La CNCDH esquisse un clair-obscur de l'investissement des pouvoirs publics dans la lutte contre le racisme

Racisme, antisémitisme et xénophobie (CNCDH)

Robin Medard Inghilterra

Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/revdh/1090>

DOI : 10.4000/revdh.1090

ISSN : 2264-119X

Éditeur

Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux

Référence électronique

Robin Medard Inghilterra, « La CNCDH esquisse un clair-obscur de l'investissement des pouvoirs publics dans la lutte contre le racisme », *La Revue des droits de l'homme* [En ligne], Actualités Droits-Libertés, mis en ligne le 11 mai 2015, consulté le 25 janvier 2022. URL : <http://journals.openedition.org/revdh/1090> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/revdh.1090>

Ce document a été généré automatiquement le 25 janvier 2022.

Tous droits réservés

La CNCDH esquisse un clair-obscur de l'investissement des pouvoirs publics dans la lutte contre le racisme

Racisme, antisémitisme et xénophobie (CNCDH)

Robin Medard Inghilterra

- 1 Plus que jamais, la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) semble mériter son titre de « *compagnie de vigilants* »¹. Par cette formule, Robert Badinter, caractérisait l'importance de la mission de veille et de prévention assumée avec constance par la Commission, ici, en matière de racisme, d'antisémitisme et de xénophobie. La régularité de son investissement en la matière a permis de faire émerger une temporalité des manifestations du racisme et de l'intolérance religieuse, temporalité qui, aujourd'hui, vient corroborer le constat d'une France tristement en proie à un déchirement social qui se répercute négativement par une certaine exacerbation de l'intolérance². Sans sombrer dans le fatalisme d'un Voltaire – « *L'intolérance à couvert la terre de carnage !* »³ – en évitant simultanément les pièges rhétoriques d'un Renard (Jules) – « *Tolérez mon intolérance !* »⁴, la CNCDH s'attache aux modalités d'élévation de la société via l'étude du dispositif de lutte contre le racisme et de ses mécanismes.
- 2 Dans cette optique, la contribution annuelle ici résumée scrute méthodiquement l'action des pouvoirs publics en vue de déceler les blocages, les dysfonctionnements et les rouages manquants dont seul le ciblage permet l'administration de remèdes potentiels à une égalité mise à mal par les différentes manifestations du racisme. Malheureusement, les diagnostics établis à l'issue des précédents bilans⁵ se sont fréquemment vu opposer un volontarisme politique en demi-teinte. Certes, il serait possible de considérer dans un élan d'optimisme qu'à cet égard, l'ère de la léthargie ou de l'ataraxie politique a pris fin en 2014. Le Président de la République n'a-t-il pas érigé personnellement la lutte contre le racisme et l'antisémitisme en « *grande cause*

nationale » (sic)⁶ lors de ses vœux annuels le 31 décembre 2014 ? « *de façon prémonitoire* »⁷ avanceront généreusement certains...

- 3 S'il s'agit bien d'un sursaut politique honorable, considérant tant les cris d'alarme précédents de la Commission que la tendance moderne réactionnaire du projet politique, il semble légitime de considérer que, loin de la prémonition, cette annonce correspond davantage à un constat lymphatique face à une situation de longue date insupportable et à une cause déjà grande et nationale. S'il n'y a dans cette dernière considération aucune once de réconfort quant à la capacité d'anticipation du projet politique, elle possèdera le mérite d'insister lourdement sur le poids de cette rétrospective annuelle, sur les externalités négatives induites par un attentisme et une prise de conscience forcée, ainsi que sur l'enjeu qui réside *in fine* dans la prise en compte par le pouvoir politique des signaux émis par le présent rapport.
- 4 Au cœur d'un contexte tristement marqué par « *les succès éditoriaux de certains ouvrages qui répandent l'amalgame [...] attisent les peurs, [et favorisent] les prises de position des partis d'extrême droite* »⁸, le sondage sollicité par la CNCDH à l'Institut BVA met en relief des chiffres alarmants qui se révèlent d'autant plus préoccupants lorsque l'on considère qu'ils ne laissent transparaître que « *l'écume des choses* »⁹. Sur la forme, la Commission confirme lors de cet exercice 2014 le revirement de son paradigme méthodologique amorcé l'année passée et relègue à l'évanescence les contributions externes – acteurs institutionnels, société civile, etc. – pour s'affirmer d'une voix forte, propre et distincte. Sur le fond, sans surprise, sont essentiellement dénoncées **la cristallisation du racisme autour de la population musulmane, l'augmentation conséquente des actes antisémites ainsi qu'une intolérance décomplexée et exacerbée à l'égard des Roms**. Parallèlement, et de manière plus surprenante tant ce discours a eu peine à percer les sphères politiques et médiatiques ces dernières années, en matière de tolérance religieuse, la Commission porte une voix combative en écho à ce qu'elle désigne explicitement comme **un dévoiement du principe de laïcité à des fins discriminatoires**.
- 5 Le rapport 2014 est en outre l'occasion de revenir sur deux avis qui insistent sur la gravité et la prégnance de phénomènes qui interrogent les défaillances étatiques et les sentiments d'impunité des auteurs : **les discours de haine sur l'Internet**¹⁰ et **la situation des populations roms**¹¹. À noter également au sein du rapport la contribution de Niels Muižnieks, Commissaire des droits de l'homme du Conseil de l'Europe¹², exceptionnellement ajoutée aux côtés de la plus traditionnelle contribution des chercheurs¹³ et d'un retour sur les perceptions de la lutte contre le racisme en France par les instances internationales¹⁴. En préalable à ces différents développements d'ordre qualitatif, le rapport 2014 s'ouvre sur un sondage relatif à l'intolérance raciste faisant office d'analyse quantitative eu égard à l'ampleur et à la portée du phénomène.

Analyse quantitative¹⁵ (Sondage Institut BVA) :

Si la proportion de Français se déclarant « *pas raciste du tout* » se révèle en hausse pour la première fois depuis 2010 et atteint 43 % – contre 25 % s'estimant « *un peu raciste* », 23 % « *pas très raciste* » et 9 % « *plutôt raciste* » –, cet optimisme se trouve rapidement terni par les déclarations relatives à la justification des actes à caractère raciste. En effet 58 % des personnes interrogées estiment que certains comportements peuvent parfois justifier des réactions à caractère raciste et, malgré une amélioration, seulement 64 % des sondés possèdent une opinion favorable de la lutte contre le racisme. Toutes opinions confondues, 45 % estiment que les responsables politiques s'engagent trop peu dans cette voie et 29 % reprochent aux médias de ne pas porter davantage cet engagement.

Les **perceptions des déficits présumés d'intégration** demeurent quant à elles relativement élevées, aussi bien à l'égard des Roms (82 %), que des gens du voyage (80 %), des musulmans (48 %), ou encore des « *populations* »¹⁶ maghrébines (38 %) et asiatiques (37 %). Par ailleurs, pour les « *personnes d'origine étrangère* », ce déficit d'intégration est largement imputé, aux individus (60 %) plus qu'à une défaillance de l'État ou de la société française (25 %). Sur le **sentiment xénophobe** (voir tableau p. 33), si l'on constate une stagnation des opinions liant intrinsèquement immigration et tourisme social (77 %) ou insécurité (58 %), la fréquence de ces perceptions reste néanmoins préoccupante et interroge sur l'absence générale de contre-discours politique et médiatique. Le sentiment est particulièrement vif à l'égard des Roms dont 77 % des sondés pensent qu'ils ne vivent que de vols, de trafics et ne souhaitent aucunement s'intégrer.

En matière de **tolérance religieuse**, le bilan est affligeant : les pratiques des musulmans de France sont l'objet de perceptions extrêmement négatives et les juifs de France sont quant à eux l'objet de préjugés aussi abjects que tenaces. À titre illustratif et non exhaustif (voir p. 34-36), sur l'échantillon d'individus interrogés, 79 % déplorent le port du voile « *non intégral* » (hijab, al-amira, shayla...) ou les prières quotidiennes (46 %), et, plongeant aux confins de l'ineptie, 40 % vont jusqu'à soutenir que l'absence de consommation de porc ou d'alcool pose problème en société. Parallèlement, 63 % des sondés soutiennent l'existence d'un rapport particulier entre les juifs et l'argent ou le pouvoir (37 %) et 56 % sont convaincus d'un attachement secondaire des Français juifs à la République.

