalité des chances

CORA : Comité opérationnel de lutte contre le racisme et l'antisémitisme

CPP : Code de procédure pénale

CRC : Comité des droits de l'enfant

CSA : Conseil supérieur de l'audiovisuel

CSER : Charte sociale européenne révisée

DACG : Direction des affaires criminelles et des grâces

DASEN : Directeur académique des services de l'éducation nationale

DCPJ : Direction centrale de la police judiciaire

DDHC : Déclaration des droits de l'homme et du citoyen

DEPP : Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance

DGESCO : Direction générale de l'enseignement scolaire

DGGN : Direction générale de la gendarmerie nationale

DGPN : Direction générale de la police nationale

DIHAL : Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement

DILCRAH : Délégation interministérielle à la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la haine anti-LGBT

DSDEN : Direction des services départementaux de l'Éducation nationale

EANA : élèves allophones nouvellement arrivés

ECRI : Commission européenne contre le racisme et l'intolérance

EMC : Enseignement moral et civique

EMI : Éducation aux médias et à l'information

ENM : École nationale de la magistrature

ESPE : Écoles supérieures du professorat et de l'éducation

FRA : Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne

HALDE : Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité

IGA : Inspection générale de l'administration

IGAG : Inspecteur général des armées gendarmerie

IGGN : Inspection générale de la gendarmerie nationale

IGPN : Inspection générale de la police nationale

ILE : Infraction à la législation sur les étrangers

ILS : Infraction à la législation sur les stupéfiants

INAVEM : Institut national d'aide aux victimes et de médiation

INDH : Institution nationale des droits de l'homme

ITT : Incapacité totale de travail

*JORF : Journal officiel de la République française*

LCEN : Loi n° 2004-575 pour la confiance dans l'économie numérique

LRPPN : Logiciel de rédaction des procédures de la police nationale

LRPGN : Logiciel de rédaction des procédures de la gendarmerie nationale

MOOC : Massive open online course

NATAFF : Nature de l'affaire

NATINF : Nature de l'infraction

OCLCTIC : Office central de lutte contre la criminalité liée aux technologies de l'information et de la communication

OLCLH : Office central de lutte contre les crimes contre l'humanité, les génocides et les crimes de guerre

ONRDP : Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales

PEDT : Projets éducatifs territoriaux

PHAROS : Plateforme d'harmonisation, d'analyse, de recoupement et d'orientation des signalements

PNACRA : Plan national d'action contre le racisme et l'antisémitisme

SCRT : Service central du renseignement territorial

SIG : Service d'information du Gouvernement

SIVIS : Système d'information et de vigilance sur la sécurité scolaire

SPCJ : Service de protection de la communauté juive

SSMSI : Service statistique ministériel de la sécurité intérieure

TAJ : Traitement des antécédents judiciaires

TeO : Enquête « Trajectoires et Origines »

TGI : Tribunal de grande instance

UPE2A : Unités pédagogiques pour élèves allophones arrivants

UPE2A-NSA : Unités pédagogiques pour élèves allophones arrivants – non scolarisés antérieurement

## Fiches techniques du sondage d'opinion

### Contexte et méthodologie du sondage d'opinion CNCDH/SIG/IPSOS

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

Une enquête réalisée en face à face, à domicile, depuis 1990.

Une partie des questions reprises dans le cadre d'un sondage en ligne en 2016, pour mesurer l'impact du mode de passation.

Une enquête complémentaire sur le rôle des émotions faisant réagir les sondés à des images et des photos.

Un terrain réalisé du 17 au 24 octobre 2016.

Un échantillon de **1 006 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 et du CNRS.

Questions	Pourcentage
-----------	-------------

**Q1a. Vos principales craintes pour la société française. En 1<sup>er</sup>**

La pollution	2,8
La pauvreté	8,6
L'insécurité	10,0
Le racisme	5,6
L'antisémitisme	1,2
L'intégrisme religieux	5,8
Le chômage	20,7
La drogue	2,1
La perte de l'identité de la France	5,2
La corruption et les affaires	3,6
L'immigration	3,8
La mondialisation	1,2
La crise économique	8,0
Le terrorisme	18,0
Aucune	0,6
Autre	2,7
Nsp	0,1
TOTAL	100,0

**Q1t. Vos principales craintes pour la société française. TOTAL\***

La pollution	7,5
La pauvreté	18,5
L'insécurité	21,6
Le racisme	12,8
L'antisémitisme	2,1
L'intégrisme religieux	12,0
Le chômage	33,5
La drogue	4,5
La perte de l'identité de la France	9,3
La corruption et les affaires	8,7
L'immigration	9,1
La mondialisation	4,2
La crise économique	18,0
Le terrorisme	30,3
Aucune	0,6
Autre	3,9
Nsp	0,1
TOTAL	100,0

\* Chaque sondé a été invité à identifier plusieurs items dans la liste. Ce tableau présente la synthèse des réponses obtenues.

Questions	Pourcentage
-----------	-------------

**RS1. Vous êtes d'accord avec l'affirmation suivante :  
(01) Il faudrait rétablir la peine de mort**

Tout à fait d'accord	17,6
Plutôt d'accord	18,5
Pas vraiment d'accord	16,1
Pas du tout d'accord	45,5
Nsp	2,3
<b>ST D'accord</b>	<b>36,1</b>
<b>ST Pas d'accord</b>	<b>61,6</b>
TOTAL	100,0

**RS1R (02) : Les tribunaux français ne sont pas assez sévères**

Tout à fait d'accord	35,5
Plutôt d'accord	29,5
Pas vraiment d'accord	20,9
Pas du tout d'accord	9,0
Nsp	5,1
<b>ST D'accord</b>	<b>65,0</b>
<b>ST Pas d'accord</b>	<b>29,9</b>
TOTAL	100,0

**RS1R (03) : L'homosexualité est une manière acceptable de vivre sa sexualité**

Tout à fait d'accord	54,5
Plutôt d'accord	27,5
Pas vraiment d'accord	7,2
Pas du tout d'accord	8,5
Nsp	2,3
<b>ST D'accord</b>	<b>82,0</b>
<b>ST Pas d'accord</b>	<b>15,7</b>
TOTAL	100,0

**RS1R (04) : La femme est faite avant tout pour avoir des enfants et les élever**

Tout à fait d'accord	5,9
Plutôt d'accord	7,0
Pas vraiment d'accord	22,9
Pas du tout d'accord	64,0
Nsp	0,3
<b>ST D'accord</b>	<b>12,9</b>
<b>ST Pas d'accord</b>	<b>86,9</b>
TOTAL	100,0

Questions	Pourcentage
-----------	-------------

**RS1R (05) : Les chômeurs pourraient trouver du travail s'ils le voulaient vraiment**

Tout à fait d'accord	18,1
Plutôt d'accord	25,5
Pas vraiment d'accord	37,3
Pas du tout d'accord	17,7
Nsp	1,4
<b>ST D'accord</b>	<b>43,6</b>
<b>ST Pas d'accord</b>	<b>55,0</b>
TOTAL	100,0

**RS1R (06) : En pensant à l'avenir, il m'arrive parfois d'avoir peur**

Tout à fait d'accord	27,1
Plutôt d'accord	39,1
Pas vraiment d'accord	19,0
Pas du tout d'accord	14,6
Nsp	0,2
<b>ST D'accord</b>	<b>66,2</b>
<b>ST Pas d'accord</b>	<b>33,6</b>
TOTAL	100,0

**RS1R (07) : J'ai peur que la France soit impliquée dans un conflit armé majeur**

Tout à fait d'accord	24,0
Plutôt d'accord	35,0
Pas vraiment d'accord	26,7
Pas du tout d'accord	11,3
Nsp	3,0
<b>ST D'accord</b>	<b>59,0</b>
<b>ST Pas d'accord</b>	<b>37,9</b>
TOTAL	100,0

**RS20R (02) : Je vis aujourd'hui moins bien qu'il y a quelques années**

Tout à fait	36,3
Plutôt	18,0
Plutôt pas	20,2
Pas du tout	23,6
Nsp	1,9
<b>ST OUI</b>	<b>54,3</b>
<b>ST NON</b>	<b>43,8</b>
TOTAL	100,0

Questions	Pourcentage
-----------	-------------

**RS20R (04) : J'ai peur pour mon emploi ou pour l'emploi d'un de mes proches**

Tout à fait	31,5
Plutôt	31,0
Plutôt pas	16,0
Pas du tout	20,0
Nsp	1,5
<b>ST OUI</b>	<b>62,5</b>
<b>ST NON</b>	<b>36,0</b>
TOTAL	100,0

**RS2. Vous pensez qu'il faut accorder la priorité dans les prochaines années à...**

La compétitivité de l'économie française	30,4
L'amélioration de la situation des salariés	67,6
Nsp	2,0
TOTAL	100,0

**Q101a. Nombre de sujets (sur les 3 proposés) sur lesquels vous avez le sentiment de ne pas pouvoir exprimer librement votre opinion : hausses d'impôt, gaspillage de nourriture, salaires des grands patrons (split A) \***

Aucun	26,1
1	24,3
2	23,9
3	23,6
Nsp	2,1
TOTAL	100,0

**Q101b. Nombre de sujets (sur les 4 proposés) sur lesquels vous avez le sentiment de ne pas pouvoir exprimer librement votre opinion : hausses d'impôt, gaspillage de nourriture, salaires des grands patrons, islam (split B) \***

Aucun	23,4
1	22,9
2	25,2
3	18,1
4	8,3
Nsp	2,2
TOTAL	100,0

Questions	Pourcentage
-----------	-------------

**Q101c. Nombre de sujets (sur les 4 proposés) sur lesquels vous avez le sentiment de ne pas pouvoir exprimer librement votre opinion : hausses d'impôt, gaspillage de nourriture, salaires des grands patrons, politique (split C) \***

Aucun	25,1
1	21,2
2	23,7
3	15,7
4	11,8
Nsp	2,5
TOTAL	100,0

\* Voir partie I, chapitre 4, section 1 « questions de méthode », sur l'expérience de la liste.

