

**RAPPORT DE L'ECRI  
SUR LA FRANCE**  
**(cinquième cycle de monitoring)**

Adopté le 8 décembre 2015

Publié le 1<sup>er</sup> mars 2016

Secrétariat de l'ECRI  
Direction Générale II - Démocratie  
Conseil de l'Europe  
F - 67075 STRASBOURG Cedex  
Tel.: +33 (0) 3 90 21 46 62  
E-mail: [ecri@coe.int](mailto:ecri@coe.int)

[www.coe.int/ecri](http://www.coe.int/ecri)

**RAPPORT DE L'ECRI  
SUR LA FRANCE  
(cinquième cycle de monitoring)**

Adopté le 8 décembre 2015

Publié le 1er mars 2016



# TABLE DES MATIERES

<b>AVANT-PROPOS</b> .....	<b>7</b>
<b>RÉSUMÉ</b> .....	<b>9</b>
<b>CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS</b> .....	<b>13</b>
<b>I. THEMES COMMUNS</b> .....	<b>13</b>
1. LEGISLATION POUR LUTTER CONTRE LE RACISME ET LA DISCRIMINATION RACIALE.....	13
- PROTOCOLE N° 12 A LA CONVENTION EUROPEENNE DES DROITS DE L'HOMME.....	13
- DROIT PENAL .....	13
- DROIT CIVIL ET ADMINISTRATIF .....	15
- ORGANES NATIONAUX SPECIALISES .....	16
2. DISCOURS DE HAINE .....	17
- DONNEES ET AMPLEUR DU PHENOMENE.....	17
- DISCOURS POLITIQUE .....	17
- INTERNET .....	18
- DISCOURS DE HAINE ANTISEMITE .....	18
- DISCOURS DE HAINE ISLAMOPHOBE .....	19
- DISCOURS DE HAINE HOMO/TRANSPHOBE .....	19
- REPONSE DES AUTORITES .....	19
- PLAN DE LUTTE CONTRE LE RACISME ET L'ANTISEMITISME 2015-2017 .....	22
3. VIOLENCE RACISTE ET HOMO/TRANSPHOBE.....	24
- ETENDUE DU PROBLEME .....	24
- REPONSE DES AUTORITES .....	25
4. POLITIQUES D'INTEGRATION.....	26
- LES POLITIQUES GENERALES D'INTEGRATION .....	26
- INTEGRATION DES FEMMES MUSULMANES .....	29
- INTEGRATION DES ROMS .....	31
<b>II. QUESTIONS CONCERNANT SPECIFIQUEMENT LA FRANCE</b> .....	<b>33</b>
1. RECOMMANDATIONS DU QUATRIEME CYCLE FAISANT L'OBJET D'UN SUIVI INTERMEDIAIRE .....	33
- CONCERNANT L'ORGANE SPECIALISE .....	33
- CONCERNANT LE RACISME SUR INTERNET .....	34
- CONCERNANT LA SCOLARISATION DES ENFANTS DES GENS DU VOYAGE .....	34
2. POLITIQUES DE LUTTE CONTRE LA DISCRIMINATION ET L'INTOLERANCE A L'EGARD DES PERSONNES LGBT .....	34
- DONNEES .....	34
- QUESTIONS LEGISLATIVES .....	34
- DISCRIMINATION DANS DIVERS DOMAINES .....	35
3. RENDRE VISIBLE LE CRIME DE HAINE ET LA DISCRIMINATION RACIALE .....	36
- LUTTER CONTRE LA SOUS-DECLARATION DE LA CRIMINALITE RACISTE ET HOMO/TRANSPHOBE .....	37
- DEVELOPPER LES SYSTEMES DE STATISTIQUES RELATIVES A L'EGALITE .....	38
- AFFINER LES SYSTEMES DE STATISTIQUES RELATIVES A LA CRIMINALITE RACISTE ET HOMO/TRANSPHOBE .....	39
<b>RECOMMANDATIONS FAISANT L'OBJET D'UN SUIVI INTERMEDIAIRE</b> .....	<b>41</b>
<b>LISTE DES RECOMMANDATIONS</b> .....	<b>43</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE</b> .....	<b>47</b>
<b>ANNEXE : POINT DE VUE DU GOUVERNEMENT</b> .....	<b>51</b>



## AVANT-PROPOS

La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), mise en place par le Conseil de l'Europe, est une instance indépendante de monitoring dans le domaine des droits de l'homme. Spécialisée dans les questions de lutte contre le racisme et l'intolérance, elle est composée de membres indépendants et impartiaux, qui sont désignés sur la base de leur autorité morale et de leur expertise reconnue dans le traitement des questions relatives au racisme, à la xénophobie, à l'antisémitisme et à l'intolérance.

Dans le cadre de ses activités statutaires, l'ECRI mène des travaux de monitoring par pays, qui analysent la situation dans chacun des Etats membres du Conseil de l'Europe pour ce qui est du racisme et de l'intolérance et formule des suggestions et des propositions pour le traitement des problèmes identifiés.

Le monitoring par pays de l'ECRI concerne l'ensemble des Etats membres du Conseil de l'Europe, sur un pied d'égalité. Les travaux se déroulent suivant des cycles de 5 ans, à raison de 9-10 pays couverts chaque année. Les rapports du premier cycle ont été achevés à la fin de 1998, ceux du deuxième cycle à la fin de 2002, ceux du troisième cycle à la fin de l'année 2007 et ceux du quatrième cycle se sont achevés début 2014. Les travaux du cinquième cycle ont débuté en novembre 2012.

Les méthodes de travail pour l'élaboration des rapports comprennent des analyses documentaires, une visite dans le pays concerné, puis un dialogue confidentiel avec les autorités nationales.

Les rapports de l'ECRI ne sont pas le résultat d'enquêtes ou de dépositions de témoins, mais d'analyses basées sur un grand nombre d'informations émanant de sources très variées. Les études documentaires reposent sur un nombre important de sources écrites nationales et internationales. La visite sur place permet de rencontrer les milieux directement concernés (gouvernementaux et non gouvernementaux) et de recueillir des informations détaillées. Le dialogue confidentiel avec les autorités nationales permet à celles-ci de fournir, si elles l'estiment nécessaire, des commentaires sur le projet de rapport en vue de corriger d'éventuelles erreurs factuelles qui pourraient être contenues dans le texte. A l'issue de ce dialogue, les autorités nationales peuvent, si elles le souhaitent, demander que leurs points de vue soient reproduits en annexe au rapport définitif de l'ECRI.

Les rapports par pays du cinquième cycle sont centrés sur quatre thèmes communs à tous les Etats membres - (1) Questions législatives, (2) Discours de haine, (3) Violence, (4) Politiques d'intégration - auxquels s'ajoutent un certain nombre de thèmes spécifiques à chacun d'entre eux. Les recommandations du quatrième cycle faisant l'objet d'un suivi intermédiaire qui n'ont pas été mises en œuvre ou qui ne l'ont été que partiellement feront l'objet d'un suivi à cet égard.