Cependant, le fait marquant de ce sondage demeure avant tout le constat curieux, quasi paradoxal, qui apparaît lors de la lecture croisée de certaines données recueillies. Ainsi, les personnes interrogées estiment à une écrasante majorité : qu'il y a trop d'immigrés en France (72 %) ; que la cohabitation des origines et des religions est synonyme de tensions (75 % et 72 %) ; qu'il est indispensable que tous les étrangers ayant immigré adoptent un mode de vie « *français* » (90 %) ; et – mention spéciale – qu'« *aujourd'hui en France, on ne sent plus chez soi comme avant* » (64 %). La logique spécifique des personnes interrogées se pare d'un voile obscur lorsque l'on considère que, face à cette volonté d'uniformisation idéale – ou plus exactement de ressentis négatifs à l'égard de la diversité culturelle –, 63 % considèrent que la présence d'immigrés – étrangers ou nationaux – est source d'enrichissement culturel. Plus qu'un paradoxe, ces sentiments spécifiques dénotent avant tout un ethnocentrisme¹⁷ des sondés. À titre illustratif, quand de manière satisfaisante le principe de laïcité récolte 75 % d'opinions favorables et que, de manière moins heureuse, le plébiscite de son interprétation va *crescendo* dans le sens d'une acception stricte et dévoyée, simultanément, 72 % des sondés adhèrent à la formule « *la France doit rester un pays chrétien !* ». L'ethnocentrisme se répercute ici sur une laïcité conçue en opposition à l'Islam, voire dans une moindre mesure, au Judaïsme. Ce constat est en toute hypothèse à la base de l'investissement récent de la Commission contre « *l'ignorance laïque* »¹⁸, combat également mené de manière forte utile par l'Observatoire de la laïcité.

- 6 Au-delà des quantifications statistiques, le présent rapport vise avant tout le renforcement des mesures contribuant à la formation d'une mécanique efficace de lutte contre le racisme et constitue à ce titre le principal outil d'analyse et d'orientation des politiques publiques en la matière. La Commission elle-même relève avec satisfaction la diffusion sans précédent et l'écho suscité par ses avis qui « *[pèsent] sur les arbitrages ministériels*¹⁹, sur les amendements parlementaires et *[sensibilisent] l'opinion publique* »²⁰. À noter que cette évaluation annuelle doit désormais être mise en parallèle avec le Plan national – pluriannuel – de lutte contre le racisme et l'antisémitisme, adopté en 2012 sous le poids des instances internationales²¹, coordonné par la Délégation interministérielle à la lutte contre le racisme et l'antisémitisme (DILCRA)²² et récemment revisité pour la période 2015-2017.

- 7 Guidée par sa double fonction de veille et de propositions²³, la CNCDH procède à une évaluation des investissements ministériels face aux exigences de la lutte contre le racisme. En dépit des efforts manifestes en matière de coordination interministérielle, la Commission s'inquiète néanmoins d'une forme de « *double discours qu'il convient de dénoncer* »²⁴ ainsi que de la persistance d'importantes carences, aussi bien dans l'action du ministère de l'Éducation (1°), que de l'Intérieur (2°) ou de la Justice (3°).

1°/ - L'action indolente du ministère de l'Éducation face au délitement du lien social.

- 8 Après avoir taclé d'entrée de jeu le retard de la contribution du ministère et sa collaboration en demi-teinte, la Commission souligne que les établissements scolaires sont les premiers lieux d'apprentissage du « *vivre ensemble* », principaux acteurs de la déconstruction des stéréotypes, de la construction de l'esprit citoyen, ils érigent les remparts le plus solides face aux assauts du racisme. Pour ces raisons, elle se penche avec minutie sur l'état et la mesure du racisme en milieu scolaire (A) pour ensuite envisager une lecture critique de la loi de refondation de l'École républicaine (B).

A - Le racisme en milieu scolaire : mesure, mixité et exclusions systémiques

- 9 Le premier point retenant l'attention de la Commission est relatif à l'enquête SIVIS (Système d'information et de vigilance sur la sécurité scolaire). Conduite annuellement, cette enquête a vocation à recueillir des données de recensement sur la violence raciste, antisémite, xénophobe, sexiste, homophobe et « *autre* ». Pour ce faire, elle procède *via* un sondage auprès des chefs d'établissement. Globalement, sur les 1 600 établissements de l'échantillon, 328 actes à caractère raciste ont été recensés en 2014 dont les trois quarts consistent en des agressions verbales et un quart en des agressions physiques. Si elle en conclut que « *l'année scolaire 2013-2014 se démarque [ainsi] par une relative banalisation et augmentation des actes à caractère raciste dans les lycées, avec une tendance plus générale à l'expression verbale du racisme, et une certaine baisse du « passage à l'acte »* »²⁵, la Commission dénonce néanmoins les carences méthodologiques du recensement. En effet, l'enquête SIVIS est fondée sur un procédé déclaratif dépendant exclusivement de la participation non contraignante et de l'appréciation subjective du chef d'établissement qui opère seul à la qualification des actes en question sans même que ne soit mis à sa disposition un guide d'orientation ou une grille de qualification.
- 10 Poursuivant sur la perte de mixité sociale et culturelle des établissements scolaires, la CNCDH rappelle que cette situation « *ne facilite pas, voire fait obstacle à la lutte contre le racisme à l'école* »²⁶. Sur ce point, l'assouplissement de la carte scolaire est décrit comme l'un des facteurs premiers de cette perte de mixité dans la mesure où la réputation et les performances supposées attachées aux établissements conditionnent avec davantage de poids les choix d'orientation des parents. De même, le recours plus fréquent à l'enseignement privé tend à créer un décalage social entre les établissements d'enseignement en fonction des situations financières des familles. Or, comme l'illustrent les mécanismes d'action de la politique de la ville, ces situations

convergent dans une certaine mesure avec l'origine « *ethnique* » ou nationale et l'expérience migratoire – qu'elle soit directe/personnelle ou indirecte/héritée.

- 11 Ainsi, malgré la stratégie mise en place en 2007, le rapport corrobore le constat de l'Inspection générale décrivant un système scolaire reproducteur des inégalités urbaines. Parmi les moyens mis en œuvre pour remédier à cette perte de mixité, le ministère emprunte la voie du refus des dérogations à la carte scolaire pour « *convenance* » ainsi que de la raréfaction des dérogations octroyées pour « *parcours scolaire particulier* »²⁷. En outre, « *lorsque cela favorise la mixité sociale, un même secteur de recrutement peut être partagé par plusieurs collèges publics situés à l'intérieur d'un même périmètre de transports urbains* »²⁸. Bien qu'elle soutienne et encourage l'application effective de cette nouvelle disposition, la CNCDH souligne à titre préventif le caractère discrétionnaire et potentiellement restrictif de l'appréciation par les inspecteurs d'académie de la formule « *lorsque cela favorise la mixité sociale* ».
- 12 Au-delà de quelques carences évoquées ci-dessus, la Commission se place ensuite sur le terrain d'une discrimination systémique : celle de l'exclusion scolaire des enfants roms allophones. En 2014, seul un tiers des 2 000 enfants roms allophones en âge d'être scolarisés étaient effectivement inscrits dans un établissement scolaire. De plus, de 5 000 à 7 000 enfants auraient atteint l'âge de 16 ans sans avoir été scolarisés. Les causes de cette exclusion systémique sont multiples : absence d'identification précise due au statut de ressortissants de l'Union européenne ; refus de certains élus de procéder à la scolarisation des enfants en cas d'absence de certificat de domiciliation ou de carnet de vaccination ; saturation des UPE2A (unité pédagogique pour élèves allophones arrivants) dont le nombre s'avère largement insuffisant pour faire face à la demande, engendrant inévitablement des latences d'inscription ou d'affectation ; évacuations forcées des campements qui entraînent fatalement une mobilité incessante et perturbent, souvent irrémédiablement, les scolarisations des enfants roms ; affectations dans des classes inadaptées à la situation allophone voire instauration de « *dispositifs parallèles au droit commun [qui] sont ouvertement discriminatoires et stigmatisant* »²⁹ de regroupement des enfants dans des locaux autres que des établissements scolaires (gymnases ou commissariats³⁰) ; absence de formation du personnel enseignant et administratif à l'accueil de ces élèves ou absence de sensibilisation aux phénomènes discriminatoires qui les touchent spécifiquement ; etc. En toute logique, la Commission blâme ici la faiblesse des réactions et des aménagements mis en œuvre qui se voient trop rarement appuyés par le ministère de l'Éducation. Au vu de ce constat, la seule source d'optimisme quelque peu isolée se trouve être la création en septembre 2014 d'une mission « *Grande pauvreté et réussite scolaire* » dont le travail pourrait présenter quelques perspectives salutaires.

