



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

ANNEE 2016



RAPPORT SUR LA LUTTE CONTRE LE RACISME L'ANTISÉMITISME ET LA XÉNOPHOBIE



QUELQUES DEFINITIONS

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^{er} 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.

**ÉTAT DES LIEUX
DU RACISME
EN FRANCE**

UNE REFLEXION SUR LES INDICATEURS DISPONIBLES



La CNCDH s'attache à croiser les sources, les approches et les points de vue (universitaires, militants, pouvoirs publics) pour mieux appréhender les contours du racisme, dont les cibles et les formes d'expression se renouvellent et se diversifient. Elle a initié, en 2016, une réflexion sur deux des instruments de mesure du racisme en France, et sur leur méthodologie.

Le racisme (et les discriminations qui y sont liées) constitue 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 médiatisées. Ces derniers sont cependant rarement mis en perspective avec la question de la fiabilité de leur source, de la méthode de leur collecte et de leur représentativité réelle. Dans son rapport, la CNCDH présente de façon détaillée les apports et les limites de ces instruments de mesure, qu'il convient de prendre en compte dans l'analyse.

1. Le Baromètre de la CNCDH sur l'état de l'opinion à l'égard de l'altérité

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 approfondi sa réflexion méthodologique pour améliorer son enquête annuelle sur l'état de l'opinion à l'égard des minorités. Depuis 1990, une équipe de chercheurs (Nonna Mayer, Guy Michelat, Vincent Tiberj et Tommaso Vitale) se mobilise pour élaborer et ajuster chaque année le questionnaire et exploiter les résultats de l'enquête. Les entretiens sont conduits en face à face au domicile des personnes concernées. En 2016, ce sondage a été complété par deux enquêtes expérimentales en ligne. L'objectif est d'évaluer trois éléments : l'impact du mode de passation du questionnaire sur les résultats, le rôle des émotions et des affects qui précèdent le raisonnement conscient et l'effet du phénomène dit de « désirabilité sociale », c'est-à-dire la volonté de paraître « politiquement correct ».

La CNCDH poursuivra ces trois enquêtes et cette réflexion méthodologique l'an prochain.



L'évolution des actes à caractère raciste et celle des opinions racistes obéissent à des logiques distinctes. Fort heureusement, un préjugé ne se matérialise pas systématiquement par un passage à l'acte. Et des passages à l'acte, qui sont le fait d'une minorité d'individus, on ne saurait inférer l'évolution de l'opinion publique française dans son ensemble. Pour autant, cette disjonction entre acte et opinion trouve sa limite en ce que l'infraction au mobile raciste se nourrit nécessairement du préjugé raciste.

2. Les bilans chiffrés du ministère de l'Intérieur sur les actes racistes constatés : des statistiques parlantes mais partielles

a. Le bilan du Service statistique ministériel de la sécurité intérieure

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**. Ce nouveau service procède à un décompte, qui se veut le plus exhaustif possible, des contraventions, délits et crimes à caractère raciste constatés en France métropolitaine par la police et la gendarmerie, à partir d'une extraction des données renseignées dans leur système informatique. Les informations extraites portent sur les éléments constitutifs de l'infraction : qualification de l'infraction (selon la nomenclature du ministère de la Justice, faits (date, heure, lieu...), victimes, « mis en cause », circonstances de l'infraction (mode opératoire, mobile apparent...).

b. Le bilan du Service central du renseignement territorial

Le SCRT recueille et analyse les faits qui lui sont remontés par ses relais territoriaux et ses partenaires locaux en France métropolitaine et dans les territoires ultramarins. Ces faits sont classés en deux catégories, suivant une nomenclature qui est propre au SCRT : les « actions » (homicides, attentats et tentatives, incendies, dégradations, violences et voies de fait) et les « menaces » (propos, gestes menaçants et démonstrations injurieuses, inscriptions, tracts et courriers). La mission du SCRT 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 le mobile « antimusulman », « antisémite » et « autre acte raciste » des faits qui lui sont rapportés. Ces derniers sont recoupés avec ceux enregistrés par le Service de protection de la communauté juive et le Conseil français du culte musulman pour affiner leur caractérisation (antisémite ou non, antimusulman ou non) et leur catégorisation (acte ou menace). **Ces mobiles ont un intérêt statistique en termes d'appréhension du phénomène en tant que tel, mais ne correspondent pas aux catégories juridiques.**



Les chiffres du ministère de l'Intérieur ne représentent qu'une infime partie des actes racistes commis en France, en raison de faits infractionnels largement sous-rapportés (« chiffre noir »). Par exemple, on estime que seuls 6 % des injures racistes seraient signalés aux autorités, et 3 % seulement seraient enregistrés au titre de plaintes. Pour les menaces racistes, 1/3 des faits seraient signalés, et 19 % seulement seraient enregistrés au titre de plaintes.