Dans le cadre du cinquième cycle, une mise en œuvre prioritaire de deux recommandations choisies parmi celles figurant dans le rapport est à nouveau requise. Au plus tard deux ans après la publication de ce rapport, l'ECRI engagera un processus de suivi intermédiaire de ces recommandations.

**Le rapport qui suit a été élaboré par l'ECRI sous sa seule et entière responsabilité. Sauf indication expresse, il rend compte de la situation en date du 18 juin 2015. Les développements intervenus après cette date ne sont donc pas couverts par l'analyse qui suit, ni pris en compte dans les conclusions et propositions qui y figurent.**





## RÉSUMÉ

**Depuis l'adoption du quatrième rapport de l'ECRI sur la France adopté le 2 mai 2010, des progrès ont été accomplis dans un certain nombre de domaines abordés dans le rapport.**

La France a pris la question de la lutte contre le racisme et l'intolérance avec détermination. Un poste de délégué interministériel à la lutte contre le racisme et l'intolérance a été créé, et deux plans de lutte contre le racisme et l'antisémitisme ont été adoptés. Le nouveau plan a été doté d'un budget de 100 millions d'euros.

L'ECRI note que la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) a été fusionnée avec trois autres autorités indépendantes de protection des droits avec lesquelles elle forme maintenant la nouvelle institution du Défenseur des droits. Le mandat de la HALDE a été conservé dans cette nouvelle institution et peut même être exploité pour traiter sous l'angle de la discrimination de cas qui, jadis, n'auraient été soumis qu'à l'une des trois autres autorités.

Concernant la lutte contre les crimes de haine, l'ECRI note que les auteurs des infractions ont été poursuivis et condamnés. Les dispositifs existant et la manière de les appliquer efficacement ont également été régulièrement rappelés aux représentants des forces de l'ordre et aux juridictions concernées. Différentes manifestations privées ou publiques ont été interdites sur cette base. Un nouveau programme d'éducation scolaire aux valeurs citoyennes et démocratiques a été défini.

En matière d'intégration, le système du Contrat d'accueil et d'intégration (CAI) a été complété par divers dispositifs visant à faciliter la recherche d'emploi, ou à accompagner les publics vulnérables. D'autres mesures générales, mais dont les groupes vulnérables peuvent bénéficier, ont été prises ou maintenues, comme la poursuite du plan national de rénovation urbaine, la promotion du label « diversité », ou une réforme du collège contenant des mesures en faveur de la mixité sociale. Concernant les Roms, une circulaire visant à assurer que les évacuations de campements illicites fassent l'objet de mesures d'accompagnement a été prise, et un budget spécifique a été consacré à sa mise en œuvre.

**L'ECRI se félicite de ces développements positifs en France. Cependant, malgré les progrès accomplis, certains points demeurent préoccupants.**

L'ECRI constate une augmentation importante du discours de haine et, surtout, de la violence motivée par le racisme et l'intolérance, ayant conduit à plusieurs attentats meurtriers, en particulier motivés par l'antisémitisme. Cette situation est d'autant plus inquiétante qu'il existe un niveau important de sous-déclaration du crime raciste et homo/transphobe, que le dispositif pénal traitant des crimes de haine souffre de lacunes qui en grèvent l'efficacité, et que le discours politique est sujet à une exploitation récurrente de déclarations stigmatisant les groupes vulnérables, et qui contribue à banaliser les attitudes racistes et intolérantes au sein de la population.

Le discours de haine s'est également accru sur internet et les réseaux sociaux, malgré les efforts consentis par les autorités pour endiguer ce phénomène, mais aussi à l'occasion de grandes manifestations organisées à l'échelle nationale par des associations de la société civile. Cela a notamment été le cas de certains participants des manifestations organisées lors de l'adoption de la loi ouvrant le mariage aux personnes de même sexe, et lors desquelles des propos et attitudes intolérants ont visé des groupes vulnérables, notamment les personnes LGBT.

En matière d'intégration, peu d'évaluations des politiques d'intégration ont été menées et les budgets qui ont été alloués à ces politiques ont diminué. Divers aspects du Contrat d'Accueil et d'Intégration mériteraient une amélioration, notamment en ce qui concerne la formation linguistique, l'évaluation des qualifications et la reconnaissance des diplômes acquis à l'étranger. Par ailleurs, le cadre réglementaire concernant la participation des femmes voilées aux sorties scolaires n'a pas été totalement clarifié.

Concernant les Roms, le processus de domiciliation souffre de dysfonctionnements, empêchant les Roms d'accéder aux droits de base.

Enfin, les procédures concernant les contrôles d'identité ou l'enregistrement des plaintes contribuent à renforcer le phénomène de sous-déclaration, tandis que les systèmes de statistiques relatives à la criminalité raciste et homo/transphobe, ni non plus à l'égalité, ne permettent d'appréhender la situation des groupes vulnérables quant aux crimes racistes ou aux discriminations dont ils sont victimes.

**Dans le présent rapport, l'ECRI demande aux autorités françaises de prendre des mesures supplémentaires dans un certain nombre de domaines ; elle formule une série de recommandations, dont les suivantes.**

Concernant les dispositions pénales de lutte contre le crime de haine, devraient être érigés en infractions : l'expression publique d'une idéologie prônant la supériorité d'un ensemble de personnes ; la création ou la direction d'un groupement qui promeut le racisme, le soutien à ce groupement ou la participation à ses activités. Une disposition prévoyant expressément que le mobile raciste constitue une circonstance aggravante de toute infraction ordinaire devrait être ajoutée dans le Code pénal, et les mobiles liés à l'orientation sexuelle et l'identité de genre devraient également y être considérées comme circonstances aggravantes.

Les dispositions de droit civil et administratif devraient être revues concernant le respect d'une politique de non-discrimination en matière d'attribution de fonds publics et de financement public des partis politiques ou des organisations qui promeuvent le racisme.

Les dispositions pénales devraient être harmonisées, faire l'objet de procédures uniformes, une formation aux dispositifs ainsi révisés devrait être organisée. Des mesures devraient être prises afin de juguler l'exploitation politicienne des formes de discours stigmatisant les groupes vulnérables. Un système de veille du crime de haine visant les Roms et les personnes LGBT devrait être mis en place en prenant pour exemple ce qui a été fait pour d'autres groupes vulnérables.

Les autorités françaises devraient lutter efficacement contre la prévalence des stéréotypes et préjugés raciaux et homo/transphobes pour mieux résoudre les questions concrètes que pose le vivre ensemble dans un monde interculturel. A cette fin, les curricula scolaires et les programmes de formation des personnels pédagogiques devraient être revus de manière à ce qu'enseignants et élèves puissent mieux comprendre les questions sociétales en lien avec les religions, les convictions ainsi que les incidences de l'immigration\*.

Les budgets alloués aux politiques d'intégration devraient être maintenus et leur impact sur les groupes vulnérables devrait être évalué périodiquement. La réglementation sur le port du voile lors de sorties scolaires devrait être clarifiée. Les mesures d'accompagnement mises en place lors des évacuations de campements roms illicites devaient être généralisées à l'échelle nationale.