**Q102. Au sujet de ces réfugiés, de laquelle des deux opinions suivantes vous sentez-vous le plus proche ?**

C'est un devoir pour la France d'accueillir les réfugiés des pays en guerre	45,8
La France ne doit pas accueillir ces réfugiés car il faut avant tout aider les personnes qui n'arrivent pas à se loger et à vivre décemment en France	48,0
Nsp	6,3
TOTAL	100,0

**Q2. Vous diriez qu'en ce moment le racisme est en France...**

Très répandu	31,7
Plutôt répandu	57,7
Plutôt rare	8,1
Très rare	1,5
Nsp	1,1
<b>ST Répandu</b>	<b>89,3</b>
<b>ST Rare</b>	<b>9,6</b>
TOTAL	100,0

**Q4. Vous, personnellement, de laquelle des opinions suivantes vous sentez-vous le plus proche ?**

Rien ne peut justifier les réactions racistes	42,7
Certains comportements peuvent parfois justifier des réactions racistes	55,8
Nsp	1,5
TOTAL	100,0

**Q106. Si quelqu'un est soupçonné de préparer un attentat terroriste en France, la justice devrait avoir le droit de le garder en prison jusqu'à être sûre que cette personne n'est pas impliquée**

Oui, tout à fait	55,2
Oui, plutôt	26,5
Non, plutôt pas	10,1
Non, pas du tout	6,1
Nsp	2,1
<b>ST OUI</b>	<b>81,7</b>
<b>ST NON</b>	<b>16,2</b>
TOTAL	100,0

Questions	Pourcentage
-----------	-------------

**Q107. Entre ces deux opinions, qu'est-ce qui est le plus important aujourd'hui ?**

Il faut que la police puisse enquêter en cas de menace terroriste même si cela peut restreindre les libertés individuelles	78,1
Les libertés individuelles doivent être protégées même si cela peut gêner les enquêtes policières sur des menaces terroristes	18,8
Nsp	3,1
TOTAL	100,0

**Q6. Laquelle de ces deux phrases se rapproche le plus de ce que vous pensez ?**

Ce sont avant tout les personnes d'origine étrangère qui ne se donnent pas les moyens de s'intégrer	46,6
C'est avant tout la société française qui ne donne pas les moyens aux personnes d'origine étrangère de s'intégrer	24,7
Ni l'une ni l'autre	25,3
Nsp	3,5
TOTAL	100,0

**Q7. Cette catégorie constitue pour vous actuellement en France**

<b>(01) : Les catholiques</b>	
Un groupe à part dans la société	11,6
Un groupe ouvert aux autres	40,6
Des personnes ne formant pas spécialement un groupe	44,6
Nsp	3,2
TOTAL	100,0
<b>(02) : Les homosexuels</b>	
Un groupe à part dans la société	13,3
Un groupe ouvert aux autres	38,4
Des personnes ne formant pas spécialement un groupe	44,0
Nsp	4,4
TOTAL	100,0
<b>(03) : Les juifs</b>	
Un groupe à part dans la société	23,1
Un groupe ouvert aux autres	32,7
Des personnes ne formant pas spécialement un groupe	36,9
Nsp	7,3
TOTAL	100,0
<b>(04) : Les Maghrébins</b>	
Un groupe à part dans la société	30,2
Un groupe ouvert aux autres	30,8
Des personnes ne formant pas spécialement un groupe	33,7
Nsp	5,4
TOTAL	100,0

Questions	Pourcentage
<b>(05) : Les musulmans</b>	
Un groupe à part dans la société	38,1
Un groupe ouvert aux autres	29,3
Des personnes ne formant pas spécialement un groupe	28,3
Nsp	4,3
TOTAL	100,0
<b>(06) : Les Asiatiques (split A)</b>	
Un groupe à part dans la société	25,3
Un groupe ouvert aux autres	35,3
Des personnes ne formant pas spécialement un groupe	32,0
Nsp	7,4
TOTAL	100,0
<b>(07) : Les Chinois (split B)</b>	
Un groupe à part dans la société	31,2
Un groupe ouvert aux autres	30,7
Des personnes ne formant pas spécialement un groupe	32,3
Nsp	5,8
TOTAL	100,0
<b>(08) : Les noirs (split A)</b>	
Un groupe à part dans la société	13,2
Un groupe ouvert aux autres	41,3
Des personnes ne formant pas spécialement un groupe	42,1
Nsp	3,4
TOTAL	100,0
<b>(09) : Les Antillais (split B)</b>	
Un groupe à part dans la société	8,3
Un groupe ouvert aux autres	37,1
Des personnes ne formant pas spécialement un groupe	47,0
Nsp	7,6
TOTAL	100,0
<b>(10) : Les gens du voyage (split A)</b>	
Un groupe à part dans la société	67,9
Un groupe ouvert aux autres	16,1
Des personnes ne formant pas spécialement un groupe	12,2
Nsp	3,8
TOTAL	100,0
<b>(11) : Les Roms (split B)</b>	
Un groupe à part dans la société	66,1
Un groupe ouvert aux autres	10,4
Des personnes ne formant pas spécialement un groupe	17,0
Nsp	6,5
TOTAL	100,0

Questions	Pourcentage
-----------	-------------

**Q105. Si vous appreniez que votre fils est homosexuel, quelle serait votre réaction ? (split A)**

Cela ne me gênerait pas	44,4
Cela me ferait de la peine mais je le laisserais vivre comme il veut	39,3
Si possible, je chercherais à le faire changer	4,8
Je serais profondément choqué, et je ferais tout pour le faire changer	10,0
Nsp	1,5
<b>ST Chercherait à le faire changer</b>	<b>14,8</b>
TOTAL	100,0

**Q105b. Si vous appreniez que votre fille est homosexuelle, quelle serait votre réaction ? (split B)**

Cela ne me gênerait pas	45,9
Cela me ferait de la peine mais je la laisserais vivre comme elle veut	44,3
Si possible, je chercherais à la faire changer	3,1
Je serais profondément choqué, et je ferais tout pour la faire changer	5,2
Nsp	1,4
<b>ST Chercherait à la faire changer</b>	<b>8,3</b>
TOTAL	100,0

**Q105t. Si vous appreniez que votre enfant est homosexuel(le), quelle serait votre réaction ?**

Cela ne me gênerait pas	45,2
Cela me ferait de la peine mais je le(la) laisserais vivre comme il(elle) veut	41,8
Si possible, je chercherais à le(la) faire changer	3,9
Je serais profondément choqué, et je ferais tout pour le(la) faire changer	7,6
Nsp	1,5
<b>ST Chercherait à le(la) faire changer</b>	<b>11,5</b>
TOTAL	100,0

**Q8R (01) : La présence d'immigrés est une source d'enrichissement culturel**

Tout à fait d'accord	32,5
Plutôt d'accord	34,7
Plutôt pas d'accord	15,4
Pas du tout d'accord	13,7
Nsp	3,7
<b>ST D'accord</b>	<b>67,2</b>
<b>ST Pas d'accord</b>	<b>29,1</b>
TOTAL	100,0

Questions	Pourcentage
-----------	-------------

**Q8R (02) : Les Français juifs sont des Français comme les autres**

Tout à fait d'accord	61,0
Plutôt d'accord	26,9
Plutôt pas d'accord	5,1
Pas du tout d'accord	4,2
Nsp	2,8
<b>ST D'accord</b>	<b>87,9</b>
<b>ST Pas d'accord</b>	<b>9,3</b>
TOTAL	100,0

**Q8R (03) : Les Français musulmans sont des Français comme les autres**

Tout à fait d'accord	51,4
Plutôt d'accord	28,4
Plutôt pas d'accord	10,0
Pas du tout d'accord	7,5
Nsp	2,7
<b>ST D'accord</b>	<b>79,9</b>
<b>ST Pas d'accord</b>	<b>17,5</b>
TOTAL	100,0

**Q8R (04) : Les Français gens du voyage sont des Français comme les autres (split A)**

Tout à fait d'accord	41,6
Plutôt d'accord	27,4
Plutôt pas d'accord	17,3
Pas du tout d'accord	11,2
Nsp	2,4
<b>ST D'accord</b>	<b>69,0</b>
<b>ST Pas d'accord</b>	<b>28,6</b>
TOTAL	100,0