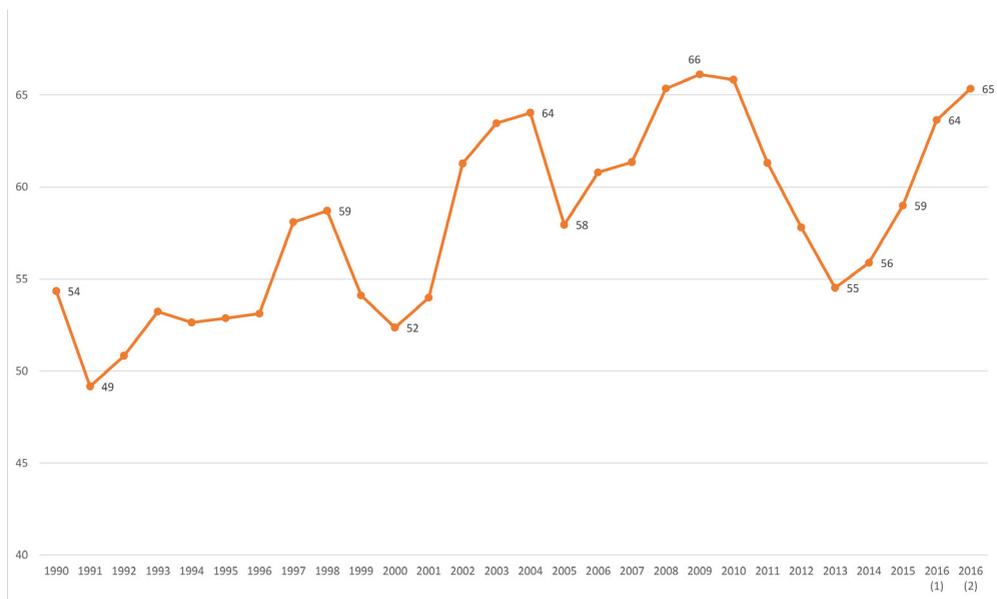
PAS DE REcul DE L'INDICE DE TOLÉRANCE



L'enquête sur l'état de l'opinion commandée par la CNCDH depuis 1990 a été réalisée cette année du 17 au 24 octobre 2016 par l'institut de sondage IPSOS. Les résultats ont été analysés par les chercheurs Nonna Mayer, Guy Michelat, Vincent Tiberj et Tommaso Vitale.

Après quatre années de baisse consécutive, stoppée en 2014, l'indice longitudinal de tolérance en France, allant de 0 à 100, marque une nette progression vers plus de tolérance (+ 10 points depuis 2013), valant pour l'ensemble des groupes, qui semblent mieux acceptés.

Evolution de l'indice longitudinal de la tolérance (1990 - 2016)



L'indice longitudinal de tolérance a été créé en 2008 par Vincent Tiberj, professeur des universités associé au Centre Emile Durkheim de Sciences Po Bordeaux. Son objectif est de mesurer de manière synthétique les évolutions des préjugés en France métropolitaine depuis 1990. L'enquête 2016 (01) a été menée en janvier et l'enquête 2016 (02) en octobre.

Ce constat est pour le moins étonnant, le contexte étant d'apparence peu propice à l'acceptation de l'autre (terrorisme, arrivées de migrants, chômage, poids des thèmes sécuritaires dans les médias, certaines prises de position politiques, etc.).

L'histoire de l'indice longitudinal de tolérance nous apprend néanmoins que les attaques terroristes ne produisent pas automatiquement une aggravation du rejet de l'autre. Ainsi on ne constate pas non plus de crispation raciste après les attentats de 1995 ; il y a même une hausse de la tolérance après 2001. En revanche, on constate une baisse importante de l'indice entre 2004 et 2005, en lien notamment avec les émeutes en banlieue. Un constat s'impose : **la prédominance des dispositions à la tolérance ou à l'intolérance, qui coexistent en chacun de nous, dépend du contexte et de la manière dont les élites politiques, médiatiques et sociales parlent de l'immigration et de la diversité.** C'est moins l'évènement en soi que la manière dont il est « cadré » par les élites politiques, sociales et médiatiques qui compte. La responsabilité de celles-ci est donc particulièrement importante.

Le ralentissement de la progression de l'indice constaté en 2016 pose cependant question : **la France aurait-elle atteint un plateau de tolérance ?** 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 là qu'un des scénarios possibles.

On peut aussi se demander si on ne se dirigerait pas **vers une hausse de l'indice de tolérance sur le long terme, portée par le renouvellement générationnel** (chaque nouvelle cohorte est plus tolérante que la précédente) **et la hausse du niveau d'études.**

Il ne faut cependant pas oublier que la prédisposition à la tolérance est liée à de multiples autres facteurs : **le niveau d'ethnocentrisme** (vision autoritaire et hiérarchique de la société), **la sensibilité politique** déclarée par la personne interrogée, **la façon dont est vécue la crise économique** ou encore **les expériences de socialisation liées à des pratiques transnationales** (comme des périodes d'études et de travail à l'étranger).

LE BILAN D'ACTIVITÉ DES MINISTÈRES DE L'INTÉRIEUR ET DE LA JUSTICE

Les données ci-dessous doivent être mises en perspective avec la question de la méthode de leur collecte et celle de leur représentativité réelle.

L'activité des services de police et de gendarmerie

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 Service statistique ministériel de la sécurité intérieure (SSMSI) marquent une **baisse significative pour l'année 2016**, tendance qu'il faut mettre en perspective avec la hausse exceptionnelle observée en 2015. 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-Etienne 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 la grande majorité des actes racistes ne sont pas signalés aux autorités.

La structure globale des actes racistes constatée est stable.

La très grande majorité des procédures concernent des provocations, injures et 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.