En particulier, des mesures devraient être prises pour s'assurer qu'aucune demande légitime de domiciliation présentée par des personnes appartenant à des groupes vulnérables tels que les Roms ne soit rejetée et que les délais de traitements de ces demandes soient réduits au strict nécessaire\*.

Enfin, afin de lutter contre la sous-déclaration du crime de haine, les autorités devraient intensifier la formation des représentants des forces de l'ordre concernant les relations avec la population, prendre des mesures pour améliorer leurs méthodes de travail en matière de recueil de plaintes et de contrôles d'identité, et mettre en œuvre les directives du ministère de la Justice concernant la réception des infractions à caractère raciste et étendre ce dispositif aux infractions à caractère homo/transphobe. Elles

---

\* Les recommandations de ce paragraphe feront l'objet d'un processus de suivi intermédiaire par l'ECRI au plus tard deux ans après la publication du présent rapport.

devraient également proposer des dispositions législatives en matière de collectes de données relatives à l'égalité. Enfin, les données relatives aux cas de criminalité raciste et homo/transphobe devraient pouvoir être ventilées par groupes vulnérables et mises en relation avec le résultat des procédures judiciaires qui découlent de ces cas.



## CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS

### I. Thèmes communs

#### 1. Législation pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale<sup>1</sup>

##### - Protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme

1. Les autorités françaises ont informé l'ECRI qu'elles n'ont pas le projet de signer ou de ratifier le Protocole n° 12. L'ECRI considère que ce protocole, qui a été adopté le 4 novembre 2000 et qui prévoit l'interdiction générale de la discrimination, est un élément fondamental en matière de lutte contre le racisme et l'intolérance.

2. L'ECRI recommande une fois encore à la France de ratifier le Protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme.

3. L'ECRI a examiné à plusieurs reprises les diverses dispositions de droit pénal, civil et administratif sous l'angle de sa Recommandation de politique générale (RPG) n° 7 sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale. L'analyse ci-après portera sur les points qui n'ont pas encore été étudiés ou sur les lacunes persistantes.

##### - Droit pénal

4. Concernant les points a), b) et c) du paragraphe 18 de la RPG n° 7, l'ECRI note que les dispositions incriminant l'incitation publique à la violence, à la haine ou à la discrimination, les injures ou la diffamation publiques font partie de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse (respectivement articles 24.7, 32.2 et 33.3), tandis que celles incriminant les menaces font partie du Code pénal (Article 222-18-1). A ce stade de son analyse, l'ECRI aimerait d'emblée évoquer une initiative annoncée par le Président de la République (27 janvier 2015) et par la ministre de la Justice (16 janvier 2015) visant à introduire dans le Code pénal les différents articles de la loi sur la liberté de la presse évoquée ci-dessus, ainsi qu'à généraliser la motivation raciste et antisémite comme circonstance aggravante de toute infraction ordinaire (sur ce point, voir aussi § 9). Cette initiative, importante au regard de l'efficacité du dispositif pénal, sera analysée dans la partie du rapport consacré au discours de haine.

5. L'ECRI note que ces articles se réfèrent notamment à l'origine, l'ethnie, la nationalité, la race, la religion, l'orientation sexuelle ou l'identité de genre comme caractéristiques des victimes des comportements racistes qu'ils érigent en infractions (dénommés ci-après « motifs interdits »). Manquent donc dans cette liste de motifs interdits la citoyenneté, la couleur de peau et la langue. Les autorités font valoir que la jurisprudence indique que les deux premiers de ces trois motifs sont néanmoins couverts. En attestent par exemple un arrêt de la Cour de cassation du 24 juin 1997 pour ce qui est de la citoyenneté, et, pour ce qui est de la couleur de peau, deux arrêts de la Cour de Cassation du 23 juin 2009 et du 25 juin 2013, ou encore trois arrêts des Cours d'Appel de Paris du 7 juin 2004, de Rennes du 15 novembre 2010 ou de Saint-Denis de la Réunion du 24 novembre 2011<sup>2</sup>. L'ECRI comprend qu'il reste cependant une lacune persistante concernant la langue.

---

<sup>1</sup> Conformément à la Recommandation de politique générale (RPG) n° 7 de l'ECRI, on entend par « racisme » la croyance qu'un motif tel que la « race », la couleur, la langue, la religion, la nationalité ou l'origine nationale ou ethnique justifie le mépris envers une personne ou un groupe de personnes ou l'idée de supériorité d'une personne ou d'un groupe de personnes. De même, on entend par « discrimination raciale » toute différence de traitement fondée sur ces motifs, et qui manque de justification objective et raisonnable.

<sup>2</sup> Arrêts relatifs à diverses affaires où entraient en jeu des cas de discrimination à l'embauche, de violence physique, d'injures ou de provocation publique à la discrimination au motif de la couleur de peau.

6. L'ECRI note que le droit français ne contient aucune disposition érigeant en infraction l'expression publique, dans un but raciste, d'une idéologie prônant la supériorité d'un ensemble de personnes, ou qui calomnie ou dénigre un tel ensemble de personnes en raison des motifs interdits, comme le demande le point d) du paragraphe 18 de la RPG n° 7. Dans un climat d'intensification de l'intolérance et d'aggravation des comportements racistes au cours de ces dernières années (voir les chapitres sur le discours de haine et sur la violence), l'ECRI estime qu'il s'agit d'une lacune que l'État devrait s'attacher à combler<sup>3</sup>.
7. Concernant le point e) de ce même paragraphe, l'ECRI note que les Articles 24 et 24 bis de la loi sur la liberté de la presse pénalisent explicitement l'apologie des crimes contre l'humanité ou des crimes de guerre<sup>4</sup>, ainsi que la contestation des crimes contre l'humanité. Les autorités françaises font valoir que ces dispositions couvrent également la justification de ces crimes, ainsi que la justification et l'apologie des crimes de génocide, tel qu'en atteste la jurisprudence<sup>5</sup>. En outre, cette loi incrimine la contestation de crimes contre l'humanité. Selon les autorités françaises, la jurisprudence établit que cette loi en réprime, notamment, la négation ou leur minimisation et qu'elle s'applique également aux crimes de guerre et aux génocides<sup>6</sup>. L'ECRI note cependant certaines restrictions dans la portée des dispositions relatives aux génocides. Ainsi, l'article 24 bis de la loi sur la liberté de la presse se réfère à l'article 6 du statut du tribunal militaire international annexé à l'accord de Londres du 8 août 1945. Par ailleurs, une loi du 29 janvier 2001 reconnaît l'existence du génocide arménien, mais sans prévoir de dispositions pénales concernant sa négation. Une proposition de loi visant à pénaliser, entre autres, la négation de ce génocide et à compléter le dispositif législatif existant a été déposée le 12 octobre 2006 mais a été l'objet de divers blocages. Le 22 décembre 2011, l'Assemblée nationale a voté une nouvelle proposition de loi condamnant la négation des génocides reconnus par l'État. Adoptée par le Sénat le 23 janvier 2012, elle a été finalement rejetée par le Conseil constitutionnel le 28 février de la même année. L'ECRI constate donc que la portée du dispositif législatif français concernant l'incrimination de la négation et de la minimisation des crimes de génocide reste étroite.
8. L'ECRI note que le Code pénal ne contient pas de disposition spécifique<sup>7</sup> érigeant en infraction la création ou la direction d'un groupement qui promeut le racisme, le soutien à ce groupement ou la participation à ses activités aux fins de contribuer aux infractions visées aux points a), b), c), d), e) et f) de la RPG n° 7, comme le demande le point g) du paragraphe 18 de la RPG n° 7.
9. Concernant le paragraphe 21 de la RPG n° 7, l'ECRI notait dans son 4<sup>ème</sup> rapport que, depuis la loi du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, le Code pénal prévoyait que la motivation raciste puisse être retenue comme circonstance aggravante pour toute une série d'infractions commises contre des personnes ou concernant des atteintes aux biens

---

<sup>3</sup> CERD (2015) : § 7.