B - L'École de la République : entre refonte des enseignements et « *ignorance laïque* »

- 13 Principale innovation dans le secteur de l'Éducation des deux dernières années, la loi de refondation de l'École de la République, dont le succès médiatique n'a d'égal que la virulence des critiques portées, se trouve bien évidemment au cœur de l'analyse de la Commission. À cet égard, trois thématiques principales peuvent être dégagées du rapport : la refonte du socle commun, l'enseignement moral et civique et l'application de la laïcité à l'école.

- 14 Au sein du socle commun de connaissance, de compétences et de culture, dont la mise en œuvre est prévue entre les rentrées 2016 et 2018, se trouve inclus l'axe pédagogique de lutte contre le racisme et les discriminations, notamment dans le domaine intitulé « *la formation de la personne et du citoyen* ». Plus concrètement, ce projet a vocation à se traduire par « *la mise à distance des préjugés et des stéréotypes* » afin que l'élève soit « *capable d'apprécier ceux qui sont différents et de vivre avec eux [et qu'il refuse les discriminations]* »³¹. Est également envisagée une approche normative de la lutte contre le racisme et les discriminations par le biais d'un axe intitulé « *la règle et le droit* », a priori dédié à la protection des valeurs démocratiques. Force est de reconnaître la nécessité de ces coups d'essai qui, selon la Commission, devraient toutefois voir leur application étendue au lycée et prendre grand soin à ne pas demeurer de l'ordre de la rhétorique face aux nombreuses mises en cause décrivant un projet inadapté, idéal et trop ambitieux.
- 15 Concernant l'introduction d'un enseignement moral et civique, la CNCDH salue l'initiative ainsi que les orientations tracées par les quatre principaux axes : culture de la sensibilité (incluant la sensibilisation à la diversité des cultures et des religions par les arts), culture de la règle et du droit, culture du jugement et culture de l'engagement. Toutefois, nombre de questions demeurent en suspens en raison de l'absence de précisions des modalités de mise en œuvre ou d'évaluation des connaissances. La CNCDH réaffirme alors le danger essentiel d'un enseignement qui, inopportunistement, souffrirait d'un manque de clarification et rappelle à toutes fins utiles son avis du 24 octobre 2013 relatif à l'introduction d'un enseignement moral et civique à l'école. Par là même, elle se positionne en faveur d'un enseignement transversal, « *adapté et non moralisateur* » qui ne viserait pas à « *imposer une morale officielle ou dominante, mais bien plutôt la construction d'une culture éthique, donnant aux élèves une compétence leur permettant de se forger une morale personnelle* »³².
- 16 C'est finalement sur le cas de la laïcité à l'école que la Commission s'attarde le plus longuement. Ce focus particulier, s'il est à mettre en perspective avec le phénomène raciste sans toutefois se confondre avec celui-ci, témoigne autant de l'importance du sujet que de l'urgence de lutter contre ce qui relève, au mieux, de « *l'ignorance laïque* »³³, au pire, d'un dévoiement délibéré du principe à des fins discriminatoires. En clair, la Commission mue sa voix en écho, non plus simplement vigilant mais bien combatif, face à un discours normalisé où « *la notion de laïcité est trop souvent perçue comme un rempart, une forme de défense face à l'expression du religieux, en particulier la religion musulmane envers laquelle se développe un climat ambiant d'hostilité* »³⁴. Poursuivant, elle alarme sans ambiguïté sur les dangers de la « *méconnaissance du concept tel qu'il est défini par la loi en France* » en insistant sur la prolifération des conceptions d'une laïcité « *déformée jusqu'à justifier le rejet de tout signe religieux dans l'espace public* »³⁵. Dans la lignée, elle fustige la récente proposition de loi relative au respect du principe de laïcité dans le cadre scolaire visant à inclure à l'article L.111-1 du code l'Éducation la disposition suivante « *Le respect de la neutralité de l'école et de la laïcité de l'État interdit toute manifestation d'appartenance politique ou religieuse dans l'enceinte des établissements scolaires* »³⁶.
- 17 Rejetant la frénésie des interprétations restrictives, la Commission souligne à nouveau son avis du 26 septembre 2013 et situe l'effectivité du principe de laïcité au cœur de l'équilibre entre liberté de religion, liberté de conscience et neutralité de l'État et de ses services. Par là même, elle met en garde contre les dévoiements incessants d'une

« nouvelle laïcité »³⁷ qui exige et impose une neutralisation religieuse toujours croissante, tant sur le plan personnel que matériel³⁸. Poursuivant son élan, la CNCDH questionne la pertinence de la Charte de la laïcité à l'École qui, selon elle, rompt cet équilibre en plaçant le *focus* essentiellement sur l'abstraction de l'appartenance, des manifestations et des convictions religieuses, réduisant ainsi au mutisme la liberté religieuse et la diversité des croyances.

- 18 Elle en conclut que la Charte, en ce qu'elle s'avère porteuse d'une définition aussi restreinte, impacte négativement sur la capacité des élèves à concevoir et vivre la différence. La situation des parents accompagnateurs se trouve finalement abordée en insistant sur leur qualité d'usager du service public³⁹, non soumis à l'obligation de neutralité religieuse sous réserve de l'absence de trouble à l'ordre public et du bon fonctionnement du service. À ce titre, toute invocation du bon fonctionnement du service ou de trouble à l'ordre public en vue de limiter cette liberté devrait naturellement respecter le principe de proportionnalité et ne saurait justifier une exclusion systématique des fonctions d'accompagnement.
- 19 La Commission conclut diplomatiquement son tour d'horizon sur des perspectives plus heureuses en évoquant quelques « *bonnes pratiques* » telle l'alimentation par le réseau Canopé d'un portail contre le racisme et pour le « vivre-ensemble »⁴⁰, le développement de sanctions scolaires axées sur les contre-discours⁴¹ ou encore la diffusion de « La Charte pour tous » du Conseil de l'Europe. C'est donc sur ce bilan mitigé que la Commission délaisse les sphères éducatives pour se plonger au cœur de l'action du ministère de l'Intérieur.

*

2°/ - Réforme, dynamisme et blocages persistants : le bilan sinueux du ministère de l'Intérieur

- 20 Alors qu'avait été signalée la désinvolture de son homologue attaché à l'Éducation, la CNCDH salue la collaboration dynamique du ministère de l'Intérieur qui se révèle être, au moins sur la forme, le plus discipliné de l'exercice 2014. Au-delà de sa collaboration, l'évaluation sur le fond s'avère toutefois moins reluisante, notamment du fait des carences relatives au recensement des actes et menaces racistes (A) et de son engagement en dilettante (B).

A – Sur le recensement des actes et menaces à caractère raciste

- 21 À l'instar de l'évaluation du ministère de l'Éducation, les premiers regards de la Commission se focalisent sur le **système de recensement du phénomène raciste**, ici, des crimes, délits et de certaines contraventions de 5e classe, au niveau national, enregistrés par les services de police et de gendarmerie. Ce système, qui se trouve être actuellement en pleine restructuration, a récemment procédé au regroupement des fichiers STIC et JUDEX – sans réévaluation toutefois de la justesse des informations déjà enregistrées – pour une mise en commun des données entre services de police et de gendarmerie via le fichier TAJ⁴². Toutefois, la CNCDH soulève **l'absence problématique d'interconnexion du fichier TAJ avec CASSIOPÉE, le fichier de recensement du**

ministère de la Justice qui permettrait une mise à jour des suites données ainsi que des éventuelles requalifications des actes signalés. Toujours sur le plan de l'interconnexion des données, la Commission salue la poursuite des partenariats⁴³ développés par le ministère avec le Service de protection de la communauté juive (SPCJ) et, plus récemment, avec le Conseil français du culte musulman⁴⁴ (CFCM) – chargés de la mesure des plaintes et mains-courantes contre des actes dont le caractère antisémite ou antimusulman⁴⁵ est établi.