La réponse pénale en 2015

De la qualité de la réponse pénale apportée, une fois l'affaire élucidée, dépend le sentiment de justice de la victime, mais aussi la réduction du risque de réitération ou de récidive de l'auteur.

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.

Dans environ 10 % des affaires les auteurs étaient mineurs au moment des faits ; cette proportion varie selon la nature de l'infraction raciste en cause. **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.

Le taux de classement sans suite par le parquet, très élevé, représente une affaire sur deux, en raison de l'impossibilité de poursuivre l'auteur. L'absence d'une infraction suffisamment caractérisée en est bien souvent la cause (à hauteur de 75 %). Cela conduit à s'interroger sur la façon dont sont conduites les investigations.

Les affaires qui ne sont pas classées sans suite sont orientées à 42 % vers une poursuite judiciaire, c'est à dire un procès, ce qui est plus faible que dans le contentieux général (46 %). **Dans 58 % des affaires, une procédure alternative est privilégiée, souvent à des fins pédagogiques.** La CNCDH ne peut que recommander de tirer profit du large éventail des peines prévues par le code pénal, afin d'adapter au mieux la sanction aux faits et à la personnalité de leur auteur.

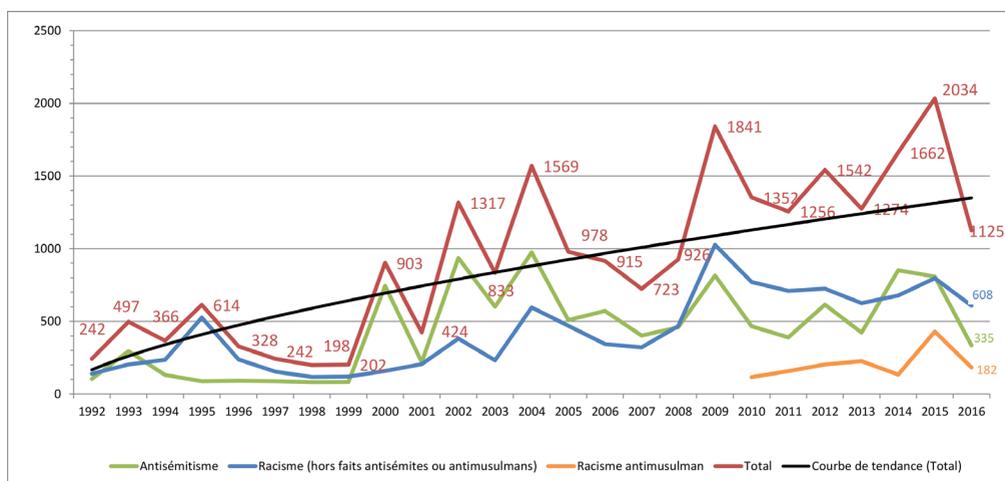
LES TENDANCES OBSERVÉES PAR LE MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR RELATIVES AUX ACTES ANTISÉMITES, ANTIMUSULMANS ET AUTRES

Le compte-rendu ci-dessous vise à dégager des tendances à partir d'un recueil d'actes qualifiés comme pertinents mais ne prétendant pas à l'exhaustivité.

Les chiffres du Service central du renseignement territorial (SCRT) au ministère de l'Intérieur sur les « actions » et « menaces » à caractère antisémite, antimusulman et autre marquent, une fois agrégés, une baisse significative de 44,69 % pour l'année 2016 (1 125 actes en 2016, contre 2 034 en 2015). Sur le long terme, la courbe de tendance des actes à caractère raciste reste toutefois particulièrement inquiétante.

Plusieurs points d'inquiétude subsistent, dont, en particulier, la progression dans l'échelle de la violence. C'est ce que tend à montrer la part de plus en plus élevée des agressions et violences dirigées contre les personnes dans les actes recueillis par le SCRT, tout comme les inquiétudes exprimées par le CFCM et le SPCJ sur l'intensité de la violence antisémite et antimusulmane.

Evolution des actes racistes recueillis par le SCRT



Dans le détail, on constate que :

- ◆ 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) ;
- ◆ les actes antimusulmans enregistrent une baisse de 57,6 % en 2016 (182 actes) par rapport à 2015 (429 actes), évolution qui doit être mise en perspective avec le niveau particulièrement élevé d'actes recensés en 2015 ;
- ◆ les autres faits, c'est-à-dire ni antisémites ni antimusulmans, regroupés dans la catégorie générique d'« actes racistes », enregistrent une baisse de 23,7 %, pour atteindre un total de 608 en 2016 (contre 797 en 2015).

L'antisémitisme

Les juifs sont, depuis le début des années 2000, l'une des minorités les mieux considérées en France. La persistance de vieux préjugés antisémites et les violences dont ils ont été victimes invitent néanmoins à la prudence.