<sup>4</sup> UE (2014a) : 3.1.3.

<sup>5</sup> Les autorités se réfèrent à des arrêts relatifs à des affaires où entrerait en jeu l'apologie de la Shoah, par exemple par la publication d'une illustration représentant Hitler couronné de palmes (Tribunal correctionnel de Paris du 10 novembre 1998), par la justification du « sadisme hitlérien » (Cour d'appel de Paris du 9 mai 2001) ou par la justification de la déportation des Juifs, de l'utilisation des chambres à gaz et du recours à la solution finale (Cour d'appel de Paris du 11 septembre 2002).

<sup>6</sup> Concernant les crimes de génocide, voir note infrapaginale ci-dessus. Concernant les crimes de guerre, les autorités se réfèrent par exemple à un arrêt de la Cour de cassation du 7 décembre 2004 relatif à une affaire concernant des cas de torture survenus durant les événements d'Algérie.

<sup>7</sup> L'ECRI rappelle les termes du paragraphe 3 de l'exposé des motifs relatifs à la RPG n° 7 soulignant que le droit pénal présente un aspect symbolique permettant une prise de conscience par la société de la gravité du racisme et de la discrimination raciale et qu'il peut produire un effet dissuasif important.

(notamment dans les cas d'homicide volontaire, de torture et d'acte de barbarie, de violences ayant entraîné la mort ou des blessures, de dégradation de biens privés, de menaces, de vol et d'extorsion)<sup>8</sup>. L'ECRI réitérait alors sa recommandation d'étendre à toutes les infractions le principe de la circonstance aggravante pour motivation raciste. L'ECRI n'a pas été informée d'évolutions significatives depuis lors à cet égard, mais note l'annonce d'une initiative législative à cet égard (voir § 4). Concernant le mobile homo/transphobe, l'article 132-77 du Code pénal prévoit que les peines puissent être aggravées pour certaines infractions<sup>9</sup> lorsque celles-ci sont commises à raison de l'orientation sexuelle de la victime. Par ailleurs, l'ECRI note que le Gouvernement souhaite faire du racisme, de l'homophobie/transphobie et de l'antisémitisme une circonstance aggravante généralisée à tous les crimes et délits.<sup>10</sup>

10. L'ECRI recommande (1) que soient explicitement érigées en infractions (i) l'expression publique d'une idéologie prônant la supériorité d'un ensemble de personnes, ou qui calomnie ou dénigre un tel ensemble de personnes ; (ii) la création ou la direction d'un groupement qui promeut le racisme, le soutien à ce groupement ou la participation à ses activités ; (2) que soit ajoutée dans le Code pénal une disposition prévoyant expressément que le mobile raciste constitue une circonstance aggravante de toute infraction ordinaire ; et (3) que la motivation homophobe et transphobe soit elle aussi considérée comme circonstance aggravante de toute infraction ordinaire.

11. Enfin, l'ECRI comprend que la responsabilité des personnes morales établie par l'article 121-2 du Code pénal ne peut être invoquée que pour les infractions racistes que ce Code incrimine ou que pour les infractions ordinaires auxquelles peut s'appliquer la circonstance aggravante, mais non pour les infractions racistes prévues par la loi sur la liberté de la presse. L'ECRI estime à cet égard que la protection contre les crimes de haine raciste sera significativement améliorée quand aura été menée à bon terme l'initiative décrite ci-dessus (voir § 4) et visant à intégrer dans le Code pénal les dispositions de la loi de la liberté de la presse incriminant l'incitation publique à la violence, à la haine ou à la discrimination, les injures ou la diffamation publiques.

#### - **Droit civil et administratif**

12. Concernant le paragraphe 5 de la RPG n° 7, l'ECRI constate que la législation française ne contient aucune disposition établissant la possibilité de maintenir ou d'adopter des mesures spéciales temporaires destinées à prévenir ou à compenser les désavantages subis par des personnes en raison de leur race, couleur, langue, religion, nationalité ou origine, ou à faciliter leur pleine participation dans tous les domaines de la vie. L'ECRI note également que l'Etat français ne collecte pas de données relatives à l'égalité et qu'il lui serait de ce fait difficile de mettre en œuvre des mesures de discrimination positive fondée notamment sur la race ou l'origine ethnique ou nationale. Cette question complexe sera analysée ci-après dans la section relative aux questions spécifiques, et l'ECRI renvoie aux recommandations qui y sont faites.

13. Concernant le paragraphe 6 de la RPG n° 7, l'ECRI constate que la discrimination par association n'est visée par aucun code, mais la Cour de Justice de l'Union Européenne, dans son arrêt *Coleman* du 17 juillet 2008<sup>11</sup>, en reconnaît la réalité. Au niveau national, la HALDE (désormais remplacée par le

---

<sup>8</sup> UE (2014a) : 3.4.

<sup>9</sup> Notamment meurtres, tortures et actes de barbaries, divers cas de violence, injures et diffamation, menaces.

<sup>10</sup> Cette initiative correspond à la ligne n° 12 du plan d'action 2015-2017 contre la racisme et l'antisémitisme qui sera présenté aux §§ 41 sqq.

<sup>11</sup> CJUE (2008).

Défenseur des droits) a établi l'existence d'une discrimination syndicale par association à l'égard du licenciement de la compagne d'un délégué syndical travaillant dans la même société et le Conseil de prud'hommes de Caen, devant lequel la HALDE avait présenté ses observations, a retenu ce raisonnement dans son jugement<sup>12</sup>. Ni le fait de donner instruction à autrui de discriminer ni l'intention annoncée de discriminer ne sont visés explicitement par la loi, mais ils n'en demeurent pas moins réprimés. Concernant le fait de donner instruction de discriminer, en effet, le fait de donner un ordre à autrui de provoquer une infraction rend celui-ci complice et tombe sous le coup d'autres dispositifs du Code pénal<sup>13</sup>. Enfin, concernant l'intention annoncée de discriminer, celle-ci peut correspondre à la qualification de provocation à la discrimination et tomber sous le coup des articles 24-8 de la loi sur la liberté de la presse (provocation publique à la discrimination raciale) ou R. 625-7 du Code pénal (provocation non publique à la discrimination raciale).