**Q8R (05) : Les Français roms sont des Français comme les autres (split B)**

Tout à fait d'accord	33,2
Plutôt d'accord	24,9
Plutôt pas d'accord	20,1
Pas du tout d'accord	16,7
Nsp	5,1
<b>ST D'accord</b>	<b>58,1</b>
<b>ST Pas d'accord</b>	<b>36,8</b>
TOTAL	100,0

Questions	Pourcentage
-----------	-------------

**Q8R (06) : Aujourd'hui en France on ne se sent plus chez soi comme avant**

Tout à fait d'accord	24,7
Plutôt d'accord	23,2
Plutôt pas d'accord	19,5
Pas du tout d'accord	29,5
Nsp	3,1
<b>ST D'accord</b>	<b>47,9</b>
<b>ST Pas d'accord</b>	<b>49,0</b>
TOTAL	100,0

**Q8R (07) : 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	23,7
Plutôt d'accord	26,7
Plutôt pas d'accord	15,1
Pas du tout d'accord	30,6
Nsp	3,8
<b>ST D'accord</b>	<b>50,5</b>
<b>ST Pas d'accord</b>	<b>45,7</b>
TOTAL	100,0

**Q8R (08) : Il faut faciliter l'exercice du culte musulman en France**

Tout à fait d'accord	12,2
Plutôt d'accord	28,9
Plutôt pas d'accord	26,3
Pas du tout d'accord	26,6
Nsp	6,1
<b>ST D'accord</b>	<b>41,1</b>
<b>ST Pas d'accord</b>	<b>52,9</b>
TOTAL	100,0

**Q8R (09) : Il y a trop d'immigrés aujourd'hui en France**

Tout à fait d'accord	30,7
Plutôt d'accord	22,1
Plutôt pas d'accord	21,2
Pas du tout d'accord	19,7
Nsp	6,4
<b>ST D'accord</b>	<b>52,8</b>
<b>ST Pas d'accord</b>	<b>40,8</b>
TOTAL	100,0

Questions	Pourcentage
-----------	-------------

**Q8R (10) : Pour les juifs français, Israël compte plus que la France**

Tout à fait d'accord	17,5
Plutôt d'accord	22,8
Plutôt pas d'accord	22,5
Pas du tout d'accord	12,2
Nsp	25,0
<b>ST D'accord</b>	<b>40,3</b>
<b>ST Pas d'accord</b>	<b>34,7</b>
TOTAL	100,0

**Q8R (11) : La France doit rester un pays chrétien**

Tout à fait d'accord	24,5
Plutôt d'accord	29,0
Plutôt pas d'accord	17,0
Pas du tout d'accord	22,4
Nsp	7,0
<b>ST D'accord</b>	<b>53,5</b>
<b>ST Pas d'accord</b>	<b>39,5</b>
TOTAL	100,0

**Q8R (12) : Les juifs ont un rapport particulier à l'argent**

Tout à fait d'accord	16,8
Plutôt d'accord	18,7
Plutôt pas d'accord	18,8
Pas du tout d'accord	30,8
Nsp	15,0
<b>ST D'accord</b>	<b>35,5</b>
<b>ST Pas d'accord</b>	<b>49,6</b>
TOTAL	100,0

**Q8R (13) : L'Islam est une menace pour l'identité de la France**

Tout à fait d'accord	23,1
Plutôt d'accord	22,4
Plutôt pas d'accord	17,4
Pas du tout d'accord	32,7
Nsp	4,4
<b>ST D'accord</b>	<b>45,4</b>
<b>ST Pas d'accord</b>	<b>50,2</b>
TOTAL	100,0

Questions	Pourcentage
-----------	-------------

**Q8R (14) : À l'école, la cantine devrait servir des plats différenciés selon la croyance des élèves**

Tout à fait d'accord	13,7
Plutôt d'accord	21,9
Plutôt pas d'accord	16,3
Pas du tout d'accord	45,1
Nsp	3,0
<b>ST D'accord</b>	<b>35,6</b>
<b>ST Pas d'accord</b>	<b>61,4</b>
TOTAL	100,0

**Q11. Personnellement, de laquelle des opinions suivantes vous sentez-vous le plus proche ?**

Les races humaines n'existent pas	30,3
Toutes les races humaines se valent	60,4
Il y a des races supérieures à d'autres	8,1
Nsp	1,2
TOTAL	100,0

**Q13. Personnellement, vous pensez qu'une lutte vigoureuse est nécessaire en France contre**

<b>(01) : Le racisme</b>	
Oui, tout à fait	39,7
Oui, plutôt	30,9
Non, pas vraiment	18,3
Non, pas du tout	9,0
Nsp	2,0
<b>ST OUI</b>	<b>70,6</b>
<b>ST NON</b>	<b>27,3</b>
TOTAL	100,0
<b>(02) : L'antisémitisme</b>	
Oui, tout à fait	33,0
Oui, plutôt	31,0
Non, pas vraiment	20,3
Non, pas du tout	11,7
Nsp	4,0
<b>ST OUI</b>	<b>64,0</b>
<b>ST NON</b>	<b>32,0</b>
TOTAL	100,0
<b>(03) : Les préjugés envers les musulmans (split)</b>	
Oui, tout à fait	33,2
Oui, plutôt	30,9
Non, pas vraiment	20,2
Non, pas du tout	12,2

Questions	Pourcentage
Nsp	3,4
<b>ST OUI</b>	<b>64,1</b>
<b>ST NON</b>	<b>32,4</b>
TOTAL	100,0
<b>(04) : L'islamophobie (split)</b>	
Oui, tout à fait	32,8
Oui, plutôt	29,8
Non, pas vraiment	21,0
Non, pas du tout	12,6
Nsp	3,7
<b>ST OUI</b>	<b>62,6</b>
<b>ST NON</b>	<b>33,7</b>
TOTAL	100,0

**Q15. Vous diriez qu'en France, lorsqu'on est d'origine étrangère ou immigré, on a plus ou moins de facilité pour accéder**

<b>(01) : À un logement</b>	
Plus de facilité	32,1
Plus de difficulté	38,5
Ni l'un ni l'autre	26,1
Nsp	3,3
TOTAL	100,0
<b>(02) : Aux loisirs (boîtes de nuit, cafés, parcs d'attraction...)</b>	
Plus de facilité	10,7
Plus de difficulté	33,8
Ni l'un ni l'autre	48,2
Nsp	7,3
TOTAL	100,0
<b>(03) : À un emploi</b>	
Plus de facilité	12,2
Plus de difficulté	64,1
Ni l'un ni l'autre	21,0
Nsp	2,6
TOTAL	100,0
<b>(04) : Aux aides sociales</b>	
Plus de facilité	47,8
Plus de difficulté	11,4
Ni l'un ni l'autre	37,0
Nsp	3,7
TOTAL	100,0
<b>(05) : Aux soins médicaux</b>	
Plus de facilité	33,5
Plus de difficulté	11,8
Ni l'un ni l'autre	50,9
Nsp	3,8
TOTAL	100,0

Questions	Pourcentage
<b>(06) : À l'éducation et à la formation</b>	
Plus de facilité	17,8
Plus de difficulté	31,3
Ni l'un ni l'autre	46,8
Nsp	4,1
TOTAL	100,0

**Q16. Les personnes qui tiennent publiquement des propos insultants doivent être condamnées ou pas**

<b>« sale noir »</b>	
Oui, elles doivent être condamnées sévèrement	38,4
Oui, elles doivent être condamnées mais pas sévèrement	45,0
Non, elles ne doivent pas être condamnées	15,6
Nsp	1,1
<b>ST Doivent être condamnées</b>	<b>83,3</b>
TOTAL	100,0
<b>« sale arabe »</b>	
Oui, elles doivent être condamnées sévèrement	38,5
Oui, elles doivent être condamnées mais pas sévèrement	44,7
Non, elles ne doivent pas être condamnées	15,8
Nsp	1,1
<b>ST Doivent être condamnées</b>	<b>83,2</b>
TOTAL	100,0
<b>« sale juif »</b>	
Oui, elles doivent être condamnées sévèrement	38,8
Oui, elles doivent être condamnées mais pas sévèrement	44,7
Non, elles ne doivent pas être condamnées	15,4
Nsp	1,2
<b>ST Doivent être condamnées</b>	<b>83,4</b>
TOTAL	100,0
<b>« sale Français »</b>	
Oui, elles doivent être condamnées sévèrement	38,8
Oui, elles doivent être condamnées mais pas sévèrement	43,9
Non, elles ne doivent pas être condamnées	16,2
Nsp	1,1
<b>ST Doivent être condamnées</b>	<b>82,7</b>
TOTAL	100,0
<b>« sale Rom »</b>	
Oui, elles doivent être condamnées sévèrement	37,4
Oui, elles doivent être condamnées mais pas sévèrement	45,2
Non, elles ne doivent pas être condamnées	16,3
Nsp	1,2
<b>ST Doivent être condamnées</b>	<b>82,6</b>
TOTAL	100,0