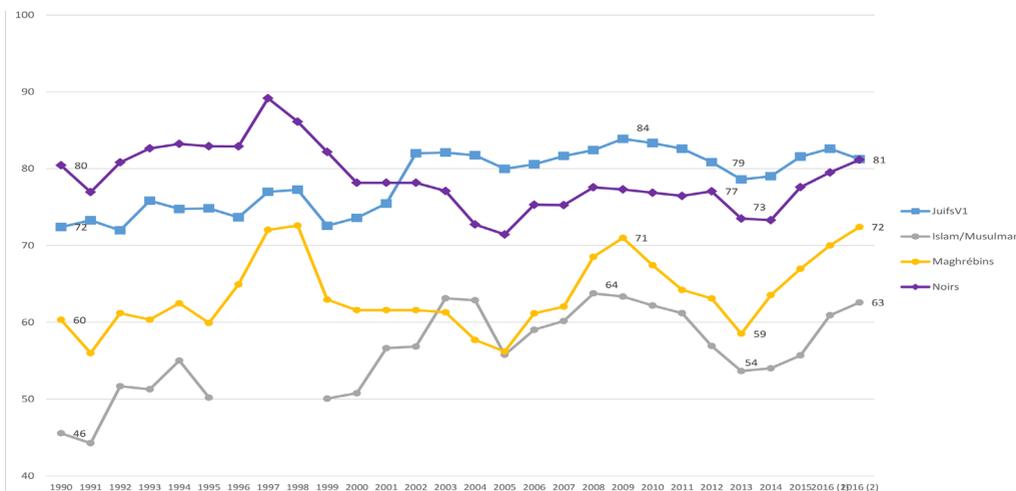
Les actes antisémites

Le bilan statistique du ministère de l'Intérieur indique une baisse de 58,5 % des actes antisémites recueillis par le SCRT, avec 335 actes en 2016 contre 808 en 2015. Cette baisse est notamment due aux dispositifs de protection mis en place par les pouvoirs publics dans le cadre du plan Vigipirate. Une partie significative des actes antisémites (actions et menaces) font référence à l'idéologie néo-nazie, bien que, dans la majorité des cas, les motivations des auteurs restent difficiles à cerner.

La minorité qui reste une des mieux acceptées dans l'opinion publique

L'acceptation des juifs marque le pas en 2016, reculant d'un point. Il faudra voir si ce recul se confirme l'an prochain. Il n'en reste pas moins que la minorité juive reste particulièrement bien acceptée, notamment comparée aux musulmans ou aux Roms.

Evolution des indices de tolérance par minorités de 1990 à 2016



Sur les indices de tolérance par minorités, les juifs arrivent en première position avec les noirs, avec 18 points d'écart avec la minorité musulmane qui est la moins acceptée après les Roms.

La persistance de vieux préjugés antisémites

On note toutefois la persistance de vieux préjugés antisémites, liant les juifs à l'argent, au pouvoir, leur reprochant leur communautarisme et leur attachement à Israël. La résistance de ces préjugés traditionnels, bien qu'en forte baisse depuis 2014, nuance la thèse d'un « nouvel antisémitisme » *sui generis* (polarisé sur la question d'Israël et du sionisme) chassant l'ancien. Si l'enquête CNCDH confirme aussi l'existence d'une « nouvelle judéophobie », distincte du vieil antisémitisme, structurée par une image critique d'Israël et de son rôle dans le conflit, celle-ci est minoritaire.

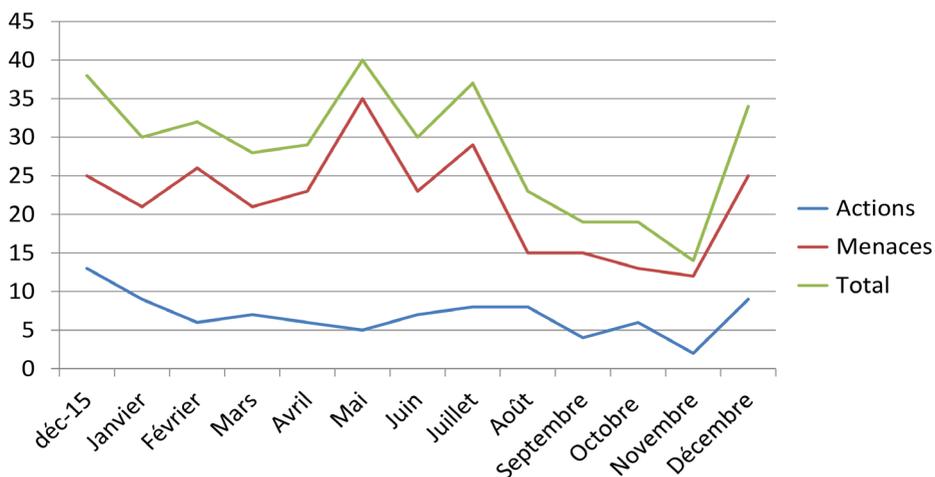
L'islamophobie

L'année 2016 confirme à première vue un rejet moins fort de la religion musulmane et de ses fidèles. L'interprétation des résultats est cependant difficile tant le contexte et les débats récurrents sur l'islam ont mis ce dernier au cœur du débat politique. L'écart significatif de résultats entre les personnes interrogées en face à face et en ligne révèle un sentiment de censure sociale particulièrement marqué sur ce sujet.

Les actes antimusulmans

On observe encore une fois un pic de violence en juillet, consécutif aux attentats de Nice et de Saint-Etienne-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, à l'exception du mois de juillet, l'année 2016 semble s'être normalisée, retrouvant une évolution proche des années précédant la vague d'attentats de 2015.

Comparatif des actes musulmans enregistrés en 2016



La répartition des actes sur l'année 2016 met en lumière un pic de violence, consécutif aux attentats de juillet. Son intensité est toutefois moindre que celle observée après les attentats de janvier et novembre 2015.