14. La loi sur les marchés publics fait référence au principe d'égalité de traitement. Mais cette référence fait seulement obligation aux autorités contractantes de ne pas opérer de discrimination parmi les candidats durant les processus d'appel d'offres, et non comme le demande le paragraphe 9 de la RPG n° 7, de veiller à ce que les parties bénéficiant de marchés, de prêts, de subventions ou d'autres avantages respectent et promeuvent une politique de non-discrimination.
15. L'ECRI recommande que la loi sur les marchés publics soit revue de manière à rendre obligatoire le respect d'une politique de non-discrimination par les parties auxquelles les autorités publiques attribuent des marchés, des prêts, des subventions ou d'autres avantages, à étendre cette obligation au respect et à la promotion d'une telle politique, et à prévoir que la violation de cette condition puisse entraîner la résiliation du contrat, de la subvention ou de tout autre avantage.
16. Concernant les paragraphes 16 et 17 de la RPG n° 7, l'ECRI note qu'il n'existe aucune disposition spécifique concernant la suppression du financement d'organisations (y compris les partis politiques) promouvant le racisme.
17. L'ECRI recommande que la législation soit modifiée afin de prévoir spécifiquement que soit supprimé le financement public des partis politiques ou des organisations qui promeuvent le racisme.

- **Organes nationaux spécialisés**<sup>14</sup>

18. Ainsi que l'ECRI l'exposait dans son 4<sup>ème</sup> rapport<sup>15</sup>, puis dans ses conclusions sur la mise en œuvre des recommandations faisant l'objet d'un suivi intermédiaire<sup>16</sup>, l'institution du Défenseur des droits (ci-après « Défenseur ») a été mise en place en 2011, suite à la fusion de la Haute autorité de lutte contre les discriminations pour l'égalité (la HALDE) avec trois autres autorités indépendantes (le Médiateur de la République, le Défenseur des enfants, et la Commission nationale de déontologie et de la sécurité).

---

<sup>12</sup> HALDE (2007) et jugement du Conseil de prud'hommes de Caen n° F06/00120 du 25 novembre 2008.

<sup>13</sup> Art. 121-6 et 121-7 du Code pénal.

<sup>14</sup> Autorités indépendantes chargées expressément de lutter au niveau national contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme, l'intolérance et la discrimination fondés par exemple sur l'origine ethnique, la couleur de peau, la nationalité, la religion et la langue (discrimination raciale).

<sup>15</sup> ECRI (2010) : § 18.

<sup>16</sup> ECRI (2013) : pp. 5-7.



19. Dans son 4<sup>ème</sup> rapport, l'ECRI notait la conformité de la HALDE au regard des termes de ses RPG<sup>17</sup>. Dans ses conclusions intermédiaires, l'ECRI notait en outre que l'institution du Défenseur est désormais ancrée dans la Constitution, alors que la HALDE était instituée par une simple loi, et qu'elle dispose des mêmes pouvoirs que la HALDE. L'ECRI renvoie à la section de son rapport sur les questions spécifiques à la France pour une analyse de certains aspects du fonctionnement de cette institution.

## **2. Discours de haine<sup>18</sup>**

### **- Données et ampleur du phénomène**

20. Les données relatives au discours de haine communiquées par le ministère de l'Intérieur pour les menaces<sup>19</sup> relevées par la police ou la gendarmerie indiquent une augmentation globale de 6% des actes sur les trois dernières années (1 193 actes en 2012, 1 010 en 2013 et 1 256 en 2014). Les actes de racisme hors actes antimusulmans et antisémites ont diminué de 5% (606 actes en 2012, 528 en 2013 et 577 en 2014). Les actes antimusulmans ont diminué de 48% (149 actes en 2012, 164 en 2013 et 78 en 2014). En revanche, les actes antisémites ont augmenté de 39% (438 signalements en 2012, 318 en 2013 et 610 en 2014). L'ECRI regrette de n'avoir reçu aucune information concernant les signalements d'actes homo/transphobes, mais note que le Gouvernement prévoit de produire de telles statistiques à compter de 2016.

21. En outre, l'ECRI note une dégradation de la tolérance envers la diversité depuis 2009<sup>20</sup> ainsi que la prévalence de stéréotypes antisémites notamment dans divers segments de la société française<sup>21</sup>. L'ECRI constate donc une augmentation de l'intolérance et relève, comme cela sera analysé dans le chapitre suivant, que le discours de haine a débouché sur un passage à des actes de violence raciste, notamment par des groupes extrémistes (voir § 48). Ce phénomène sera analysé dans le chapitre suivant.

### **- Discours politique**

22. Dans son 4<sup>ème</sup> rapport, l'ECRI recommandait aux autorités de continuer à prendre des mesures pour remédier à l'exploitation du racisme en politique<sup>22</sup>. Or l'ECRI constate que le racisme reste présent dans le discours d'hommes et de femmes politiques français. Les Roms<sup>23</sup> en particulier<sup>24</sup> sont une cible récurrente

---

<sup>17</sup> RPG n° 2 sur les organes spécialisés dans la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance au niveau national et n° 7 sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale.

<sup>18</sup> La présente section traite du discours raciste, homophobe et transphobe. Pour une définition du discours de haine, se reporter à la Recommandation R (97) 20 du Comité des Ministres aux États membres sur le discours de haine, adoptée le 30 octobre 1997.

<sup>19</sup> Les autorités françaises distinguent entre « actions » et « menaces ». Les « actions » correspondent aux voies de fait et aux dégradations de biens (violence), alors que les « menaces » correspondent aux propos ou aux écrits (incitation à la haine et à la discrimination). Par défaut, l'utilisation du mot « acte » renvoie dans ce chapitre aux « menaces ».

<sup>20</sup> Créé en 2008 selon la méthode élaborée par J. Stimson, l'indice longitudinal de tolérance développé par la CNCDH permet de mesurer de manière synthétique les évolutions de l'opinion publique française à l'égard de la diversité depuis 1990.

<sup>21</sup> Reynier (2014). Selon cette étude, trois segments de la société française sont plus particulièrement sensibles aux stéréotypes antisémites : il s'agit des sympathisants du Front National et des électeurs de Marine Le Pen, d'une partie de la population musulmane, et des sympathisants du Front de Gauche et des électeurs de Jean-Luc Mélenchon.

<sup>22</sup> ECRI(2010) : § 76.