- 22 Au-delà de l'absence d'interconnexion avec le fichier CASSIOPÉE, la **nomenclature choisie** par la place Beauvau pose également problème. Dans l'optique constamment réaffirmée par la Commission d'une approche indivisible du racisme, celle-ci se charge de rappeler ses **critiques déjà maintes fois formulées à l'égard d'une classification tripartite cherchant à mesurer d'une part les actes antisémites, d'autre part les actes antimusulmans, et, enfin, les actes « racistes » – catégorie conçue comme « autres/divers »**. De surcroît, cette nomenclature est répartie entre les « actions » (atteintes aux personnes et atteintes graves aux biens) et les « menaces » (gestes, intimidation, injures, etc.). Ainsi, **les actes discriminatoires fondés sur l'origine, « l'ethnie », la « race »** – motifs énumérés à l'article L. 225-1 du Code pénal – qui ne se traduisent ni par une atteinte aux personnes ni par une atteinte grave aux biens, soit la majorité des cas de discrimination, **se voient purement et simplement exclus du recensement relatif à la délinquance raciste**. Face à cette carence de taille, le ministère a récemment fait part de son intention de tenir compte des critiques adressées en intégrant dès 2015 les faits discriminatoires à caractère raciste au sein de sa nomenclature.
- 23 Une fois balayées les modalités du recensement, la Commission passe au crible son objet en marquant un arrêt spécifique sur la **pratique commune d'enregistrement des actes racistes par le biais de mains-courantes**. Selon le ministère, cette pratique permettrait de pallier l'absence de signalement lorsque la victime ne souhaiterait pas déposer plainte et permettrait en outre de comptabiliser les faits sans victimes (tags et inscriptions racistes). La CNCDH ne semble que peu réceptive à ces tentatives de justification et dénonce une **pratique systémique consistant à forcer l'enregistrement des infractions à caractère raciste par la voie des mains courantes, soit par incitation soit par refus explicite** d'enregistrement de plainte pour acte raciste contrairement à l'article 15-3 du code de procédure pénale⁴⁶. Or, à la différence des plaintes, les mains-courantes ne sont pas portées à la connaissance du Procureur de la République et ne peuvent ainsi déclencher de poursuites. Dans cette mesure, **une telle pratique revient à consacrer l'officier de police judiciaire en juge de l'opportunité des poursuites** et fait accessoirement obstacle à l'interconnexion avec les statistiques du ministère de la Justice⁴⁷.
- 24 Les carences du dispositif de recensement du ministère de l'Intérieur apparaissent de manière exacerbée lorsque se trouve considéré le **bilan statistique pour l'année 2014** : 1 662 ont été enregistrés en 2014 – contre 1 274 en 2013, l'augmentation étant ici induite par une hausse de 101 % des actes antisémites (851) contre un recul de 41 % des actes antimusulmans (133). Dès lors, la question première à résoudre demeure sans l'ombre d'un doute celle de l'ampleur du « **chiffre noir** »⁴⁸ en matière de racisme. Pour l'illustrer, la CNCDH procède à une comparaison éclairante permettant de considérablement nuancer la pertinence des données du ministère. Elle rappelle en effet que, face aux 1 662 faits racistes recensés en France, la même année, en étaient

recensés entre 37 000 et 45 000 – selon les critères intégrés, religieux ou non – en Angleterre et aux Pays de Galles⁴⁹. Parmi les solutions avancées en vue de réduire la masse du « *chiffre noir* », de manière novatrice, la **Commission incite à la conduite d'enquêtes qualitatives sous le contrôle de la DILCRA pouvant notamment consister en des enquêtes de victimisation⁵⁰ voire de délinquance autodéclarée**. Sans ce type de mesures et sans une amélioration qualitative majeure dans le dispositif du ministère, les chiffres avancés ne sauraient revêtir qu'une portée extrêmement relative.

B – Des contrôles au faciès à l'émergence de « *bonnes pratiques* » : rétrospective d'une action en dilettante

- 25 Presque naturellement, c'est en premier lieu **le contrôle au faciès** qui retient l'attention de la Commission, sujet par excellence permettant la mise en lumière d'une certaine distanciation entre le discours de l'exécutif et la mise en œuvre pratique d'engagements solennels⁵¹. Longtemps refoulé à un « *sentiment* », le contrôle au faciès – plus prosaïquement désigné outre-Atlantique par la notion de « *profilage racial* » – s'est vu considérablement étayé par toute une série d'enquêtes relatives aux contrôles des forces de l'ordre ces dernières années⁵². Ainsi, selon une étude récemment conduite par *Human Rights Watch* et *Open Society Justice Initiative*, plus de 37 % des contrôles cibleraient des personnes déclarant avoir des ascendances d'Afrique du Nord malgré le fait qu'elles ne représentent que 7 % de la population. Pour les individus ayant été contrôlés lors des 12 derniers mois, la moyenne serait de 2,65 contrôles/personne contre 4,76 pour les personnes se déclarant d'origine étrangère et 8,18 pour celles se déclarant d'origine nord-africaine.
- 26 Au sujet des mesures d'ores et déjà mises en œuvre, la Commission relève l'utilité de **l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2014 d'un code de déontologie commun aux services de police et de gendarmerie** encadrant les contrôles, et accompagnée de la formation de 25 000 agents. Parallèlement, d'importantes carences persistent telle la **mise en œuvre partielle de l'obligation d'apposer systématiquement un numéro de matricule visible sur l'uniforme des forces de l'ordre**⁵³. Néanmoins, même saluables, ces mesures laissent intacte la **marge de discrétion accordée aux agents pour procéder aux contrôles d'identités à défaut de la remise d'un récépissé spécifiant le nom de la personne contrôlée, le motif, le lieu, la date et l'heure du contrôle**, qui s'avère indispensable à la contestation éventuelle de pratiques abusives. La Commission plaide en faveur d'une réforme visant l'obligation de remise d'un tel récépissé nominatif⁵⁴ car si la formation et la conscience de pratiques discriminatoires sont indispensables à la résorption du phénomène, il convient également de **lutter contre le sentiment d'impunité lié à l'absence de traçabilité des contrôles**.
- 27 Sur ce point, la CNCDH condamne **l'évitement à tout prix du récépissé ayant conduit à équiper plus de 2 000 agents de caméras piétonnes, ce qui ne sert ni la transparence de l'action policière ni la lutte contre les contrôles au faciès** dans la mesure où l'activation de la caméra ainsi que la prise de vue dépendent entièrement du contrôle de l'agent. Est ainsi dénoncé un dispositif inefficace, ne constituant en aucun cas un palliatif suffisant et qui, de surcroît, pourrait s'avérer dangereux en cas d'usage détourné des fins de prévention. Enfin, plus adaptée à la contestation de ces pratiques policières, la Commission soutient que **l'instauration de permanences tenues par un**

magistrat du parquet au sein des Maisons de justice et du droit permettrait, en tout bon sens, d'éviter la voie du dépôt de plainte préalable auprès des commissariats en vue de la contestation de ce type de pratiques émanant précisément des forces de l'ordre.

- 28 Concernant la modernisation de l'inspection des fonctionnaires de police, avec grand enthousiasme, la Commission constate la mise en place du **dispositif « STOP DISCRI »** instauré au sein de la gendarmerie par une note interne en date du 27 février 2014⁵⁵. Ce dispositif permet au personnel de la gendarmerie, victime ou témoin, de signaler à l'inspection générale de la gendarmerie nationale tout acte de discrimination, de harcèlement ou de violence commis en interne, soit *via* un formulaire de signalement accessible sur l'Intranet, soit en appelant une cellule d'écoute. Face à cette initiative, la Commission incite vivement à une extension du dispositif aux effectifs de police et souligne à des fins de vigilance que **l'utilité de cette mesure sera intégralement fonction des suites données à ces signalements**⁵⁶.
- 29 De manière plus éparse, la CNCDH souligne positivement : la formation à la délinquance raciste de 8 310 élèves, cadets et candidats ; le rappel de l'obligation incombant aux préfets de signaler systématiquement au parquet les actes et propos constitutifs d'injure, de diffamation ou de provocation à la discrimination, à la haine et à la violence raciale ou religieuse⁵⁷ ; la nomination récente d'un préfet ayant pour mandat général de coordonner la sécurité de tous les sites confessionnels, sans exception⁵⁸ ; etc. Concernant l'interdiction préalable des représentations de Dieudonné, si, d'une part, la Commission reste dubitative à l'égard de l'invocation – au sens littéral⁵⁹ – de la dignité humaine et que, d'autre part, elle met un point d'honneur à marquer sa préférence pour une sanction pénale *a posteriori*, pour autant, elle reconnaît sans ambiguïté la nécessité d'une intervention des pouvoirs de police administrative en raison de la déficience de la réponse pénale, tant sur le plan répressif que dissuasif.
- 30 Enfin, contrairement à la lutte contre le contrôle au faciès, certaines améliorations cruciales ne font *a priori* pas l'objet de réticences politiques aussi vives. Cela est notamment le cas de la nécessité de **renforcer les effectifs et les moyens d'enquête de la plateforme PHAROS** qui, depuis 2009, procède à l'enregistrement et au traitement de signalements de contenus ou comportements illicites sur l'Internet – 100 000 signalements annuels. De même, concernant l'action des Commissions pour la promotion de l'égalité des chances (COPEC) implantées sur l'ensemble du territoire, le constat est peu élogieux et révèle, au pire, l'absence totale de réunion, au mieux, leurs fonctionnements inégaux. Or, la possibilité d'un maillage territorial de proximité en matière de lutte contre le racisme serait sans nul doute un vecteur non négligeable de son efficacité, notamment par l'impulsion et le développement de partenariats locaux. C'est pourquoi, aux côtés de la DILCRA⁶⁰, la CNCDH **plaide pour une redynamisation de l'action des COPEC en lien avec l'action des préfets** et des pôles anti-discriminations relevant du ministère de la Justice.