Questions	Pourcentage
<b>« sale pédé »</b>	
Oui, elles doivent être condamnées sévèrement	38,0
Oui, elles doivent être condamnées mais pas sévèrement	44,0
Non, elles ne doivent pas être condamnées	16,8
Nsp	1,2
<b>ST Doivent être condamnées</b>	<b>82,0</b>
TOTAL	100,0
<b>« salope »</b>	
Oui, elles doivent être condamnées sévèrement	34,2
Oui, elles doivent être condamnées mais pas sévèrement	44,6
Non, elles ne doivent pas être condamnées	19,4
Nsp	1,8
<b>ST Doivent être condamnées</b>	<b>78,8</b>
TOTAL	100,0
<b>« sale chinetoque »</b>	
Oui, elles doivent être condamnées sévèrement	36,9
Oui, elles doivent être condamnées mais pas sévèrement	45,5
Non, elles ne doivent pas être condamnées	16,1
Nsp	1,5
<b>ST Doivent être condamnées</b>	<b>82,4</b>
TOTAL	100,0

#### Q17a. Il est grave d'avoir le comportement suivant

<b>Refuser de louer un logement à une personne NOIRE qui remplit toutes les conditions financières</b>	
Très grave	69,1
Assez grave	24,7
Peu grave	2,9
Pas grave du tout	2,5
Nsp	0,8
<b>ST Grave</b>	<b>93,8</b>
<b>ST Pas grave</b>	<b>5,4</b>
TOTAL	100,0
<b>Interdire l'entrée d'une boîte de nuit à une personne NOIRE qui remplit toutes les conditions d'entrée</b>	
Très grave	64,6
Assez grave	27,8
Peu grave	3,4
Pas grave du tout	3,2
Nsp	0,9
<b>ST Grave</b>	<b>92,4</b>
<b>ST Pas grave</b>	<b>6,6</b>
TOTAL	100,0

Questions	Pourcentage
<b>Être contre le mariage d'un de ses enfants avec une personne NOIRE</b>	
Très grave	54,2
Assez grave	28,9
Peu grave	8,0
Pas grave du tout	7,6
Nsp	1,2
<b>ST Grave</b>	<b>83,2</b>
<b>ST Pas grave</b>	<b>15,6</b>
TOTAL	100,0
<b>Refuser l'embauche d'une personne NOIRE qualifiée pour le poste</b>	
Très grave	71,6
Assez grave	23,1
Peu grave	2,6
Pas grave du tout	2,1
Nsp	0,6
<b>ST Grave</b>	<b>94,7</b>
<b>ST Pas grave</b>	<b>4,7</b>
TOTAL	100,0

**Q17b. Il est grave d'avoir le comportement suivant**

<b>Refuser de louer un logement à une personne d'origine MAGHREBINE qui remplit toutes les conditions financières</b>	
Très grave	56,3
Assez grave	32,9
Peu grave	6,2
Pas grave du tout	3,6
Nsp	1,0
<b>ST Grave</b>	<b>89,2</b>
<b>ST Pas grave</b>	<b>9,8</b>
TOTAL	100,0
<b>Interdire l'entrée d'une boîte de nuit à une personne d'origine MAGHREBINE qui remplit toutes les conditions d'entrée</b>	
Très grave	51,3
Assez grave	34,8
Peu grave	6,7
Pas grave du tout	4,1
Nsp	3,0
<b>ST Grave</b>	<b>86,2</b>
<b>ST Pas grave</b>	<b>10,8</b>
TOTAL	100,0
<b>Être contre le mariage d'un de ses enfants avec une personne d'origine MAGHREBINE</b>	
Très grave	38,4
Assez grave	31,4
Peu grave	13,9
Pas grave du tout	12,1
Nsp	4,2

Questions	Pourcentage
<b>ST Grave</b>	<b>69,8</b>
<b>ST Pas grave</b>	<b>26,0</b>
TOTAL	100,0
<b>Refuser l'embauche d'une personne d'origine MAGHREBINE qualifiée pour le poste</b>	
Très grave	59,3
Assez grave	32,6
Peu grave	4,2
Pas grave du tout	2,9
Nsp	1,0
<b>ST Grave</b>	<b>91,9</b>
<b>ST Pas grave</b>	<b>7,1</b>
TOTAL	100,0

**Q17bis. Il est grave ou pas, d'être contre le mariage d'un de ses enfants avec une personne handicapée**

Très grave	50,8
Assez grave	25,8
Peu grave	9,4
Pas grave du tout	11,2
Nsp	2,9
<b>ST Grave</b>	<b>76,5</b>
<b>ST Pas grave</b>	<b>20,6</b>
TOTAL	100,0

**Q18R (01) : Les travailleurs immigrés doivent être considérés ici comme chez eux puisqu'ils contribuent à l'économie française**

Tout à fait d'accord	43,7
Plutôt d'accord	36,4
Plutôt pas d'accord	9,6
Pas du tout d'accord	7,7
Nsp	2,6
<b>ST D'accord</b>	<b>80,1</b>
<b>ST Pas d'accord</b>	<b>17,3</b>
TOTAL	100,0

**Q18R (02) : Il faut permettre aux musulmans de France d'exercer leur religion dans de bonnes conditions**

Tout à fait d'accord	36,0
Plutôt d'accord	43,1
Plutôt pas d'accord	8,6
Pas du tout d'accord	8,6
Nsp	3,7
<b>ST D'accord</b>	<b>79,1</b>
<b>ST Pas d'accord</b>	<b>17,2</b>
TOTAL	100,0

Questions	Pourcentage
-----------	-------------

**Q18R (03) : De nombreux immigrés viennent en France uniquement pour profiter de la protection sociale**

Tout à fait d'accord	28,0
Plutôt d'accord	28,9
Plutôt pas d'accord	22,2
Pas du tout d'accord	16,9
Nsp	3,9
<b>ST D'accord</b>	<b>56,9</b>
<b>ST Pas d'accord</b>	<b>39,2</b>
TOTAL	100,0

**Q18R (04) : L'immigration est la principale cause de l'insécurité**

Tout à fait d'accord	17,9
Plutôt d'accord	21,1
Plutôt pas d'accord	28,3
Pas du tout d'accord	30,9
Nsp	1,8
<b>ST D'accord</b>	<b>39,0</b>
<b>ST Pas d'accord</b>	<b>59,2</b>
TOTAL	100,0

**Q18R (05) : En France, tout le monde peut réussir quelle que soit sa couleur de peau**

Tout à fait d'accord	38,6
Plutôt d'accord	32,1
Plutôt pas d'accord	21,0
Pas du tout d'accord	6,9
Nsp	1,4
<b>ST D'accord</b>	<b>70,7</b>
<b>ST Pas d'accord</b>	<b>27,9</b>
TOTAL	100,0

**Q18R (06) : Il est indispensable que les étrangers qui viennent vivre en France adoptent les habitudes de vie françaises**

Tout à fait d'accord	52,4
Plutôt d'accord	32,1
Plutôt pas d'accord	9,7
Pas du tout d'accord	4,0
Nsp	1,8
<b>ST D'accord</b>	<b>84,4</b>
<b>ST Pas d'accord</b>	<b>13,7</b>
TOTAL	100,0

Questions	Pourcentage
-----------	-------------

**Q18R (07) : Les enfants d'immigrés nés en France ne sont pas vraiment français**

Tout à fait d'accord	10,7
Plutôt d'accord	14,3
Plutôt pas d'accord	22,1
Pas du tout d'accord	50,0
Nsp	2,9
<b>ST D'accord</b>	<b>24,9</b>
<b>ST Pas d'accord</b>	<b>72,1</b>
TOTAL	100,0

**Q18R (08) : Les juifs ont trop de pouvoir en France**

Tout à fait d'accord	9,2
Plutôt d'accord	12,8
Plutôt pas d'accord	25,7
Pas du tout d'accord	33,9
Nsp	18,4
<b>ST D'accord</b>	<b>22,0</b>
<b>ST Pas d'accord</b>	<b>59,6</b>
TOTAL	100,0

**Q18R (09) : Les Asiatiques sont très travailleurs (split A)**

Tout à fait d'accord	34,5
Plutôt d'accord	38,8
Plutôt pas d'accord	3,8
Pas du tout d'accord	4,4
Nsp	18,5
<b>ST D'accord</b>	<b>73,3</b>
<b>ST Pas d'accord</b>	<b>8,3</b>
TOTAL	100,0

**Q18R (10) : Les Maghrébins sont très travailleurs (split B)**

Tout à fait d'accord	9,4
Plutôt d'accord	37,1
Plutôt pas d'accord	23,2
Pas du tout d'accord	9,8
Nsp	20,4
<b>ST D'accord</b>	<b>46,5</b>
<b>ST Pas d'accord</b>	<b>33,1</b>
TOTAL	100,0

Questions	Pourcentage
-----------	-------------

**Q18R (11) : Les noirs sont très travailleurs (split C)**

Tout à fait d'accord	13,1
Plutôt d'accord	33,5
Plutôt pas d'accord	18,1
Pas du tout d'accord	8,6
Nsp	26,7
<b>ST D'accord</b>	<b>46,6</b>
<b>ST Pas d'accord</b>	<b>26,7</b>
TOTAL	100,0

**Q18R (12) : Il m'arrive de me sentir un petit peu coupable quand j'ai des réactions racistes**

Tout à fait d'accord	18,3
Plutôt d'accord	29,9
Plutôt pas d'accord	11,8
Pas du tout d'accord	27,6
Nsp	12,5
<b>ST D'accord</b>	<b>48,2</b>
<b>ST Pas d'accord</b>	<b>39,3</b>
TOTAL	<b>100,0</b>