<sup>23</sup> Le terme « Roms » utilisé au Conseil de l'Europe désigne les Roms, les Sintés (Manouches), les Kalés (Gitans) et les groupes de population apparentés en Europe, dont les Voyageurs et les branches orientales (Doms, Loms) ; il englobe la grande diversité des groupes concernés, y compris les personnes qui s'auto-identifient comme « Tsiganes » et celles que l'on désigne comme « Gens du voyage ».

de tels propos. L'ECRI se réfère ici par exemple au propos tenus par Jean-Marie Le Pen (ancien président du Front National) le 22 septembre 2012, Gilles Bourdouleix (député-maire ex-UDI de Cholet) le 21 juillet 2013 ou par Manuel Valls (alors ministre de l'Intérieur) le 14 mars et le 24 septembre 2013. Les musulmans sont également régulièrement stigmatisés : par exemple, en marge des élections présidentielles de 2012, diverses personnalités politiques exploitaient la question de la distribution de viande halal soulevée par Marine Le Pen ; ou encore l'UMP annonçait l'organisation d'une convention sur l'islam de France et l'islam en France (voir également § 26). L'ECRI s'inquiète de cette situation qui contribue à banaliser la stigmatisation de ces groupes vulnérables et dont on verra les effets ci-dessous (voir § 24).

#### - **Internet**

23. Dans son 4<sup>ème</sup> rapport, l'ECRI recommandait aux autorités de poursuivre et de renforcer leurs efforts en vue de lutter contre les formes d'expression raciste diffusées au moyen d'internet<sup>25</sup>. De nombreux acteurs font état d'un développement important de la cyber-haine, comme l'Observatoire national contre l'islamophobie ou la LICRA. Cette évolution se traduit dans la partie des statistiques de la plateforme PHAROS concernant la xénophobie sur internet. Ces statistiques montrent une augmentation des signalements de 41% en trois ans, avec 9 431 signalements d'actes racistes en 2012, 12 916 en 2013 et 13 295 en 2014, alors que, sur la même période, le nombre total de cas signalés à PHAROS augmentait de 36%. Pour l'ECRI, la situation reste préoccupante, ainsi qu'en attestent des cas de propos haineux particulièrement emblématiques. Ainsi, le 12 décembre 2012, l'essayiste Alain Soral stigmatisa les Juifs via ses comptes Facebook et Twitter. En 2012, Anne-Sophie Leclère (Front National) publia sur sa page Facebook un photomontage de la garde des Sceaux à côté d'un petit singe. Suite aux attentats de janvier 2015 (voir § 49), l'humoriste Dieudonné M'Bala M'Bala publia une mention « Je me sens Charlie Coulibaly » sur son compte Facebook. Concernant Twitter, l'ECRI se réfère également aux nombreux tweets antisémites qui se sont multipliés sous le tag « #UnBonJuif ».

#### - **Discours de haine antisémite**

24. Lors du 4<sup>ème</sup> cycle, l'ECRI recommandait vivement aux autorités françaises de poursuivre leurs efforts visant à lutter contre l'antisémitisme. L'ECRI note que la situation décrite dans son 4<sup>ème</sup> rapport sur la France s'est considérablement dégradée. L'ECRI a fait ci-dessus référence à des événements qui sont le fait d'individualités s'exprimant publiquement (voir §§ 22). Elle considère que cette récurrence de propos antisémites individuels ouvre la porte à leur banalisation dans un large public. Ainsi, en janvier 2014, une manifestation intitulée « Jour de colère », organisée par une cinquantaine d'associations et visant à dénoncer l'action gouvernementale, a rassemblé plusieurs milliers de personnes dans les rues de Paris. Lors de celle-ci, des propos antisémites (et homophobes) ont été scandés, des symboles et des gestuelles racistes ont été affichés. Cela a également été le cas lors de manifestations organisées pour protester contre l'action israélienne à Gaza, notamment le 13 mai 2014.

25. Un autre exemple de l'effet démultiplicateur de cette récurrence de la parole antisémite individuelle réside dans le phénomène de la « quenelle ». Présentée par Dieudonné comme une gestuelle « antisystème », celle-ci a ensuite été adoptée par diverses personnalités dans des contextes clairement antisémites. L'ECRI se réfère par exemple aux cas de Jean-Marie Le Pen, de l'essayiste Alain

---

<sup>24</sup> Dans son rapport 2014, et s'appuyant sur les résultats d'un sondage d'opinion conduit par BVA en novembre 2014, avec le concours d'une équipe de chercheurs de Sciences Po, Nonna Mayer, Guy Michelat, Vincent Tiberj et Tommaso Vitale, la CNCDH estime que les Roms (migrants) représentent le groupe le plus vulnérable au racisme, à l'intolérance et aux discriminations.

<sup>25</sup> ECRI (2010) : § 83.

Soral (en face du mémorial de la Shoah à Berlin), ou encore de deux chasseurs alpins (devant une synagogue à Paris). Par ailleurs, après plusieurs spectacles ayant fait débat pour leur contenu potentiellement raciste, le caractère antisémite du spectacle « Le Mur » de Dieudonné a été établi par les autorités françaises qui ont pu cette fois réagir avec détermination (voir § 33).

#### - **Discours de haine islamophobe**

26. Lors du 4ème cycle, l'ECRI recommandait vivement aux autorités françaises de lutter contre toute manifestation raciste à l'encontre des musulmans et de maintenir et de renforcer la vigilance de façon à ce que les actes islamophobes ne restent pas impunis. L'ECRI constate que la situation en matière de discours de haine islamophobe reste préoccupante. Elle constate que le rejet des musulmans est alimenté par le discours de certains responsables politiques. Elle se réfère par exemple aux propos de Marine Le Pen (décembre 2010) comparant les prières de rue à l'occupation allemande ; du président de l'UMP (octobre 2012) sur l'arrachage de petits pains par des voyous musulmans en période de ramadan ; du maire de Nice (juillet 2013) sur la compatibilité de l'islam et de la démocratie ; ou encore aux propos du maire de Venelles (mai 2015), appelant sur son compte Twitter à l'interdiction du culte musulman en France, en réaction à l'annonce du Convention de l'UMP sur l'islam en France.

#### - **Discours de haine homo/transphobe**

27. Dans ses rapports annuels<sup>26</sup>, SOS Homophobie donne des indications sur le nombre et la nature des actes homo/transphobes. De 2010 à 2014, on passe de 1 483 à 2 197 signalements. Pour 2014, les statistiques montrent que 47% des signalements sont relatifs à des insultes et 18% à de la diffamation, que 40% de tous les actes signalés sont relatifs à des comportements observés sur internet. Le discours de haine homo/transphobe s'est cristallisé en France à l'occasion de l'adoption de la loi n° 2013-404 du 17 mai 2013 ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe, aussi connue sous l'appellation « mariage pour tous ». Le débat public qui s'est tenu à cette occasion a été le théâtre de nombreux cas d'expression de haine homo/transphobe, notamment de la part de certains participants aux grandes manifestations publiques de janvier et mars 2013.

#### - **Réponse des autorités**

28. Les réponses à apporter au discours de haine sont multiples. Il peut s'agir de la réponse pénale, mais d'autres mesures peuvent contribuer tout autant à endiguer ce phénomène, comme les mesures administratives, les mesures de prévention, ou l'adoption de politiques générales ou ciblées. Concernant la réponse pénale, l'ECRI constate que les différents cas relatés ci-dessus ont fait l'objet de traitements appropriés débouchant soit sur des condamnations au pénal, soit sur des mesures disciplinaires, par exemple à l'encontre des chasseurs alpins dans le cas évoqué précédemment (voir § 25). L'ECRI note ainsi que Jean-Marie Le Pen et Dieudonné M'Bala M'Bala ont chacun été déjà condamnés une dizaine de fois pour divers cas d'injures ou de diffamation racistes ou d'incitation à la haine raciale. Ce dernier a également fait l'objet, le 18 mars 2015, d'une condamnation pour apologie d'actes de terrorisme et pour incitation à la haine, en réponse à sa publication sur Facebook suite aux attentats du 11 janvier de la même année (voir § 23). Gilles Bourdouleix a pour sa part été condamné en raison de ses propos contre les Roms (voir § 22) pour apologie de crime contre l'humanité.