Un moindre rejet à l'encontre de la minorité musulmane

L'évolution récente de l'opinion à l'égard tant de l'islam que des musulmans va dans le sens d'un moindre rejet. Les musulmans restent cependant la minorité la moins acceptée, le rejet s'étendant de la religion musulmane à ceux qui la pratiquent. Ce dernier est fortement corrélé sans se réduire toutefois au racisme anti-immigré traditionnel. Il est également lié à un conflit supposé de valeurs et à l'expression d'une gêne vis-à-vis des pratiques religieuses les plus visibles dans l'espace public.

Un sentiment de censure sociale plus marqué

Il est difficile de dire si les personnes interrogées disent toujours vraiment ce qu'elles pensent sur ce sujet sensible. Il apparaît en effet un écart significatif de résultats entre les sondages en face à face et en ligne, sur les questions relatives à la religion musulmane et à ceux qui la pratiquent. Cet écart reflète un sentiment de censure sociale plus marqué, les personnes interrogées se sentant plus libres de s'exprimer devant un écran. Le sondage confirme ce que l'actualité laisse percevoir, à savoir que l'islam est un sujet éminemment clivant et perçu comme un tabou.

Le Racisme anti-Roms

Les Roms sont le groupe qui est le plus méconnu et qui est confronté au plus grand rejet de la part du reste de la population. Toutefois, depuis janvier 2015, on constate que ces sentiments négatifs ont fortement baissé et même que la tolérance à leur égard progresse à un rythme plus élevé que pour les autres minorités.



De qui parle-t-on ?

Nous sommes en présence d'une mosaïque de fragments ethniques, auxquels se superpose une pluralité de statuts juridiques (citoyens français, ressortissants étrangers, apatrides).

Selon les estimations officielles, les populations vivant en bidonville – qui ne sont pas toutes d'origine rom - représentent entre 15 000 à 20 000 personnes en France, soit 0,03% de la population française, un chiffre stable depuis une décennie.

Contrairement aux idées reçues, les populations roms en France ne sont pas de culture nomade : les bidonvilles constituent des occupations par défaut.

La confusion est souvent faite, dans les discours ou dans l'opinion, entre les Roms et les gens du voyage :

- ◆ les Roms rassemblent les personnes vivant sur le territoire national, venant essentiellement des pays d'Europe centrale et orientale et se reconnaissant comme Roms ;
- ◆ les Gens du voyage relèvent d'une catégorie administrative. Ce sont des individus qui possèdent, pour la très grande majorité, la nationalité française et qui ont un mode de vie traditionnel fondé à l'origine sur la mobilité et le voyage, même si nombre d'entre eux sont aujourd'hui sédentaires.

Un racisme exacerbé à l'égard d'une minorité méconnue, à l'origine de violations de droits fondamentaux

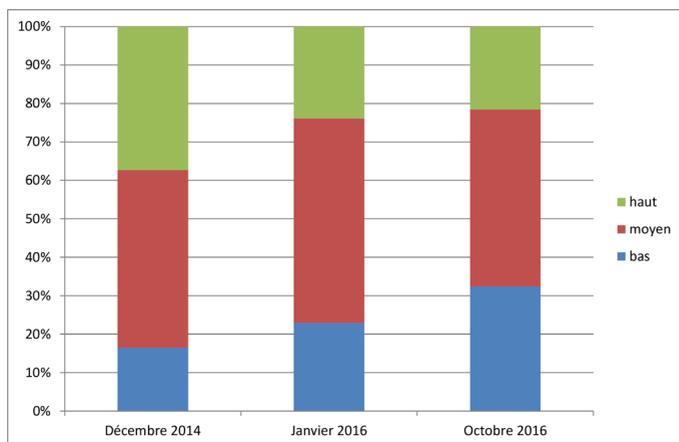
Les Roms font l'objet de nombreux préjugés :

- ◆ Groupe qui serait homogène, nomade, ne souhaitant pas s'intégrer, et dont les membres seraient des bénéficiaires abusifs des prestations sociales.
- ◆ Association à la misère, l'insalubrité, la mendicité et l'immoralité.

Le racisme anti-Roms s'exprime à la fois par un rejet de leur différence culturelle comme menace à l'ordre national, mais aussi par référence au racisme biologique, avec une assimilation des populations roms à un groupe inférieur, pouvant aller jusqu'au déni de leur humanité.

Ces préjugés sont alimentés par des discours publics qui tendent à justifier l'échec d'initiatives d'intégration par la seule attitude des bénéficiaires, et par une politique ambiguë vis-à-vis de la résorption des bidonvilles, l'approche répressive étant privilégiée ; elle se traduit notamment par des évacuations forcées entraînant une situation d'errance organisée. De nombreuses familles se voient ainsi discriminées et privées de droits aussi fondamentaux que le droit à la sécurité, à la santé, à l'éducation et à la libre circulation.

Une relative amélioration de leur image



L'échelle de « romaphobie », en classant les réponses aux questions du Baromètre CNCDH selon l'intensité de l'attitude mesurée, permet de mesurer le degré d'hostilité à l'encontre des Roms. L'hostilité à leur égard a chuté depuis la fin 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 32,4 %.