**Q19. Au cours des cinq dernières années, vous pensez avoir été l'objet de comportements racistes**

Souvent	5,3
Parfois	16,2
Une fois	8,2
Jamais	69,9
Nsp	0,4
<b>ST OUI</b>	<b>29,7</b>
<b>St Souvent</b>	<b>21,5</b>
TOTAL	100,0

**Q20. C'était plutôt à cause de votre...**

Couleur de peau	28,8
Religion	12,9
Nationalité	25,6
Autre	30,1
Nsp	2,7
TOTAL	100,0

Questions	Pourcentage
-----------	-------------

**Q21. Le terme suivant évoque pour vous quelque chose de positif ou de négatif**

<b>(01) : Religion</b>	
Très positif	12,6
Assez positif	29,0
Assez négatif	16,6
Très négatif	10,8
<b>Ni positif, ni négatif</b>	<b>29,8</b>
Nsp	1,3
<b>ST Positif</b>	<b>41,6</b>
<b>ST Négatif</b>	<b>27,3</b>
TOTAL	100,0
<b>(02) : Laïcité</b>	
Très positif	38,3
Assez positif	35,6
Assez négatif	6,6
Très négatif	2,5
<b>Ni positif, ni négatif</b>	<b>14,8</b>
Nsp	2,2
<b>ST Positif</b>	<b>74,0</b>
<b>ST Négatif</b>	<b>9,1</b>
TOTAL	100,0
<b>(03) : Religion catholique</b>	
Très positif	14,7
Assez positif	30,3
Assez négatif	13,7
Très négatif	6,8
<b>Ni positif, ni négatif</b>	<b>32,0</b>
Nsp	2,5
<b>ST Positif</b>	<b>45,0</b>
<b>ST Négatif</b>	<b>20,6</b>
TOTAL	100,0
<b>(04) : Religion juive</b>	
Très positif	9,4
Assez positif	26,6
Assez négatif	15,4
Très négatif	8,3
<b>Ni positif, ni négatif</b>	<b>35,0</b>
Nsp	5,4
<b>ST Positif</b>	<b>36,0</b>
<b>ST Négatif</b>	<b>23,6</b>
TOTAL	100,0

Questions	Pourcentage
<b>(05) : Religion musulmane</b>	
Très positif	10,0
Assez positif	22,6
Assez négatif	18,3
Très négatif	13,2
<b>Ni positif, ni négatif</b>	<b>32,0</b>
Nsp	4,0
<b>ST Positif</b>	<b>32,6</b>
<b>ST Négatif</b>	<b>31,4</b>
TOTAL	100,0

**Q22. Le mot suivant évoque pour vous quelque chose de positif ou de négatif**

<b>(01) : Israël</b>	
Très positif	5,1
Assez positif	21,1
Assez négatif	26,7
Très négatif	12,3
<b>Ni positif, ni négatif</b>	<b>27,4</b>
Nsp	7,5
<b>ST Positif</b>	<b>26,2</b>
<b>ST Négatif</b>	<b>38,9</b>
TOTAL	100,0
<b>(02) : États-Unis</b>	
Très positif	9,8
Assez positif	37,6
Assez négatif	20,0
Très négatif	6,0
<b>Ni positif, ni négatif</b>	<b>22,9</b>
Nsp	3,8
<b>ST Positif</b>	<b>47,3</b>
<b>ST Négatif</b>	<b>26,0</b>
TOTAL	100,0
<b>(03) : France</b>	
Très positif	27,1
Assez positif	42,0
Assez négatif	12,0
Très négatif	2,8
<b>Ni positif, ni négatif</b>	<b>14,1</b>
Nsp	1,9
<b>ST Positif</b>	<b>69,1</b>
<b>ST Négatif</b>	<b>14,8</b>
TOTAL	100,0

Questions	Pourcentage
<b>(04) : Algérie</b>	
Très positif	6,2
Assez positif	22,0
Assez négatif	23,8
Très négatif	10,2
<b>Ni positif, ni négatif</b>	<b>30,8</b>
Nsp	7,0
<b>ST Positif</b>	<b>28,2</b>
<b>ST Négatif</b>	<b>34,0</b>
TOTAL	100,0
<b>(05) : Union Européenne</b>	
Très positif	11,8
Assez positif	36,4
Assez négatif	21,7
Très négatif	10,8
<b>Ni positif, ni négatif</b>	<b>16,6</b>
Nsp	2,7
<b>ST Positif</b>	<b>48,2</b>
<b>ST Négatif</b>	<b>32,5</b>
TOTAL	100,0
<b>(07) : Palestine</b>	
Très positif	6,4
Assez positif	19,0
Assez négatif	26,6
Très négatif	10,1
<b>Ni positif, ni négatif</b>	<b>28,6</b>
Nsp	9,3
<b>ST Positif</b>	<b>25,4</b>
<b>ST Négatif</b>	<b>36,7</b>
TOTAL	100,0
<b>(08) : Chine</b>	
Très positif	6,6
Assez positif	30,1
Assez négatif	23,3
Très négatif	7,6
<b>Ni positif, ni négatif</b>	<b>25,9</b>
Nsp	6,5
<b>ST Positif</b>	<b>36,7</b>
<b>ST Négatif</b>	<b>30,9</b>
TOTAL	100,0
<b>(09) : Russie</b>	
Très positif	5,6
Assez positif	18,4
Assez négatif	30,6
Très négatif	16,1
<b>Ni positif, ni négatif</b>	<b>24,2</b>

Questions	Pourcentage
Nsp	5,0
<b>ST Positif</b>	<b>24,1</b>
<b>ST Négatif</b>	<b>46,7</b>
TOTAL	100,0

**Q23. Le respect des pratiques musulmanes suivantes peut, en France, poser problème pour vivre en société**

<b>(01) : Le port du voile</b>	
Oui, tout à fait	35,6
Oui, plutôt	22,3
Non, pas vraiment	19,4
Non, pas du tout	21,5
Nsp	1,1
<b>ST OUI</b>	<b>57,9</b>
<b>ST NON</b>	<b>40,9</b>
TOTAL	100,0
<b>(02) : Le jeûne du ramadan</b>	
Oui, tout à fait	13,2
Oui, plutôt	11,2
Non, pas vraiment	27,5
Non, pas du tout	46,3
Nsp	1,8
<b>ST OUI</b>	<b>24,4</b>
<b>ST NON</b>	<b>73,9</b>
TOTAL	100,0
<b>(03) : Les prières</b>	
Oui, tout à fait	16,3
Oui, plutôt	14,2
Non, pas vraiment	30,5
Non, pas du tout	36,8
Nsp	2,3
<b>ST OUI</b>	<b>30,5</b>
<b>ST NON</b>	<b>67,3</b>
TOTAL	100,0
<b>(04) : L'interdiction de consommer de la viande de porc ou de l'alcool</b>	
Oui, tout à fait	15,7
Oui, plutôt	10,8
Non, pas vraiment	27,7
Non, pas du tout	43,8
Nsp	2,0
<b>ST OUI</b>	<b>26,5</b>
<b>ST NON</b>	<b>71,5</b>
TOTAL	100,0

Questions	Pourcentage
<b>(05) : Le sacrifice du mouton lors de l'Aïd El Kébir</b>	
Oui, tout à fait	19,0
Oui, plutôt	15,2
Non, pas vraiment	26,8
Non, pas du tout	35,7
Nsp	3,3
<b>ST OUI</b>	<b>34,2</b>
<b>ST NON</b>	<b>62,5</b>
TOTAL	100,0
<b>(06) : Le port du voile intégral</b>	
Oui, tout à fait	65,6
Oui, plutôt	20,4
Non, pas vraiment	6,3
Non, pas du tout	6,4
Nsp	1,4
<b>ST OUI</b>	<b>85,9</b>
<b>ST NON</b>	<b>12,7</b>
TOTAL	100,0
<b>(07) : L'interdiction de montrer l'image du prophète Mahomet</b>	
Oui, tout à fait	26,0
Oui, plutôt	20,4
Non, pas vraiment	21,9
Non, pas du tout	25,9
Nsp	5,9
<b>ST OUI</b>	<b>46,4</b>
<b>ST NON</b>	<b>47,7</b>
TOTAL	100,0
<b>(08) : Le port du burkini</b>	
Oui, tout à fait	40,9
Oui, plutôt	17,8
Non, pas vraiment	16,0
Non, pas du tout	22,4
Nsp	3,0
<b>ST OUI</b>	<b>58,7</b>
<b>ST NON</b>	<b>38,3</b>
TOTAL	100,0

**Q24. En France aujourd'hui, vous avez le sentiment que l'on parle trop, pas assez ou ce qu'il faut de l'extermination des tziganes ou des Roms, pendant la seconde guerre mondiale (split A)**

Pas assez	57,0
Trop	6,6
Ce qu'il faut	25,0
Nsp	11,4
TOTAL	100,0

Questions	Pourcentage
-----------	-------------

**Q24b. En France aujourd'hui, vous avez le sentiment que l'on parle trop, pas assez ou ce qu'il faut de l'extermination des handicapés, pendant la seconde guerre mondiale (split B)**