---

<sup>26</sup> Pour rappel, l'ECRI n'a reçu des autorités françaises aucune information concernant les signalements d'actes homo/transphobes (voir § 93).

29. D'une manière générale, les statistiques relatives aux condamnations durant les dernières années que le ministère de la Justice a transmises à l'ECRI montrent un taux de condamnation relativement constant, voire même en baisse. Ainsi, en ce qui concerne la provocation à la haine ou à la discrimination au motif de l'origine, la race, l'ethnie, la nationalité ou la religion, 68 condamnations ont été inscrites au casier judiciaire en 2009, 72 en 2010, 51 en 2011, 66 en 2012 et 50 en 2013. Concernant l'injure ou la diffamation au motif de la race, l'ethnie, la nationalité ou la religion, on relève 387 condamnations en 2009, 382 en 2010, 293 en 2011, 314 en 2012 et 259 en 2013. Concernant l'orientation sexuelle ou l'identité de genre, on relève 1 condamnation en 2012 pour incitation à la haine ou à la discrimination, et, pour ce qui est des injures et de la diffamation, 13 en 2009, 12 en 2010, 11 en 2011, 16 en 2012 et 21 en 2013. L'évolution de ce taux de condamnation contraste avec les statistiques des signalements, en hausse significative. Ce phénomène est analysé dans la partie du rapport consacré aux questions spécifiques (voir § 106-119). Enfin, l'ECRI regrette de n'avoir pu obtenir d'information sur les statistiques relatives au signalement des affaires et à leur traitement par les services de police et renvoie à son analyse dans la partie de ce rapport concernant les questions spécifiques.
30. Les condamnations multiples visant Jean-Marie Le Pen ou Dieudonné M'Bala-M'Bala ont amené l'ECRI à analyser l'efficacité du dispositif pénal français. En effet, dans son 4<sup>ème</sup> rapport, l'ECRI recommandait aux autorités françaises de continuer à évaluer l'efficacité des dispositions pénales destinées à lutter contre le racisme<sup>27</sup>. L'ECRI comprend que les dispositions incriminant le discours de haine sont réparties dans deux corpus distincts que sont la loi sur la liberté de la presse (qui réprime l'incitation publique à la violence, à la haine ou à la discrimination, les injures ou la diffamation publiques) et le code pénal (qui réprime les menaces). Or le délai de prescription pour les infractions réprimées par la loi sur la liberté de la presse est moindre que dans le Code pénal ; d'autre part, les personnes morales ne sont pas couvertes par la loi sur la liberté de la presse ; ensuite les procédures judiciaires applicables sont différentes ; enfin, les motifs raciste et homo/transphobe ne peuvent être retenus comme circonstances aggravantes que pour un nombre limité de délits ordinaires. L'ECRI considère que la capacité à lutter contre le discours de haine serait renforcée si les autorités françaises harmonisaient ces différentes dispositions<sup>28</sup>. Si des mesures devaient être prises en ce sens, l'ECRI considère qu'il serait important de former l'ensemble de personnes concernées par la mise en œuvre des dispositions nouvelles.
31. L'ECRI recommande aux autorités françaises d'harmoniser les dispositions pénalisant le discours de haine et les procédures y relatives. Le cas échéant l'ECRI recommande aux autorités de veiller à former l'ensemble des acteurs de la chaîne judiciaire concernés pour toute mesure nouvelle en la matière.
32. En matière de droit administratif, l'ECRI note que des mesures disciplinaires ont été prises à l'encontre des chasseurs alpins dans le cas évoqué précédemment (voir § 25), ou que les autorités françaises ont fait recours à l'article L. 212-1 du code de la sécurité intérieure : en réaction à l'affaire Méric (voir § 48) quatre mouvements extrémistes (« Troisième Voie », les « Jeunesses nationalistes révolutionnaires », « l'Œuvre française » et « les Jeunesses nationalistes ») ont fait l'objet d'une dissolution par voie de décret présidentiel.

---

<sup>27</sup> ECRI (2010) : § 23.

<sup>28</sup> L'initiative décrite au §4 et visant notamment à intégrer dans le Code pénal les dispositions de la loi sur la liberté de la presse incriminant les propos racistes et le discours de haine est l'objet d'un débat public en France. L'ECRI se réfère ici à l'avis sur la lutte contre les discours de haine sur internet adopté par la CNCDH le 12 février 2015 et note ses réserves à cet égard.

33. L'ECRI note aussi que les autorités françaises ont constamment rappelé par des directives ministérielles l'existence des dispositifs et des systèmes existants permettant de lutter contre le discours de haine. Par exemple, dans le cas du spectacle « Le Mur » (voir § 25), Manuel Valls, alors ministre de l'Intérieur, a diffusé le 6 janvier 2014 une circulaire rappelant de manière très complète aux autorités compétentes les diverses dispositions légales, réglementaires et jurisprudentielles permettant d'interdire la tenue d'un spectacle. Sur base de cette circulaire, il fut procédé par l'arrêté du 7 janvier 2014 du préfet de la Loire-Atlantique à l'interdiction du spectacle « le Mur » de Dieudonné M' Bala M' Bala à Nantes au motif qu'il contenait « des propos de caractère antisémite, qui incitent à la haine raciale, et font, en méconnaissance de la dignité de la personne humaine, l'apologie des discriminations, persécutions et exterminations perpétrées au cours de la Seconde guerre mondiale ». Le Conseil d'Etat, saisi en appel de la légalité de cet arrêté préfectoral, a jugé le 9 janvier 2014 que le respect de la liberté d'expression ne faisait pas obstacle à ce que, à titre exceptionnel, l'autorité investie du pouvoir de police interdise la manifestation d'une expression, si une telle mesure (nécessaire, adaptée et proportionnée) est seule de nature à prévenir un trouble grave à l'ordre public. Il a en conséquence validé cette interdiction. Des mesures d'interdiction de ce spectacle prise par les maires de Tours et d'Orléans sur le territoire de leur commune ont également été confirmées par le Conseil d'Etat par deux ordonnances des 10 et 11 janvier 2014.
34. Enfin, l'ECRI note que les autorités françaises, bénéficiant des dispositifs de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique que le rapporteur spécial des Nations-Unies sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée considère comme une bonne pratique<sup>29</sup>, ont réagi à l'évolution du discours de haine en ligne, notamment en engageant avec Twitter des discussions en vue d'assurer que puissent être communiqués à la Justice les coordonnées d'auteurs de tweets antisémites en vue d'engager des poursuites pénales. Cette mesure a pris effet avec une première transmission d'informations en juillet 2013.
35. Outre les réponses en matière pénale ou administrative, les autorités françaises ont encore pris un ensemble de mesures contribuant à lutter contre le discours de haine. C'est par exemple le cas de la lutte contre les propos racistes et homo/transphobes en ligne. Dans son 4<sup>ème</sup> rapport<sup>30</sup>, en effet, l'ECRI recommandait aux autorités françaises de poursuivre et de renforcer leurs efforts en vue de lutter contre les formes d'expression raciste diffusées au moyen d'internet. Dans ses conclusions intermédiaires, l'ECRI considérait comme satisfaisants les efforts des autorités françaises en la matière, notamment avec les renforcements de la plateforme de signalement PHAROS et son association avec l'Office central de lutte contre la criminalité liée aux technologies de l'information (OCLCTIC). L'ECRI constate que ce système est maintenant bien connu d'un large public : ainsi, si 8 605 contenus avaient été signalés en 2011, ce sont 13 295 qui l'ont été en 2014.
36. Dans le domaine de la prévention, et concernant la lutte contre les préjugés et stéréotypes racistes, il faut signaler également une initiative intitulée « grande mobilisation de l'Ecole pour les valeurs de la République ». Cette initiative vise à revoir le rôle des systèmes éducatifs notamment à l'aune du constat d'une augmentation des discriminations et des inégalités, de l'écart grandissant entre les valeurs affichées et les réalités vécues, ainsi que de la montée des demandes qui peuvent aller jusqu'au déni des valeurs de la République définies