Si préjugés, connaissances erronées, sentiments de peur et d'hostilité continuent à se mêler avec une force et une intensité particulière dans le cas des Roms, la tendance est néanmoins en train de s'inverser. En octobre 2016, seulement 54,3 % de l'échantillon de l'enquête CNCDH pensent que les Roms ne veulent pas s'intégrer en France : ils étaient 77 % en décembre 2014. On commence, depuis quelques années, à parler moins des Roms, mais à en parler mieux. L'activisme des associations pour la défense des droits des Roms s'est consolidé et commence manifestement à porter ses fruits, en diffusant des connaissances plus fines des groupes rassemblés sous cette étiquette. Les contacts qui se développent dans des lieux non associés à ces stéréotypes (cour de récréation, fête de la ville...) permettent de déconstruire certains préjugés, comme celui selon lequel les Roms ne veulent pas s'intégrer. Il faut souligner sur ce point la mise en œuvre de politiques locales d'intégration, de plus en plus nombreuses, qui aboutissent à de bons résultats. Il apparaît également que les médias commencent enfin à porter un peu plus d'attention aux cas d'intégrations réussies.

CONCLUSION

On observe une montée continue de la tolérance dans l'opinion, qui profite à toutes les minorités depuis 2014. L'évolution de la tolérance n'est toutefois pas un long fleuve tranquille. Elle fluctue et le racisme varie autant dans sa nature que dans ses cibles et ses modes d'expression. Aussi, la vigilance des pouvoirs publics, et de l'ensemble de la société, doit demeurer constante.

Dans le détail :

- ♦ Les préjugés et les attitudes racistes sont loin d'avoir disparu ; près d'une personne interrogée sur deux est ainsi prête à admettre une part de racisme en elle-même.
- ♦ 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 biologique, postulant une hiérarchie des races humaines, est 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.

La CNCDH est convaincue que la lutte contre le racisme repose avant tout sur la déconstruction des préjugés et des idées préconçues. Un préjugé, même s'il peut *a priori* être perçu comme positif, peut cacher jalousie et ressentiment et se retourner contre le groupe auquel il s'applique, comme ceux associant les juifs à l'argent ou les Asiatiques à l'effort. Les agressions répétées contre les Asiatiques, notamment en Ile-de-France, en sont une bonne illustration.



La prochaine vague du baromètre nous dira si l'indice plafonne, ou s'il recule. On le sait, de nombreux facteurs peuvent influencer son évolution. Parmi eux le tenue des élections présidentielle et législatives. Face à la tentation de radicalisation de tous bords, face aux amalgames, il ne peut suffire de scander l'impératif de la cohésion nationale. Le discours et l'action publics doivent être orientées de manière à promouvoir le « vivre » et le « faire » ensemble.

LES DISCRIMINATIONS PLURIDIMENSIONNELLES : L'INTERSECTIONNALITÉ

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 1980, aux Etats-Unis. Il vise à révéler la spécificité de situations caractérisées par des discriminations multiples qui se croisent, et répond à 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* »¹.

Ces discriminations multidimensionnelles s'amplifient, rendant alors très complexe leur appréhension juridique. Les comités de Nations unies s'inquiètent régulièrement de l'insuffisante prise en compte de cette problématique dans l'élaboration des textes de loi et appellent la France à remédier à cette situation.

Les organes internationaux de surveillance soulignent en effet l'existence de groupes à la vulnérabilité particulière liée au fait que ceux qui les composent se trouvent à la jonction de plusieurs vulnérabilités.

L'approche des discriminations réduite aux seuls critères racistes (appartenance ou de leur non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une Nation, une prétendue race ou une religion déterminée) est, pour les groupes de personnes qui les subissent, particulièrement inopérante, car ces derniers peuvent se cumuler avec d'autres critères tels que le sexe, la précarité sociale ou le lieu de résidence. Les victimes et les associations qui les accompagnent témoignent en effet de l'insuffisante capacité du processus pénal à prendre la mesure de l'intégralité de leur préjudice et à se saisir des mobiles pluriels d'intolérance.

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

1. 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. URL: <http://cedref.revues.org/827>

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.

A cet égard, le Comité des Nations unies pour l'élimination de la discrimination raciale a recommandé à la France dans son rapport de 2015, de « *veiller à ce que les différentes formes de discrimination soient convenablement traitées par les tribunaux et d'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* ».

LE REGARD DES INSTANCES INTERNATIONALES



La France est partie prenante à la majorité des instruments européens et internationaux de promotion des droits de l'homme et de lutte contre le racisme, auxquels elle doit se conformer et pour lesquels elle doit rendre compte aux instances internationales. Cependant, elle n'a toujours pas ratifié certaines normes primordiales à savoir :

- ♦ **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 ;
- ♦ **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.

Après le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD) des Nations unies en 2015, la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) a publié ses observations sur la France en 2016.

♦ Les efforts déployés par les autorités françaises dans le cadre de la mise en œuvre du **Plan national d'action contre le racisme et l'antisémitisme (2015-2017)** ont été salués comme un progrès.

♦ La France a été interpellée sur la **recrudescence des discours de haine dans la sphère publique qui contribue à la banalisation du racisme** au sein de la population française.

♦ Des inquiétudes ont à nouveau été exprimées sur les **discriminations que subissent les Roms et les gens du voyage** dans l'accès aux droits les plus fondamentaux.

♦ Les autorités françaises sont appelées à mettre en place les **garanties nécessaires afin que les mesures anti-terroristes n'aient pas pour effet d'interférer avec les droits protégés par la Convention**. Ces préoccupations ont été particulièrement vives dans le contexte de la « crise » migratoire et du durcissement des politiques sécuritaires.