*

3°/ - De la rhétorique à l'application effective : désillusion et démobilisation du ministère de la Justice

- 31 Achévant son tour d'horizon des pouvoirs publics, la Commission s'attache enfin à l'action du ministère de la Justice et au cadre normatif qui, s'il s'avère complet et suffisant, demeure néanmoins complexe (A) et en mal d'effectivité (B). L'appréciation finale est sans appel : *« loin de refléter une politique pénale ferme et réactive à l'encontre des actes racistes et antisémites marquée par une réponse pénale systématique, qu'appelle officiellement de ses vœux le ministère de la Justice, il se dégage tout au contraire de ce tableau général un certain désinvestissement du ministère [...] dans la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie »*⁶¹.

A - De la complexité du cadre normatif...

- 32 Si des nombreuses recommandations il ne fallait en retenir qu'une, incontestablement, il s'agirait de la nécessité d'améliorer l'appréhension pénale du racisme. Cependant, c'est bien plus sur l'appréhension jurisprudentielle – et non textuelle – que la Commission place le curseur. En effet, l'appréhension textuelle pénale du racisme semble satisfaisante et les quelques imperfections semblent être précisément en voie de rectification. Un pas décisif fut franchi via les lois du 3 février 2003⁶² et du 9 mars 2004⁶³ consacrant le mobile raciste en circonstance aggravante de certains délits de droit commun – homicides, viols, violences, menaces, vols, extorsions. En prolongement, la récente initiative de l'exécutif visant à **généraliser le mobile raciste comme circonstance aggravante pour l'ensemble des crimes et délits**⁶⁴ ne peut que contribuer à davantage de cohérence. L'une des rares lacunes textuelles persistant en périphérie est identifiée par la CNCDH comme étant **l'absence d'appréhension des « gestes et mises en scène »**, contrairement aux *« discours, cris [...] menaces [...] écrits, imprimés, dessins, gravures, peintures, emblèmes, images ou tout autre support de l'écrit, de la parole ou de l'image »*⁶⁵.
- 33 L'appréhension textuelle du racisme n'échappe pas pour autant à la virulence des débats juridiques. Bien au contraire, le lecteur du rapport est inévitablement amené sur le terrain brûlant et on ne peut plus actuel de la **contestation de l'aspect partiellement dérogatoire du régime juridique des propos racistes qui relèvent actuellement du droit de la presse** (injure, diffamation, etc.). L'opportunité de cet aspect dérogatoire a précisément été remise en question par l'exécutif dans le Plan national d'action contre le racisme et l'antisémitisme 2015-2017⁶⁶ en ce qu'il implique, entre autres, l'absence de responsabilité des personnes morales et une prescription plus courte passant de 3 ans à 1 an⁶⁷. Précisons ici que les propos racistes font en réalité l'objet d'un régime juridique dérogatoire – validé sur ce point par le Conseil constitutionnel⁶⁸ – au sein même d'un régime dérogatoire, celui de la presse, qui prévoit initialement une prescription de 3 mois. Dans son avis du 12 février 2015 relatif aux discours de haine, **la Commission marque son attachement à ce que les allégations de propos à caractère raciste continuent de relever de la protection/précaution spécifique attachée à la liberté d'expression** – notamment en ce qui concerne le contrôle de la proportionnalité de l'atteinte –, **protection qui se trouve précisément consignée dans le régime de la loi de 1881**. Par là même, elle s'oppose

avec vigueur au projet de l'exécutif prévoyant une sortie du droit de la presse des injures et diffamations racistes, et ce, afin de « *simplifier les règles d'enquêtes et de jugement* »⁶⁹ quitte à user d'un recours frénétique aux comparutions immédiates⁷⁰.

34 Ce contentieux repose actuellement sur une expertise riche et spécifique développée par la 17^{ème} chambre du Tribunal de grande instance de Paris. L'équilibre entre subtilité normative et expertise juridictionnelle illustre un autre constat de la CNCDH qui soulève les difficultés que peut parfois représenter la tâche de qualification juridique des actes à caractère raciste en l'absence d'expertise particulière, et ce, aussi bien pour les enquêteurs – policiers et gendarmes – que pour les magistrats. En effet, si la Commission assure elle-même la formation continue des futurs magistrats à l'ENM, la **formation initiale des magistrats** fait quant à elle l'économie d'une sensibilisation aux qualifications juridiques et aux difficultés procédurales spécifiques du contentieux relatif aux actes à caractère raciste⁷¹. Or, nombreux sont les contentieux en voie de développement qui nécessitent de faire émerger une expertise spécifique en l'absence de véritable culture juridictionnelle de la lutte contre le racisme. Omettre cette dimension pourrait *in fine* se répercuter négativement sur l'effectivité des dispositions pénales.

35 À titre illustratif, parmi ces contentieux en voie de développement, la Commission mentionne le cas du « **droit à l'humour** » qui, **s'il repose et élargit incontestablement le droit à la liberté d'expression, demeure néanmoins conditionné à l'absence de possibilité de méprise sur la portée réelle des propos**. Ainsi, elle souligne utilement « [qu']il ne saurait être sérieusement soutenu que ces propos délibérément provocants et dans la ligne éditoriale générale d'[un] hebdomadaire satirique, incitent de quelque façon que ce soit le public à [...] la haine [...] et que s'ils peuvent heurter quelques sensibilités, ces passages [...] ne dépassent pas les limites permises de la liberté d'expression »⁷². Quant à la **sanction des discours de haine qui prolifèrent sur l'Internet, la jurisprudence est encore en phase de construction et certaines clarifications s'avèrent impératives**. Il en va ainsi de la détermination de l'acte à partir duquel court le délai de prescription, des adaptations éventuellement nécessaires des qualifications juridiques applicables, de la détermination des espaces public et privé, ou encore des modalités de recherche des auteurs de l'infraction par le biais d'enquêtes sous pseudonyme – déjà utilisées en matière de terrorisme ou de pédopornographie.

B – ... à la fébrilité de la réponse judiciaire

36 Concernant le **traitement statistique de la délinquance raciste et de la réponse pénale apportée, la Commission s'avoue satisfaite de la fiabilité du dispositif mis en œuvre**. Cette fiabilité résulte essentiellement du croisement des données de la plateforme PHAROS, de la remontée des parquets, du casier judiciaire informatisé et surtout du fichier CASSIOPÉE⁷³. Une légère nuance vient tempérer cette satisfaction au sujet de la remontée de l'information par les parquets et plus particulièrement l'abandon du dispositif DACG (suivi statistique mensuel de l'activité des parquets) en raison de l'insuffisance du taux de répondants (43 %) au profit du fichier CASSIOPÉE. L'effet pervers de cette substitution réside dans le fait que, contrairement au dispositif DACG, le dispositif CASSIOPÉE ne permet pas de distinguer selon les mobiles racistes (ethniques, religieux (*sic*), etc.), précisions indispensables à l'ajustement de la politique répressive et préventive. En vue de compléter ce panel déjà fourni, **la Commission se**

prononce en faveur de la conduite d'une enquête nationale, qualitative, géographique et dynamique (profils des auteurs, cumul des mobiles, ressentis des victimes, etc.).