Pas assez	67,4
Trop	3,1
Ce qu'il faut	19,3
Nsp	10,2
TOTAL	100,0

**Q25. À propos des Roms migrants. Ils...**

<b>(01) : Sont pour la plupart nomades</b>	
Tout à fait d'accord	32,6
Plutôt d'accord	37,6
Pas vraiment d'accord	13,3
Pas du tout d'accord	5,1
Nsp	11,3
<b>ST D'accord</b>	<b>70,3</b>
<b>ST Pas d'accord</b>	<b>18,4</b>
TOTAL	100,0
<b>(02) : Exploitent très souvent les enfants</b>	
Tout à fait d'accord	35,5
Plutôt d'accord	29,2
Pas vraiment d'accord	14,5
Pas du tout d'accord	7,9
Nsp	12,9
<b>ST D'accord</b>	<b>64,8</b>
<b>ST Pas d'accord</b>	<b>22,4</b>
TOTAL	100,0
<b>(03) : Vivent essentiellement de vols et de trafics</b>	
Tout à fait d'accord	24,9
Plutôt d'accord	27,4
Pas vraiment d'accord	23,8
Pas du tout d'accord	12,3
Nsp	11,5
<b>ST D'accord</b>	<b>52,3</b>
<b>ST Pas d'accord</b>	<b>36,2</b>
TOTAL	100,0
<b>(04) : Ne veulent pas s'intégrer en France</b>	
Tout à fait d'accord	28,0
Plutôt d'accord	27,0
Pas vraiment d'accord	21,6
Pas du tout d'accord	9,1
Nsp	14,3
<b>ST D'accord</b>	<b>55,0</b>
<b>ST Pas d'accord</b>	<b>30,7</b>
TOTAL	100,0

Questions	Pourcentage
-----------	-------------

**Q26. En France aujourd'hui, vous avez le sentiment que l'on parle trop, pas assez ou ce qu'il faut de l'extermination des juifs pendant la seconde guerre mondiale**

Pas assez	18,9
Trop	19,3
Ce qu'il faut	57,4
Nsp	4,3
TOTAL	100,0

**Q27. Qui porte la plus grande responsabilité dans la poursuite du conflit israélo-palestinien ?**

Les Palestiniens	3,2
Les Israéliens	17,1
Autant l'un que l'autre	61,6
Nsp	18,0
TOTAL	100,0

**Q29a. Affirmation qui correspond le mieux à ce qu'est, pour vous, la laïcité en France aujourd'hui. En 1<sup>er</sup>**

La séparation des religions et de l'Etat	20,3
L'interdiction des signes et des manifestations religieuses dans l'espace public	15,0
Le rejet de toutes les religions et convictions religieuses	3,1
Permettre à des gens de convictions différentes de vivre ensemble	26,3
La préservation de l'identité traditionnelle de la France	10,3
La liberté de pratiquer ou non une religion	21,3
Nsp	3,7
TOTAL	100,0

**Q29t. Affirmation qui correspond le mieux à ce qu'est, pour vous, la laïcité en France aujourd'hui. TOTAL \***

La séparation des religions et de l'Etat	34,0
L'interdiction des signes et des manifestations religieuses dans l'espace public	29,7
Le rejet de toutes les religions et convictions religieuses	6,9
Permettre à des gens de convictions différentes de vivre ensemble	53,4
La préservation de l'identité traditionnelle de la France	18,8
La liberté de pratiquer ou non une religion	46,9
Nsp	3,7
TOTAL	100,0

\* Chaque sondé a été invité à identifier deux items dans la liste. Ce tableau présente la synthèse des réponses obtenues.

Questions	Pourcentage
-----------	-------------

**RS3. Personnellement, vous diriez de vous-même que vous...**

Etes plutôt raciste	3,3
Etes un peu raciste	19,3
N'êtes pas très raciste	22,5
N'êtes pas raciste du tout	54,2
Nsp	0,7
<b>ST Raciste</b>	<b>22,6</b>
<b>ST Pas raciste</b>	<b>76,7</b>
TOTAL	100,0

**RS3. Personnellement, vous diriez de vous-même que vous...**

Etes plutôt raciste	3,3
Etes un peu raciste	19,3
N'êtes pas très raciste	22,5
N'êtes pas raciste du tout	54,2
Nsp	0,7
<b>ST Raciste</b>	<b>22,6</b>
<b>ST Pas raciste</b>	<b>76,7</b>
TOTAL	100,0

**RS23. À quelle fréquence voyagez-vous dans d'autres pays pour des motifs professionnels ou personnels (tourisme, visite de famille ou d'amis, soins, loisirs...)**

Jamais	29,6
Rarement	40,8
Quelques fois par an	27,8
Quelques fois par mois	0,7
Plus souvent	1,0
TOTAL	100,0

**RS24. Il vous est arrivé de vivre dans un autre pays que la France pour au moins trois mois sans interruption**

Oui	25,5
Non	74,5
TOTAL	100,0

**Q30. En proportion de la population totale, combien y a-t-il de réfugiés en France ?**

Moins de 5 %	31,3
5 à 9 %	13,0
10 à 14 %	8,0
15 à 19 %	3,1
20 % et plus	12,9
Nsp	31,8
TOTAL	100,0
<b>Moyenne</b>	<b>10.51</b>

Questions	Pourcentage
-----------	-------------

**Q31. En proportion de la population totale, combien y a-t-il de musulmans en France ?**

Moins de 5 %	4,5
5 à 9 %	10,9
10 à 14 %	14,2
15 à 19 %	7,3
20 % et plus	33,5
Nsp	29,6
TOTAL	100,0
<b>Moyenne</b>	<b>21.39</b>

**Q32. En proportion de la population totale, combien y a-t-il d'immigrés en France ?**

Moins de 5 %	8,4
5 à 9 %	9,0
10 à 14 %	12,3
15 à 19 %	8,1
20 % et plus	29,7
Nsp	32,6
TOTAL	100,0
<b>Moyenne</b>	<b>20.64</b>

**Q33. En proportion de la population totale, combien y a-t-il de Roms en France ?**

Moins de 5 %	37,6
5 à 9 %	9,5
10 à 14 %	5,1
15 à 19 %	2,9
20 % et plus	6,6
Nsp	38,3
TOTAL	100,0
<b>Moyenne</b>	<b>7.08</b>



# TABLE DES MATIÈRES

<b>AVERTISSEMENT</b> .....	5
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	7
<b>INTRODUCTION GÉNÉRALE</b> .....	13

## PREMIÈRE PARTIE

<b>CONNAÎTRE ET COMPRENDRE LE RACISME</b> .....	19
---	----

### CHAPITRE 1

<b>DIFFICILE APPRÉHENSION DES PHÉNOMÈNES RACISTES : LA DIVERSITÉ DESSOURCES</b> .....	21
---	----

<b>I. Préjugés, racismes, discriminations : des objets difficiles à saisir</b> .....	22
--	----

<b>II. La diversité des sources</b> .....	24
---	----

A. Les statistiques d'activité des administrations.....	24
---	----

B. Les enquêtes en population générale .....	26
--	----

Les trois règles d'or de l'analyse statistique, selon Laurent Mucchielli

### CHAPITRE 2

<b>LES DISCRIMINATIONS PLURIDIMENSIONNELLES : L'INTERSECTIONNALITÉ</b> .....	31
--	----

<b>I. La préoccupation des mécanismes internationaux de surveillance</b> .	32
--	----

A. La nécessité d'une collecte fine d'informations.....	32
---	----

B. Remédier aux difficultés d'accès à la justice.....	34
---	----

C. Une approche globale pour remédier à des situations rapportées comme particulièrement inquiétantes .....	34
--	----

1. Femmes et musulmanes.....	35
------------------------------	----

2. La situation des populations vivant dans les banlieues défavorisées.....	35
---	----

3. Les femmes migrantes et les femmes issues de l'immigration.....	36
--	----

<b>II. La nécessité de reconnaître l'individu en tant qu'être situé .....</b>	<b>36</b>
A. L'émergence d'un concept : l'intersectionnalité .....	36
B. Une approche intégrée de l'identité.....	37
<b>III. Les défis lancés au droit par l'intersectionnalité .....</b>	<b>38</b>
A. Du principe d'égalité formelle au principe de non-discrimination .....	39
B. L'incapacité de la justice et du droit français à saisir l'intégralité du vécu de la victime.....	40
1. Le manque d'uniformité du droit français à l'égard des motifs prohibés par la loi .....	40
2. Le maniement des critères prohibés dans la pratique.....	41
C. L'aiguillon international, initiateur de bonnes pratiques .....	42
1. Le droit international des droits de l'homme .....	42
2. L'émergence de bonnes pratiques .....	43
Conclusion.....	44