♦ Est mise en avant la nécessité de **lutter contre le phénomène de sous-déclaration des crimes de haine, d'améliorer les relations police-population**, ainsi que **le dispositif de collecte de données sur les personnes victimes de racisme et discrimination**.

♦ Est préconisé le **maintien, et si possible l'augmentation, des ressources allouées aux infrastructures et services nécessaires à la protection des réfugiés et migrants**, ainsi qu'aux politiques d'intégration.

**PRINCIPALES
RECOMMANDATIONS
DE LA CNCDH**

La CNCDH formule dans son Rapport un certain nombre de recommandations dont les principales sont récapitulées ci-dessous.

En premier lieu, il convient de rappeler que les principes d'égalité et d'universalité qui animent la lutte contre le racisme doivent porter les mesures mises en œuvre, dans une approche globale et intégrée loin de toute « concurrence victimaire ». Chaque manifestation de racisme nécessite néanmoins une attention particulière et des réponses adaptées.

En second lieu, la CNCDH souligne le besoin de transversalité et de décloisonnement en matière de lutte contre le racisme, ainsi que la nécessité 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.

Enfin, la CNCDH affirme que la lutte contre le racisme repose sur tous et nécessite l'engagement de chacun.

1. 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.

2. La CNCDH encourage le **développement d'indicateurs alternatifs aux statistiques existantes**, du type enquête de victimation ou de délinquance auto-déclarée, de manière à établir avec précision les caractéristiques des populations d'agresseurs et de victimes et de déterminer si les réponses actuelles des pouvoirs publics à la violence raciste ciblent les groupes pertinents. Elle recommande également d'élargir ce type d'enquête aux territoires ultramarins.

3. 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.

4. 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 mis en place. 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 récipiendaires, pour s'assurer que les techniques et les choix pédagogiques retenus sont adaptés aux objectifs poursuivis et aux attentes des apprenants.

5. La CNCDH encourage le ministère de l'Education 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 que le ministère 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.

6. 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**. Le ministère de l'Intérieur doit 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.

7. La CNCDDH 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**.

8. La CNCDDH, 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 rapport 2016.

9. La CNCDDH recommande que les services de l'Etat 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'Etat).

10. La CNCDDH 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 horaires criminogènes et, le cas échéant, de donner les directives nécessaires pour utiliser de la manière la plus juste possible le pouvoir de contrôle**.

11. La CNCDDH 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.

FOCUS

Focus 1

AVIS SUR LA PRÉVENTION DES PRATIQUES DE CONTRÔLES D'IDENTITÉ DISCRIMINATOIRES ET/OU ABUSIVES



Les « contrôles au faciès » : de quoi parle-t-on ?

L'expression « contrôle au faciès » désigne l'opération par laquelle les forces de l'ordre (police, gendarmerie) enjoignent des personnes physiques, principalement des jeunes hommes issus des minorités visibles, à justifier de leur identité. L'utilisation de cette expression par les personnes contrôlées, mais aussi par les associations et certains chercheurs, vise à dénoncer une pratique jugée discriminatoire et attentatoire à la dignité.

Le contrôle d'identité s'inscrit dans un dispositif légal prévu par les articles 78-2 et suivants du code de procédure pénale, et poursuit des objectifs multiples (recherche d'auteurs ayant commis ou tenté de commettre une infraction, etc.).

De vives critiques et un dialogue population-police rompu

Les pratiques de contrôles d'identité abusives cristallisent les tensions police-population. Sont notamment mis en cause le manque de clarté du cadre légal dans lequel ils s'opèrent, l'absence de traçabilité, leur utilisation routinière par les forces de l'ordre, et la faible effectivité des recours offerts aux personnes-cibles en cas de contrôle abusif.

Les mesures récentes prises par les pouvoirs publics (caméras-piéton, numéro d'identification sur l'uniforme des forces de l'ordre) afin d'améliorer le suivi des contrôles et de rendre plus transparente l'action policière sont insuffisantes.

Les principales recommandations

En conséquence, la CNCDH recommande :

- ◆ de **clarifier le cadre légal** actuel en intégrant dans l'article 78-2 du code de procédure pénale une mention portant sur le critère d'objectivité des contrôles.
- ◆ de **mieux encadrer les pratiques de contrôle** en engageant une réflexion sur une réforme des critères d'évaluation du travail policier, en formant les brigadiers à l'encadrement des 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.
- ◆ d'**améliorer l'effectivité des recours**, en privilégiant, le cas échéant, l'examen croisé des plaintes des forces de l'ordre et du particulier contrôlé.
- ◆ d'**assurer une meilleure transparence des contrôles**, par l'amélioration du dispositif actuel (déclenchement systématique de la caméra-piéton, plus grande visibilité et lisibilité du numéro d'identification) et en mettant en place un système de traçabilité permettant à la personne contrôlée de disposer d'un document attestant de ce contrôle.
- ◆ de **porter une attention particulière aux contrôles réalisés sur réquisitions du procureur**, 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.
- ◆ que **des instructions claires soient communiquées aux agents de la force publique** de manière à les encourager à exposer oralement les raisons du contrôle.
- ◆ d'**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.
- ◆ 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.