- 37 De manière prévisible, un sentiment bien moins satisfaisant émerge *in fin* de l'analyse relative à l'exigence du dépôt de plainte pour acte raciste et à l'appréciation de l'opportunité des poursuites. En effet, l'obligation du dépôt de plainte en vue de l'action pénale est estimée inadaptée au contentieux raciste en raison de multiples facteurs qui tendent à l'ériger en un obstacle systémique aux signalements : crainte de représailles, peur de l'incompréhension, pratique d'enregistrement par main-courante, etc. Quant à l'opportunité des poursuites : en 2013, sur les 6 000 nouvelles affaires qui avaient été enregistrées, seules 1 900 ont été estimées « *poursuivables* ». Cet écrémage radical (2/3) se voit en grande partie éclairé par l'analyse des motifs de classements sans suite. Alors que dans les affaires dépourvues de caractère raciste, 80 % des classements sans suite sont imputables à l'absence de connaissance de l'auteur des faits, ce taux passe à seulement 20 % dans le cas de faits à caractère raciste. Pour la CNCDH, ce constat illustre les réticences à porter plainte et à dénoncer des faits racistes en cas de connaissance de leur auteur, notamment par crainte de représailles. À défaut d'être fondé sur l'anonymat de l'auteur de l'acte, l'écrémage procède essentiellement des difficultés de caractérisation de l'infraction.
- 38 Passée cette première salve, le taux de réponse pénale face à la délinquance raciste apparaît en deçà de celui relatif aux affaires dépourvues de caractère raciste, de près de 10 points en 2013 (80 % contre 89,6 %) et tend même à décroître en 2014 (77,7 %). Face à cette moindre mobilisation des juridictions, reflet d'une absence de culture juridictionnelle de lutte contre le racisme, la Commission recommande l'alimentation des poursuites et du contentieux par l'instauration d'une obligation de transmission des mains-courantes aux Procureurs de la République. Pour qu'elle aboutisse effectivement à une alimentation du contentieux, cette initiative dépend néanmoins de l'engagement de poursuites par le parquet.
- 39 Or, cette fonction du parquet, abordée ici à travers le choix privilégié des alternatives aux poursuites dans le cadre du contentieux raciste, constitue un autre sujet ciblé par les critiques de la Commission. Là encore, contrairement aux standards de la réponse pénale, le choix de l'alternative aux poursuites semble sans commune mesure en matière de délinquance raciste puisque 62 % des faits (66 % début 2014) s'avèrent sanctionnés par ce biais. Si le souci de pédagogie est crucial, cela ne doit pas pour autant conduire à une raréfaction excessive du procès pénal qui aura le mérite de marquer la gravité de l'acte. Par ailleurs, le choix des alternatives aux poursuites ne doit pas non plus consacrer une procédure dérogatoire où des « *mesures [qui] ressemblent à s'y méprendre à des peines, [sont] prononcées le plus souvent par des délégués du procureur qui ne sont ni des magistrats ni des professionnels de la justice* »⁷⁴.
- 40 Ainsi dans un contexte général d'augmentation du contentieux, la Commission dénonce une démobilitation lors du traitement pénal dans la mesure où, au premier trimestre 2014, seuls 34 % des affaires « *poursuivables* » (procès-verbaux et plaintes traités par les parquets) et non classées sans suite (caractérisation de l'infraction, identification de l'auteur, etc.) étaient poursuivies devant les juridictions. À noter que face à ces critiques, non seulement « *le ministère de la Justice n'a pas été en mesure d'apporter des éléments d'explication* »⁷⁵, mais plus encore, à nouveau, l'actualisation du plan national de lutte contre le racisme et l'antisémitisme suscite l'expectative en qu'il

érige le développement des mesures alternatives en nouvel objectif de l'action pénale⁷⁶. L'initiative semble manifestement aller à l'encontre des recommandations de la CNCDH considérant que les mesures alternatives aux poursuites évoquées dans le plan national (essentiellement travaux d'intérêt général et stages de citoyenneté) relèvent précisément des sanctions prononcées par les délégués du procureur, notamment dans le cadre de la médiation pénale ou de la composition pénale (non-applicable en matière de délits de presse⁷⁷), conduisant ainsi à la déjudiciarisation du contentieux raciste⁷⁸.

- 41 Enfin, concernant le fonctionnement des pôles anti-discriminations et la désignation de magistrats référents en matière de racisme auprès des parquets généraux et des parquets de TGI⁷⁹, la Commission déplore un bilan extrêmement décevant, tant sur le plan de la formation que de la coopération avec les partenaires locaux ou même de la simple régularité du fonctionnement. Non seulement peu de magistrats ont effectivement été formés à l'appréhension des qualifications, mais de surcroît, cette absence d'expertise particulière ne s'est pas vue pour autant compensée par l'établissement de liens étroits avec les associations compétentes – le ministère étant même dans l'incapacité d'identifier les partenaires de la justice qui composent les pôles anti-discriminations aux côtés des magistrats référents. La collaboration écrite de la Direction des affaires et des grâces du ministère reconnaît ainsi que « *l'activité des pôles et des magistrats référents est assez inégale, et parfois très limitée, voire plus symbolique qu'effective [...] les magistrats soulignent en effet la difficulté persistante à faire émerger des plaintes ou à caractériser les infractions* »⁸⁰. De ce fait, en dépit de la désignation d'un magistrat référent, certains parquets n'ont tout simplement « *pas jugé opportun de créer un pôle anti-discriminations* »⁸¹. Au vu de ces éléments, la dimension systémique de la problématique apparaît, liant l'avenir des pôles anti-discriminations à l'alimentation du contentieux et, par voie de conséquence, à la suppression des blocages institutionnels aussi bien au moment de l'enregistrement que lors du traitement pénal des plaintes et mains-courantes déposées pour actes racistes. À ce titre, il peut sembler regrettable que ces thématiques fassent figure de grands absents au sein du nouveau plan national d'action contre le racisme et l'antisémitisme rendu public le 17 avril dernier.

*

* *

- 42 En définitive, le défi pour les pouvoirs publics relève désormais autant de l'émergence d'une volonté politique manifeste, intransigeante et indivisible que de l'évitement d'un péché d'orgueil qui reviendrait à dénigrer, par l'absence de considération, la pertinence des considérations résumées ci-dessus.
- 43 Concernant l'émergence d'une volonté politique manifeste et intransigeante, cette exigence doit évidemment être mise en relation avec le renouvellement récent du plan national de lutte contre le racisme et l'antisémitisme ainsi que la consécration de la lutte contre le racisme comme « *grande cause nationale* »⁸²... pour l'année 2015. Quant à la nécessité d'aborder la lutte contre le racisme sous l'angle de l'indivisibilité, la CNCDH ne saurait insister davantage sur ce qui s'apparente désormais à un véritable *leitmotiv* : « *le phénomène raciste doit être appréhendé comme un tout, incluant tant les phénomènes antisémites, antimusulmans, que certaines formes de racisme ou de xénophobie. Les incidences sont loin d'être de l'ordre simplement du symbolique* »⁸³. Si cette dernière approche s'avère

des plus honorables et possède effectivement une portée extrasymbolique, cette indivisibilité ne doit pas pour autant induire la confusion des phénomènes. Bien que l'amalgame ne suscite désormais que des contestations marginales, les réponses apportées à l'intolérance en France gagneraient en pertinence à s'efforcer de dissocier clairement les différentes manifestations du racisme d'une part, et l'intolérance religieuse d'autre part. Sans nier la fréquence des expériences intersectionnelles, alimenter une confusion par un traitement indissocié des deux problématiques tend à « racialiser » le phénomène religieux et contribue à ce titre, même involontairement, à la viabilité de discours simplistes et à la cohérence des propos s'inscrivant dans la lignée du « choc des civilisations »⁸⁴ où origines ethniques/nationales et religions sont édifiées en principaux éléments définitionnels.