## CHAPITRE 3

## **ÉVOLUTION ET STRUCTURE DES PRÉJUGÉS : PRÉSENTATION DU BAROMÈTRE RACISME PAR IPSOS .....**

<b>I. Un contexte toujours très difficile, malgré de légers signes de décrispation.....</b>	<b>46</b>
A. Le chômage et le terrorisme restent de loin les deux principales craintes des Français .....	46
B. Une demande d'autorité qui recule légèrement mais reste très répandue.....	47
C. Une situation économique difficile pour une majorité des Français, et qui contribue à accroître les tensions .....	48
D. Le conservatisme poursuit son recul et est désormais très minoritaire .....	48
<b>II. Les Français perçoivent le racisme comme un phénomène répandu, dont les Maghrébins et les musulmans sont les premières victimes .....</b>	<b>49</b>
A. Un racisme que les Français relient autant à ses causes qu'à ce qu'il engendre.....	49
B. Un racisme biologique très minoritaire, remplacé par des formes moins radicales de racisme .....	49
C. Un racisme jugé très répandu, et dont les Maghrébins et/ou les musulmans sont perçus comme les premières victimes .....	50
D. Près d'un Français sur trois a déjà été victime de comportements racistes au cours des dernières années.....	51

<b>III. Le recul des préjugés racistes et du rejet de l'immigration se poursuit et conduit à la perception d'une France sensiblement plus apaisée .....</b>	<b>51</b>
A. Un recul des opinions négatives envers l'immigration.....	51
B. Des immigrés perçus comme profitant du système social et à la source de l'insécurité par une partie des Français.....	52
C. Le sentiment d'un communautarisme qui recule.....	53
D. Un apaisement des tensions identitaires qui donne aussi l'impression que l'intégration des personnes d'origine étrangère s'améliore .....	54
E. La laïcité, un concept bien perçu mais pour lequel deux types de lectures coexistent aujourd'hui dans la société.....	55
<b>IV. La perception des différentes minorités en France .....</b>	<b>55</b>
A. Les Roms, minorité la plus stigmatisée aujourd'hui en France .....	55
B. Si l'islam en tant que religion reste mal perçu par une partie des Français, la perception des musulmans est désormais largement positive....	56
C. Les préjugés contre les juifs reculent, mais concernent encore une partie importante de la population.....	58
<b>V. La lutte contre le racisme et les discriminations reste une demande forte au sein de la population.....</b>	<b>59</b>
A. La lutte contre le racisme est un objectif partagé par une nette majorité des Français.....	59
B. Un refus très majoritaire des discriminations .....	60
C. Des insultes racistes, antisémites, homophobes ou sexistes qui doivent être condamnées .....	61
D. Un cycle de retour de la tolérance qui se confirme .....	61
CHAPITRE 4	
<b>ÉVOLUTION ET STRUCTURE DES PRÉJUGÉS : LE REGARD DES CHERCHEURS .....</b>	<b>63</b>
SECTION 1	
<b>Questions de méthode .....</b>	<b>64</b>
I. Les effets du mode de passation du questionnaire .....	65
II. Des sujets dont « on ne peut parler librement ».....	72
III. De l'expérience de la « liste » ressortent trois principaux résultats .....	74
IV. Des émotions et des affects .....	80

SECTION 2

**Pas de recul pour l'indice de tolérance** .....88

I. Les évolutions de l'indice global de tolérance .....89

II. Les évolutions de la tolérance au sein des grands groupes sociopolitiques .....91

SECTION 3

**Unité et diversité des préjugés ethnocentristes, antisémites et islamophobes** .....96

I. La cohérence des préjugés envers l'« autre » .....96

A. L'échelle d'ethnocentrisme .....96

B. Les facettes d'un même rejet de l'autre .....99

C. Le racisme anti-asiatique .....102

II. Des facteurs explicatifs communs .....103

A. Autoritarisme et rejet de l'autre .....103

B. Les facteurs socioculturels et politiques .....105

III. Le renouvellement des argumentaires du racisme .....109

A. Du racisme biologique au racisme différentialiste .....110

B. Vieil antisémitisme et nouvelle judéophobie .....114

C. Les ressorts de l'islamophobie .....119

SECTION 4

**Une progression de la tolérance envers les Roms** .....124

I. Les Roms... c'est-à-dire ? .....125

II. Une inversion de tendance ? .....126

III. Antitziganisme et romaphobie .....128

IV. L'échelle de romaphobie .....131

V. Les facteurs explicatifs des préjugés romaphobes .....134

VI. Moins à la mode, moins d'attention, moins de romaphobie ? ....139

CONCLUSION

**L'ÉTAT DU RACISME EN 2016** .....141

DEUXIÈME PARTIE  
**PRÉVENIR ET COMBATTRE LE RACISME**.....145

CHAPITRE 1

**L'ACTION DES MINISTÈRES DE L'ÉDUCATION NATIONALE,  
 DE L'INTÉRIEUR ET DE LA JUSTICE**.....147

SECTION 1

**L'action du ministère de l'Éducation nationale,  
 de l'Enseignement supérieur et de la Recherche** .....148

**I. Lutter contre le racisme et l'antisémitisme à l'école** .....149

A. Le recensement des actes à caractère raciste en milieu scolaire .....149

1. Les faits rapportés par les chefs d'établissement .....150

a. *L'enquêteSIVIS, une relative stabilité des phénomènes racistes  
 dans les établissements publics du second degré*.....150

b. *L'analyse qualitative des remontées quotidiennes  
 des faits de violence en milieu scolaire* .....153

2. Les faits rapportés par les élèves et les personnels.....154

B. Prévenir et sanctionner .....155

**II. Prévenir le racisme et l'antisémitisme par l'éducation** .....157

A. Promouvoir un apprentissage actif de la citoyenneté.....157

1. Parcours citoyen et nouvel enseignement moral et civique (EMC) .....157

2. À l'école, instaurer une éthique de la discussion,  
 sans éviter les questions sensibles .....159

3. Éduquer aux médias et aux usages numériques responsables .....161

B. L'éducation à la tolérance et la découverte de l'altérité.....162

1. Les nouveaux programmes d'histoire et de géographie :  
 prendre davantage en compte le « passé composé » de la France .....162

2. La mobilisation des institutions mémorielles.....164

3. Principe de laïcité et enseignement laïc des faits religieux .....166

C. Ressources et formations pour lutter contre le racisme :  
 une offre abondante en cours de structuration .....168

D. La mobilisation de l'enseignement supérieur et de la recherche  
 dans la lutte contre le racisme.....171

**III. Problématique des discriminations liées à l'origine  
 et de la mixité en milieu scolaire**.....173

A. Observations générales.....173

B. La mixité sociale et scolaire, une dynamique à amplifier .....175

C. L'exclusion persistante des enfants roms (ou désignés comme tels)  
 allophones en situation de grande précarité.....177

Conclusion.....	181
-----------------	-----

## SECTION 2

<b>L'action du ministère de l'Intérieur.....</b>	<b>182</b>
--	------------

<b>I. Les actes racistes constatés en 2016 – es statistiques parlantes mais partielles .....</b>	<b>182</b>
--	------------

A. Analyse critique du bilan statistique du Service statistique ministériel de la sécurité intérieure (SSMSI) sur la délinquance à caractère raciste signalée .....	183
---	-----

1. Un système d'information réformé .....	183
---	-----

2. Le bilan statistique 2015 et 2016 du SSMSI.....	184
--	-----

B. Analyse critique du bilan du Service central du renseignement territorial (SCRT) sur les « actions » et « menaces » racistes qui lui sont rapportées .....	188
--	-----

1. Observations de la CNCDH sur l'approche méthodologique.....	188
--	-----

2. Analyse des faits rapportés pour l'année 2016 .....	190
--	-----

a. Une baisse significative des faits à caractère raciste, antisémite et antimusulmans .....	190
---	-----

b. Actions et menaces à caractère antisémite.....	191
---	-----

c. Actions et menaces à caractère antimusulman .....	192
--	-----

d. Actions et menaces à caractère raciste (hors actes antisémites ou antimusulmans) .....	194
--	-----

C. Sur l'interprétation des chiffres communiqués par les pouvoirs publics, et repris par les médias.....	195
---	-----

D. L'enquête « Cadre de vie et sécurité » .....	197
---	-----

<b>II. Le rôle des forces de sécurité dans la lutte contre le racisme .....</b>	<b>199</b>
---	------------

A. Les actions préventives de portée générale .....	199
---	-----

1. La formation, pierre angulaire de la lutte contre le racisme .....	199
---	-----

2. Sensibiliser le jeune public .....	200
---------------------------------------	-----

B. Prévenir les contrôles d'identité abusifs et/ou discriminatoires .....	201
---	-----

C. L'accueil des publics.....	201
-------------------------------	-----

1. De nouveaux dispositifs de signalements des faits de nature discriminatoire accessibles aux agents et aux usagers .....	201
---	-----

2. L'accueil des victimes et la réception des plaintes .....	203
--	-----

D. La lutte contre le racisme sur Internet .....	208
--	-----

1. Le dispositif de lutte contre les discours de haine sur Internet .....	208
---	-----

2. Le bilan des signalements de contenus à caractère discriminatoire sur Internet .....	210
--	-----

<b>III. L'action territoriale .....</b>	<b>211</b>
---	------------

A. Le dialogue avec et entre les cultes .....	212
---	-----

B. La protection des sites sensibles .....	212
--	-----

1. Le plan de sécurisation des principaux sites à caractère religieux .....	212
2. Le plan de sécurisation de la Seine-Saint-Denis à destination de la communauté asiatique.....	213
C. La refonte en cours de l'action territoriale de lutte contre le racisme .....	213
D. L'application de la circulaire interministérielle du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites.....	215
E. L'abrogation de la loi 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.....	219
Conclusion.....	219