Avis dans son intégralité : www.cncdh.fr/fr/publications/avis-sur-la-prevention-des-pratiques-de-contrôles-d'identité-abusives-etou

JORF n° 0094 du 4 mars 2017, texte n°81

FOCUS 2

LES ACTES DU COLLOQUE

« OUVRIRE LE REGARD SUR L'AUTRE »



Le 11 octobre 2016, la CNCDH a organisé à Saint-Denis un colloque intitulé “ **Ouvrir le regard porté sur l'autre** ”, en partenariat avec le Bondy Blog, ouvert par Madjid MESSAOUDENE (conseiller municipal délégué à la lutte contre les discriminations), Christine LAZERGES (présidente de la CNCDH), Pierre JOXE (président de la fondation Seligmann) et Nassira EL MOADDEM (directrice du Bondy Blog).

Ce colloque a donné lieu à des échanges riches entre les intervenants des deux tables-rondes et avec le public, autour de thématiques particulièrement d'actualité à l'approche des élections présidentielle et législatives : *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 ?*

Plus d'infos sur le programme du colloque : www.cncdh.fr/fr/actualite/colloque-ouvrir-le-regard-porte-sur-lautre

Les actes du colloque figurent dans le rapport.

Les propos tenus n'engagent que leurs auteurs.

LE PLAN NATIONAL D'ACTION CONTRE LE RACISME ET L'ANTISÉMITISME

Le Plan national de lutte contre le racisme et l'antisémitisme, présenté par le Premier ministre le 17 avril 2015 à Créteil, est coordonné par la Délégation interministérielle à la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la haine anti-LGBT (DILCRAH). Il s'inscrit dans la suite logique du premier plan d'action (2012- 2014), que la CNCDH avait appelé de ses vœux et qui répondait à l'engagement pris par la France devant les instances internationales.

Le Plan manifeste un volontarisme accru et s'appuie sur des moyens renforcés. Il mobilise 100 millions d'euros sur trois ans, tant pour conduire des actions au niveau national que pour contribuer localement à dynamiser les politiques en faveur de la citoyenneté.

La CNCDH s'est prononcée sur le plan 2015-2017 dans l'édition 2015 de son rapport annuel, en s'attachant à identifier des pistes d'amélioration. Christine Lazerges, en tant que présidente de la CNCDH, est membre du Conseil scientifique de la DILCRAH.

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.

LES DROITS & DEVOIRS DANS LA LUTTE CONTRE LE RACISME

Les libertés d'expression et d'opinion sont des droits fondamentaux, essentiels à la démocratie et au pluralisme. Pour autant, la parole doit demeurer responsable : tout ne peut pas être dit ou écrit. Le droit de s'exprimer cesse là où l'abus commence. [Article 10 de la *Convention européenne des droits de l'homme* ; article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789]

Le droit français sanctionne la diffamation publique à caractère racial, l'injure publique à caractère racial, la provocation publique à la haine raciale, l'apologie de crime de guerre ou de crime contre l'humanité, la contestation de crime contre l'Humanité, l'injure non publique à caractère racial, la diffamation non publique à caractère racial, la provocation non publique à la haine raciale, la discrimination à caractère racial ainsi que le mobile raciste de certains crimes et délits de droit commun érigé en circonstance aggravante. Les sanctions peuvent notamment prendre la forme de peines d'amende, voire d'emprisonnement. [*Loi relative à la liberté de la presse* en date du 29 juillet 1881 ; dispositions du code pénal]

Toute personne qui s'estime victime d'une infraction à caractère raciste est en droit de déposer plainte au commissariat de police ou de gendarmerie ; l'agent qui l'accueille est tenu de recevoir sa plainte. [Article 15-3 du code de procédure pénale]

Tout internaute peut signaler un contenu qu'il juge illicite sur Internet, par le biais de la plateforme de signalement du ministère de l'Intérieur «Pharos», des plateformes de signalement propres aux prestataires commerciaux d'Internet ou encore en recourant à l'aide des associations compétentes. [www.internet-signalement.gouv.fr]



Créée en 1947 sous l'impulsion de René Cassin, **la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH)** est l'Institution nationale de promotion et de protection des droits de l'homme française, accréditée de statut A par les Nations unies.

L'action de la CNCDH s'inscrit dans une quadruple mission :

- Conseiller les pouvoirs publics en matière de droits de l'homme ;
- Contrôler l'effectivité des engagements de la France en matière de droits de l'homme et de droit international humanitaire ;
- Assurer un suivi de la mise en oeuvre par la France des recommandations formulées par les comités de suivi internationaux et régionaux ;
- Sensibiliser et éduquer aux droits de l'homme.

L'indépendance de la CNCDH est consacrée par la loi. Son fonctionnement s'appuie sur le principe du pluralisme des idées. Ainsi, seule institution assurant un dialogue continue entre la société civile et les experts français en matière de droits de l'homme, elle est composée de 64 personnalités qualifiées et représentants d'organisations non gouvernementales issues de la société civile.

La CNCDH est le rapporteur national indépendant sur la lutte contre toutes les formes de racisme depuis 1990, et sur la lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains depuis 2014. Elle est l'évaluateur de nombreux plans nationaux d'action.

35 rue Saint Dominique, 75007 PARIS

Tel : 01.42.75.77.09

Mail : cncdh@cncdh.fr

www.cncdh.fr



@CNCDH

@cncdh.france