- 44 En substance, la mise en perspective des points évoqués par la Commission dessine en transparence la présence sous-jacente de blocages institutionnels se répercutant sous la forme d'exclusions et de discriminations systémiques. Or, à ce titre, le plan national d'action contre le racisme et l'antisémitisme, principale réponse attendue, s'il peut être salué à certains égards (enquête annuelle de victimisation, généralisation du mobile raciste comme circonstance aggravante, ouverture des actions de groupes en matière de discrimination, etc.), se trouve d'ores et déjà entaché d'un péché d'orgueil. Non seulement il oppose un écho sourd aux problématiques soulevées conduisant au blocage systémique du traitement judiciaire (entraves aux dépôts de plaintes, formation des enquêteurs et magistrats, remise d'un récépissé aux fins de contestation judiciaire des contrôles au faciès, etc.), mais plus encore, il traduit, au mieux, une insensibilité dommageable, au pire, un mépris déplacé, face aux récentes recommandations de la Commission (maintien des injures et diffamations racistes dans la loi de 1881, lutte contre la déjudiciarisation du contentieux raciste, etc.), recommandations pourtant issues d'une expertise juridique avérée et d'un attachement immodéré à la défense des droits et libertés.

*

- 45 Commission nationale consultative des droits de l'homme, La lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie. Année 2014, La documentation française, 9 avril 2015, 574 p.

*

Les Lettres « Actualités Droits-Libertés » (ADL) du CREDOF (pour s'y abonner) sont accessibles sur le site de la Revue des Droits de l'Homme (RevDH) – Contact

NOTES

1. CNCDH, La lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie. Année 2014, La documentation française, avril 2015, p. 7.
2. V. Le Monde, « Le Défenseur des droits décrit une société en grande tension », 27 janvier 2015 ; Défenseur des droits, Rapport annuel d'activité 2014, janvier 2014, 207 p.
3. Voltaire, *Traité sur la tolérance*, IV, 1763.
4. Renard, J., *Journal 1887-1910*, Paris, Éditions Robert Laffont, 1990, p. 667 (19 août 1903).
5. V. pour l'année 2013 CNCDH, La lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie. Année 2013, La documentation française, 2014, 506 p., et ADL 18 avril 2014, « La CNCDH interpelle les pouvoirs publics sur la recrudescence de l'intolérance raciste en France ».
6. Rappelons ici à toutes fins utiles que le label « *grande cause nationale* » est attribué annuellement par le Premier ministre à une campagne d'intérêt public à la suite d'un appel d'offres. Manuel Valls a ainsi labellisé pour l'année 2015 « la lutte contre le dérèglement climatique » le vendredi 28 novembre. L'annonce de la lutte contre le racisme et l'antisémitisme ne correspond donc pas à cette labélisation traditionnelle mais plutôt à un engagement symbolique... V. « Manuel Valls déclare le climat grande cause nationale en 2015 », *Le Monde*, 28 novembre 2015, discours de Manuel Valls le 28 novembre 2014 et vœux présidentiels de François Hollande le 31 décembre 2015.
7. CNCDH, La lutte contre le racisme. *Op. cit.*, p. 9.
8. *Id.*, p. 14.
9. *Id.*, p. 9.
10. V. ADL du 5 mai 2015 sur CNCDH, Avis sur la lutte contre les discours de haine sur internet, 12 février 2015.
11. V. CNCDH, Avis sur les droits fondamentaux de personnes vivant en bidonvilles, 20 novembre 2014.
12. CNCDH, La lutte contre le racisme, *Op. cit.*, p. 199-204. V. Rapport à l'occasion de sa visite en France du 22 au 26 septembre 2014.
13. *Id.*, p. 163-198.
14. *Id.*, p. 207-260.
15. *Id.*, p. 25-40.
16. Le terme « *population* » est ici utilisé comme substitut commode – républicain – au terme « *minorité* ». Dans son rapport, la Commission avance cependant sans grand complexe au sujet des Roms vivant en bidonvilles le terme de « *minorité la moins aimée* » de France (p. 125), suivant ainsi la tendance croissante des rapports publics et une certaine dédramatisation de la notion.
17. V. Mayer, N., Michelat, G., Tiberj, V. et Vitale, T. « La diffusion d'un syndrome ethnocentriste autoritaire », in CNCDH, *La lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie. Année 2013*, La documentation française, 2014, p. 167-181.
18. CNCDH, Lettre de la Présidente de la CNCDH adressée au Président de la République, 6 mars 2015.
19. Ce constat semble toutefois en décalage avec les orientations choisies par l'exécutif en ce début d'année 2015 qui, à plusieurs reprises, prend le contre-pied parfait de la Commission. *Confer conclusion.*
20. CNCDH, La lutte contre le racisme, *Op. cit.*, p. 8.
21. Notamment le Comité pour l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale.
22. Organe salubre mais perfectible. L'une des imperfections a récemment été corrigée en rattachant la DILCRA aux services du Premier ministre en novembre dernier. La DILCRA était

précédemment rattachée au ministre de l'Intérieur. À saluer également le récent remaniement et l'augmentation des effectifs.

23. Pour un résumé des recommandations, v. CNCDH, *La lutte contre le racisme*, *Op. cit.*, p. 263-276.

24. CNCDH, *Lutte contre le racisme*, *Op. cit.*, p. 42.

25. *Id.*, p. 46.

26. *Id.*, p. 49.

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

28. Article L. 213-1, modifié par l'article 20 de la loi du 8 juillet 2013.

29. CNCDH, *La lutte contre le racisme*, *Op. cit.*, p. 51.

30. V. Défenseur des droits, décision n° MDE-2013-92 du 7 mai 2013.

31. Conseil supérieur des programmes, *Projet de socle commun de connaissances, de compétences et de culture*, 8 juin 2014, p. 11.

32. CNCDH, *Lutte contre le racisme*, *Op. cit.*, p. 55.

33. *Supra* 18.

34. CNCDH, *Lutte contre le racisme*, *Op. cit.*, p. 56.

35. *Ibidem*.

36. Proposition de loi no 2430, enregistrée à la présidence de l'Assemblée nationale le 9 décembre 2014 présentée par M. Maurice Leroy.

37. V. CNCDH, *Avis sur la laïcité*, 20 septembre 2013 : « *Il faut se prévenir de toute construction d'une « nouvelle laïcité » plus restrictive et qui risquerait d'enfermer toute expression de la liberté religieuse dans la stricte sphère intime, ce qui serait contraire à la loi de 1905, attentatoire aux libertés fondamentales et au principe d'égalité* ». Dans un sens similaire (davantage orienté sur l'imposition progressive de la laïcité entendue comme neutralisation des manifestations religieuses dans la sphère privée), voir Hennette-Vauchez. S. et Valentin, V., *L'affaire Baby Loup ou la nouvelle laïcité*, Paris, LGDJ Lextenso Édition, 2014, 116 p.

38. Rappelons ici à toutes fins utiles l'article 18 de la Déclaration universelle des droits de l'homme : « *Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion ; ce droit implique la liberté de changer de religion ou de conviction ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction seule ou en commun, tant en public qu'en privé, par l'enseignement, les pratiques, le culte et l'accomplissement des rites* ».

39. Conseil d'État, Étude demandée par le Défenseur des droits le 20 septembre 2013, 19 décembre 2013, p. 29-35.

40. Ce portail répertorie des outils pour agir concrètement autour d'ouvrages informatifs à destination des enseignants, d'actualités théâtrales ou musicales, d'expositions, ou de visites de certains lieux de culture et de mémoire.

41. La Commission salue ici l'initiative du Ministère qui vise à faire participer l'élève à des activités de solidarité, culturelles ou de formation, ou à lui faire exécuter une tâche (théâtre, gendarmerie, association, etc.) à des fins éducatives pendant une durée qui ne peut excéder 20 heures et éventuellement la rédaction d'un rapport présenté à la victime. V. *Vademecum*, « *Les Mesures de responsabilisation dans les établissements de second degré* », ministère de l'Éducation nationale, juin 2012.

42. V. ici Duranton, M. et Foegle, J-P., « *Fichage partout, oubli nulle part ? Le Conseil d'État ouvre un boulevard au fichier TAJ* », *La Revue des droits de l'homme - Actualités-Droits-Libertés*, 16 juillet 2014.

43. Outre le SPCJ et le CFCM, le Ministère de l'Intérieur a également développé en 2010 un partenariat avec la LICRA afin de faire remonter les faits qui lui sont rapportés.

44. Afin d'opérer ce travail de comptabilisation, le CFCM a créé en son sein l'observatoire national contre l'islamophobie (ONCI)

45. Dans la lignée de son rapport 2013, la Commission fait le choix d'un « usage pondéré et complémentaire » de deux notions, distinguant ainsi entre islamophobie – entendue comme la « peur intense à l'égard de l'islam et des musulmans en France, générant un climat d'angoisse et d'hostilité à leur égard » - et actes antimusulmans - entendus comme les manifestations concrètes pénalement répréhensibles.