### SECTION 3

## **L'action du ministère de la Justice**.....220

### **I. L'enjeu du respect des équilibres et de la cohérence : l'analyse du cadre normatif** .....221

A. Faire de la lutte contre les mobiles racistes un principe général du droit pénal .....	221
B. Les équilibres subtils et nécessaires du droit de la presse .....	223
1. La primauté de la liberté d'expression .....	223
2. Les particularismes du cadre normatif.....	224
3. La recherche d'un équilibre entre droits des victimes et droits de la défense.....	226
a. <i>La qualification juridique des faits</i> .....	226
b. <i>Les spécificités des règles de procédure</i> .....	229
C. Les risques pesant sur ces équilibres fragiles.....	230
1. Le risque écarté de rupture brutale des équilibres ou la banalisation de la répression des abus de la liberté d'expression .....	230
2. Le risque de perte de cohérence : l'injure raciste .....	231
3. Le risque pesant sur les droits de la défense : la possibilité de requalifier certains faits constitutifs d'une infraction de presse .....	232

### **II. L'enjeu de la connaissance des faits infractionnels : faire reculer le « chiffre noir »**.....233

A. Le poids du « chiffre noir ».....	234
B. Éradiquer les pratiques favorisant la sous-déclaration .....	235
1. Le scandale des mains courantes .....	235
2. Le racisme 2.0 : et si on appliquait la loi ?.....	236
a. <i>L'obligation de signalement</i> .....	236
b. <i>L'obligation de rendre inaccessibles les contenus illicites</i> .....	237
C. Les évolutions favorables et les pistes à creuser .....	237
1. L'expérimentation de la pré-plainte en ligne .....	237
2. Le racisme 2.0 : le renforcement des moyens de PHAROS .....	238
3. L'action de groupe au plan civil et administratif .....	239

<b>III. L'enjeu de l'efficacité du traitement judiciaire : accroître le taux d'élucidation</b> .....	<b>241</b>
A. Approfondir les investigations s'agissant des infractions commises dans l'espace physique.....	241
1.S'agissant des crimes racistes .....	241
2.S'agissant des délits racistes .....	242
B. Dans l'espace virtuel, favoriser l'imputation du fait infractionnel .....	243
C. Former les personnels concourant à la justice .....	245
1. Valoriser et dynamiser le rôle des magistrats et pôles spécialisés .....	245
2. Diversifier la formation de tous les professionnels de justice .....	245
<b>IV. L'enjeu de la qualité de la réponse pénale : l'objectif de la diversification</b> .....	<b>247</b>
A. L'analyse de l'orientation des affaires .....	247
1. Le profil des auteurs et la structure du contentieux .....	247
2. Le choix de poursuivre et les voies de poursuite .....	248
a. Un taux de classement sans suite très élevé.....	248
b. Un taux de réponse pénale relativement faible .....	248
c. La diversification de la réponse pénale .....	249
B. L'analyse des condamnations.....	249
1. Le faible volume des condamnations .....	249
2. L'analyse des peines : la problématique de la diversification de la peine prononcée .....	250
Conclusion.....	253
 CHAPITRE 2	
<b>ÉTUDES THÉMATIQUES</b> .....	<b>255</b>
 SECTION 1	
<b>La prévention des pratiques de contrôles d'identité abusives et/ou discriminatoires</b> .....	<b>255</b>
 I. Dépasionner le débat.....	<b>259</b>
A. État des lieux d'une question controversée .....	259
B. Contextes professionnels et politiques dans lesquels les contrôles s'accomplissent.....	262
1. Les politiques publiques de sécurité.....	263
2. La valorisation de l'anticriminalité .....	264
3. La conception par les policiers de leur métier.....	264
C. Promouvoir le dialogue et la transparence .....	266

<b>II. Encadrer les pratiques de contrôles d'identité</b> .....	<b>267</b>
A. Le manque de clarté du cadre légal .....	<b>267</b>
1. Les raisons du contrôle .....	<b>267</b>
2. Le déroulement du contrôle.....	<b>272</b>
B. Encadrer davantage les pratiques : des pistes de réflexion.....	<b>274</b>
C. Assurer un contrôle effectif <i>a posteriori</i> .....	<b>278</b>
1. Les possibilités de recours en cas d'abus.....	<b>278</b>
2. Une nécessaire traçabilité des contrôles d'identité .....	<b>281</b>
a. <i>Le port du matricule</i> .....	<b>281</b>
b. <i>Les caméras « piétons »</i> .....	<b>282</b>
c. <i>La remise d'un récépissé à l'usager contrôlé</i> .....	<b>284</b>
Conclusion.....	<b>286</b>
<b>SECTION 2</b>	
<b>Les actes du colloque</b>	
<b>« Ouvrir le regard porté sur l'autre »</b> .....	<b>288</b>
<b>I. Propos introductif</b> .....	<b>289</b>
<b>II. Première table ronde : la déconstruction des préjugés</b> .....	<b>293</b>
A. Le rôle de l'État dans le processus de production des préjugés ?.....	<b>293</b>
1. L'État, virus ou vaccin ? .....	<b>293</b>
2. Le rôle des personnalités politiques .....	<b>294</b>
B. Le fait colonial, entre passé et présent .....	<b>295</b>
1. L'impact du fait colonial sur le processus de construction des préjugés .....	<b>295</b>
2. La survivance d'une colonialité productrice de préjugés .....	<b>296</b>
C. Les publics faisant actuellement l'objet de discriminations.....	<b>296</b>
1. Les groupes « les plus victimes de discriminations » .....	<b>296</b>
2. La population rom .....	<b>297</b>
3. L'existence du Front national a-t-elle, en partie, masqué l'existence des préjugés au sein de la société française ?.....	<b>297</b>
<b>III. Deuxième table ronde : l'impact du cadrage politique et médiatique sur la représentation des minorités et de la diversité</b> .....	<b>298</b>
A. L'impact de la diversité sur les discours politiques et médiatiques.....	<b>298</b>
1. L'impact de la non-représentativité des élus sur le discours politique.....	<b>298</b>
2. L'impact du manque de mixité sur le discours médiatique .....	<b>299</b>
3. Le rôle des réseaux sociaux dans la production et la diffusion des préjugés .....	<b>300</b>

B. L'impact de la production culturelle dans le processus de déconstruction des préjugés.....	301
1. La Fondation Culture et Diversité.....	301
2. La représentation de la diversité dans la littérature.....	301
3. La promotion de la diversité dans le secteur de l'audiovisuel .....	302
C. La nécessité de promouvoir le « vivre ensemble » .....	302
1. La banalisation politique et médiatique des propos à caractère raciste .....	302
2. Les tentatives de promotion de la diversité.....	303

CHAPITRE 3

**LE REGARD DES INSTANCES INTERNATIONALES** .....307

**I. Des regards internationaux multiples sur la lutte contre le racisme et l'intolérance en France**.....309

**II. Les interrogations utiles sur la lutte contre le racisme en France**.....312

A. La distance entre politique publique d'intégration et mise en œuvre ....	312
B. Les migrants : des populations discriminées.....	314
C. Les effets discriminatoires de la lutte contre le terrorisme .....	317
D. Le discours de haine et l'incitation à la haine raciale.....	318
E. La situation particulière des Roms et des gens du voyage.....	319
Conclusion.....	322

**SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS** .....327

**Recommandations prioritaires**.....329

**Synthèse des principales recommandations**.....331

Connaître les phénomènes racistes .....	331
Les statistiques administratives .....	331
Parfaire les outils de signalement .....	332
Une approche complémentaire aux statistiques administratives .....	333
La formation au cœur des actions de lutte.....	334
L'éveil des consciences en milieu scolaire.....	334
La formation au-delà de l'école.....	336
Condamner les actes racistes avec fermeté et discernement.....	337
Réformer le cadre légal .....	337
La politique répressive .....	337
L'accueil des victimes et la réception des plaintes.....	338

Prévenir et combattre le racisme en milieu scolaire.....	339
Lutter contre les discours de haine sur Internet.....	340
Autres domaines d'actions prioritaires.....	340
Responsabiliser les médias et les responsables politiques .....	340
La refonte des politiques locales de citoyenneté .....	341
Les discriminations liées à l'origine et la mixité en milieu scolaire .....	341
Protéger les sites religieux .....	343
La circulaire interministérielle du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites.....	343
Lutter contre les contrôles d'identité dits « au faciès » .....	344
Engagements internationaux.....	347
Le Plan national d'action contre le racisme et l'antisémitisme .....	347
<b>ANNEXES .....</b>	<b>349</b>
<b>Liste des personnes auditionnées.....</b>	<b>351</b>
<b>Liste des personnes auditionnées dans le cadre de l'avis sur la prévention des contrôles abusifs et/ou discriminatoires .....</b>	<b>353</b>
<b>Liste des contributions écrites.....</b>	<b>354</b>
<b>Liste des abréviations et sigles.....</b>	<b>355</b>
<b>Fiches techniques du sondage d'opinion .....</b>	<b>358</b>