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

47. Dans la mesure où les faits enregistrés par le biais de mains courantes ne sont pas portés à la connaissance du parquet qui n'est dès lors pas en mesure de faire remonter l'information. Une autre difficulté du rapprochement avec les statistiques du ministère de la Justice s'explique par le fait que le ministère de l'Intérieur enregistre des faits pour lesquels une personne s'estime victime, alors que la Justice enregistre des dossiers susceptibles de contenir plusieurs faits et plusieurs victimes.

48. Ce « chiffre-noir » correspond à la part de faits non captés par les statistiques officielles et sondages divers. Cette zone d'ombre est entre autres imputable aux absences de signalements, aux obstacles aux dépôts de plaintes, aussi bien personnels (défaut d'« empowerment », absence d'information...) ou institutionnels (lacunes des formations, carences en matière de coordination...).

49. Malgré un différentiel négatif de près de dix millions d'habitants.

50. Un écho immédiat à cette proposition se trouve consigné dans l'action 9 du nouveau Plan national d'action contre le racisme et l'antisémitisme : « compléter la connaissance du racisme et de l'antisémitisme par une enquête annuelle de victimisation ».

51. Hollande, F., « Mes 60 engagements pour la France », engagement n° 30, 2012, p. 21.

52. Jobard, F. et Lévy, R., « Police, justice et discriminations raciales en France », in CNCDH, *Rapport 2010 sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie, étude sur le profilage racial*, 2011, p. 167-198 ; Human Rights Watch, « La base de l'humiliation », Les contrôles d'identité abusifs en France, 2012, 59 p. ; Open Society Justice Initiative, *L'égalité trahie, l'impact des contrôles au faciès*, 2013, 33 p. ; Open Society Justice Initiative, *Police et minorités visibles : les contrôles d'identité à Paris*, 2009, 80 p. ; Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, EU-MIDIS, *Enquête de l'Union européenne sur les minorités et la discrimination, rapport sur les principaux résultats*, 2011, 285 p. ; Keles, A., « La justice française renvoie au législateur le soin de se prononcer sur les contrôles d'identité au faciès », *La Revue des droits de l'homme – Actualités-Droits-Libertés*, 28 novembre 2013.

53. 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 ».

54. V. Défenseur des droits, *Rapport relatif aux relations police/citoyens et aux contrôles d'identité*, 2012, 59 p., « Comme on a tenté de l'exposer, la solution du « récépissé », y compris dans sa forme la plus aboutie (Royaume-Uni et États-Unis) ne règle pas au fond le problème des contrôles discriminatoires lorsqu'ils se produisent. En revanche, elle apparaît, par ses seuls effets mécaniques, comme une source de réduction du nombre des contrôles et, par suite, du nombre de contrôles abusifs », p. 51.

55. Note DGGN n° 15697.

56. En un an, 80 signalements avaient été effectués par ce biais.

57. Circulaire en date du 30 juillet 2014

58. Alors que depuis 2002 avait été lancé un plan de sécurisation des sites juifs, la Commission salue cette initiative qui non seulement vient couvrir les sites musulmans et chrétiens

(essentiellement) mais surtout, concourt à l'indivisibilité de la lutte contre le racisme si chère à la Commission.

59. « Appeler une puissance surnaturelle à son aide par des prières », *Dictionnaire Larousse*, sens 1.

60. V. ici DILCRA, Plan national d'action contre le racisme et l'antisémitisme 2012-2014, 2012, p. 37.

61. CNCDH, La lutte contre le racisme, *Op. cit.*, p. 121.

62. Loi n° 2003-88 du 3 février 2003 visant à aggraver les peines punissant les infractions à caractère raciste, antisémite ou xénophobe.

63. Loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité.

64. Premier ministre, La République mobilisée contre le racisme et l'antisémitisme. Plan d'action 2015-2017, v. action 12, p. 4 et focus 4, p. 9.

65. Article 23 de la loi du 29 juillet 1881

66. Premier ministre, La République mobilisée contre le racisme et l'antisémitisme. Plan d'action 2015-2017, action 11, p. 4 et focus 4, p. 9.

67. Loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité.

68. Conseil constitutionnel, 12 avril 2013, QPC n° 2013-302.

69. *Supra* 66.

70. Rappelons que cette mesure viendrait s'intégrer au sein d'une politique pénale qui appelle de ses vœux le recours aux comparutions immédiates « chaque fois que la perspective en est juridiquement ouverte » (ministère de la Justice, Circulaire 2015/0213 A13 du 12 janvier 2015).

71. La Direction des affaires criminelles et des Grâces du ministère a toutefois conçu un guide accessible en ligne qui synthétise les dispositions pénales en matière de lutte contre le racisme, l'antisémitisme et les discriminations, avril 2004, 31 p., accompagné d'une annexe sur les Principales qualifications susceptibles d'être retenues en matière de racisme de discrimination et de provocation au terrorisme et d'apologie du terrorisme, 2015, 3 p.

72. Cour de cassation, chambre criminelle, 15 mars 2011, n° 1082809

73. Pour des précisions sur le fonctionnement des différents fichiers, v. CNCDH, La lutte contre le racisme, *Op. cit.*, p. 104, notes 160 à 163.

74. *Id.*, p. 109.

75. *Id.*, p. 110.

76. Premier ministre, La République mobilisée contre le racisme et l'antisémitisme. Plan d'action 2015-2017, v. action 14, p. 4 et focus 4, p. 9.

77. Article 41-2 du code de procédure pénale, alinéa 11.

78. « Après avoir choisi l'une des mesures énoncées aux articles 41-1 et 41-2 du code de procédure pénale, le procureur de la République peut confier sa mise en œuvre, selon les cas, à un délégué du procureur ». « La médiation pénale, pour sa part, permet une approche globale de la situation par son double objectif de prévention de la réitération et de désintéressement de la victime. Celle-ci doit être choisie en fonction d'éléments qualitatifs tels que le rapport de proximité entre l'auteur et la victime (cadre familial, voisinage, relation de travail) (proximité particulièrement prégnante en matière de racisme, NDLR) et l'efficacité attendue de cette mesure, plutôt qu'une comparution devant une juridiction de jugement, pour apaiser le conflit qui oppose les parties » et « la mesure de composition pénale, d'une "densité" particulière compte tenu de sa spécificité procédurale, de son contenu et ses effets juridiques, doit être exclusivement réservée aux affaires qui auraient pu faire l'objet d'une citation devant le tribunal correctionnel », in ministère de la Justice, Circulaire du 16 mars 2004, CRIM.04-3/E5-16-03-04, p. 7-8. V. également article 41-1 et article 41-2 du code de procédure pénale.

79. Ministère de la Justice, circulaire du 11 juillet 2007 relatif à la mise en place de pôles anti-discrimination dans les parquets.

80. « Contribution du ministère de la Justice », in CNCDH, La lutte contre le racisme, *Op. cit.*, p. 372.

81. *Ibidem*.

82. *Supra* 6.

83. CNCDH, *La lutte contre le racisme*, Op. cit., p. 71.

84. Huntington, S. P., *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, New York, Simon & Schuster, 1996, 367 p.

RÉSUMÉS

Le 9 avril 2015, la Commission nationale consultative des droits de l'homme a rendu public un rapport relatif à la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie. Processus répété annuellement, ce rapport est l'occasion d'une analyse rétrospective des implications des pouvoirs publics à travers un examen critique des mesures mises en œuvre. La Commission y dresse ainsi un bilan consciencieux faisant état des carences mais aussi des perspectives prometteuses susceptibles d'œuvrer à la réduction de l'emprise d'une intolérance aussi pernicieuse que banalisée, à la correction des pratiques systémiques d'exclusion ou encore à l'émergence de réponses judiciaires qui s'érigent – encore trop peu souvent – en écho aux actes à caractère raciste. Sans surprise, le tableau dépeint est empli de contrastes, oscillant entre les lueurs de quelques « bonnes pratiques » et la persistance plus terne de blocages institutionnels.

AUTEUR

ROBIN MEDARD INGHILTERRA

Doctorant en droit public (CREDOF - Université de Paris-Ouest Nanterre), doctorant associé au CÉRIUM (Université de Montréal), allocataire doctoral MENESR/Institut des Amériques