---

<sup>29</sup> Ruteere (2014) : § 45.

<sup>30</sup> ECRI (2010) : § 83.

dans l'article premier de la Constitution<sup>31</sup>, voire même de la loi. Un ensemble de mesures ont été annoncées en janvier 2015<sup>32</sup>. Celles-ci visent à renforcer la transmission des valeurs de la République, à créer un parcours d'éducation à la citoyenneté, à renforcer la lutte contre le décrochage scolaire ou les déterminismes sociaux et territoriaux, ou encore à agir en faveur des publics les plus fragiles. Ce document prévoit en particulier un plan exceptionnel de formation continue des enseignants et des personnels d'éducation pour les aider à aborder avec les élèves les questions relatives à la citoyenneté, à la laïcité et à la lutte contre les préjugés. Outre le maintien de l'enseignement laïc du fait religieux, ce plan prévoit également la création d'un nouvel enseignement moral et civique qui entrera en vigueur dès septembre 2015 et qui représentera 300 heures réparties sur l'ensemble de la scolarité. Par ailleurs, le 9 avril 2015, une circulaire de la ministre de la Fonction publique a fixé comme nouvelle priorité à la formation professionnelle des agents de l'Etat quant aux obligations professionnelles découlant des principes de laïcité et de neutralité.

37. Le Gouvernement a également informé l'ECRI de plusieurs initiatives de prévention des comportements racistes et homo/transphobes dans le domaine du sport. Il s'agit par exemple de l'élaboration et de la diffusion auprès de toutes les fédérations sportives d'un guide méthodologique sur les outils d'observation et de recensement des comportements contraires aux valeurs du sport, dont le racisme et l'homophobie. La fédération française de football a étendu son observatoire des comportements à l'ensemble des actes à caractère discriminant, et la fédération française de basket-ball a mis en place un observatoire similaire. Deux millions d'euros ont été dégagés pour permettre aux autres fédérations de se doter de tels outils.
38. Enfin, l'ECRI note que si les actes racistes ont été constamment dénoncés au plus haut niveau de l'Etat français, il n'en va pas forcément de même de la part des partis et des hommes politiques, notamment lors de périodes électorales. Ainsi, l'ECRI considère que l'exploitation de la question de la distribution de viande halal n'a pas été dénoncée de manière appropriée. L'ECRI note également que, si l'UDI a exclu Gilles Bourdouleix du parti suite aux propos contre les Roms (voir § 22), les partis de sensibilité politique proche n'ont pas présenté de candidats aux élections municipales à Cholet, ouvrant la voie à sa réélection en 2014. L'ECRI estime que, dans une période marquée par la progression de l'intolérance et de la violence racistes, il est crucial d'éviter l'exploitation du racisme en politique<sup>33 34</sup>.
39. L'ECRI recommande aux autorités françaises de prendre des mesures plus effectives pour remédier à l'exploitation du racisme en politique.

#### - **Plan de lutte contre le racisme et l'antisémitisme 2015-2017**

40. Parmi les réponses apportées par les autorités françaises au discours de haine, il en est une qui mérite une attention particulière. Dans son 4<sup>ème</sup> rapport<sup>35</sup>, l'ECRI regrettait l'inaction relative du Comité interministériel à la lutte contre le racisme et l'antisémitisme (CILRA) et recommandait notamment aux autorités de structurer l'action gouvernementale. L'ECRI constate que l'Etat français a pris plusieurs mesures en ce sens. En février 2012, une Délégation interministérielle

---

<sup>31</sup> La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. Son organisation est décentralisée. La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et sociales.

<sup>32</sup> Voir <http://www.education.gouv.fr/cid85644/onze-mesures-pour-un-grande-mobilisation-de-l-ecole-pour-les-valeurs-de-la-republique.html>.

<sup>33</sup> CERD (2015) : § 8a.

<sup>34</sup> CommDH (2015) : §§ 48-49.

<sup>35</sup> ECRI (2010) : § 11.

à la lutte contre le racisme et l'antisémitisme (DILCRA) a été instaurée. Ainsi, comme le demandaient l'ECRI<sup>36</sup> ou le CERD<sup>37</sup>, un premier plan de lutte contre le racisme et l'intolérance était adopté.

41. Fin 2014, le Premier Ministre, souhaitant donner « une nouvelle impulsion aux politiques du Gouvernement en matière de lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie », plaçait la DILCRA sous sa tutelle directe. Chargée de concevoir, de coordonner et d'animer la politique du gouvernement en matière de lutte contre le racisme et l'antisémitisme, ainsi que d'assurer le secrétariat du CILRA, la DILCRA a reçu la responsabilité de coordonner l'élaboration d'un nouveau plan. Ce nouveau plan de lutte 2015-2017 contre le racisme et l'antisémitisme « *La République mobilisée contre le racisme et l'antisémitisme* » (ci-après « plan 2015 ») a été présenté par le Premier ministre le 17 avril 2015, et doté par l'Etat d'un budget de 100 millions d'euros sur trois ans.
42. L'ECRI note que de nombreuses mesures de ce plan 2015 contribueront à appuyer ses recommandations. Ainsi, les mesures 1 et 2 portent sur une campagne de communication gouvernementale au premier semestre 2015 et une campagne participative au second semestre de cette même année ; la mesure 11 vise à intégrer la répression des discours de haine au droit pénal général pour simplifier les règles d'enquête et de jugement ; la mesure 12 vise à faire du racisme et de l'antisémitisme une circonstance aggravante généralisée à tous les crimes et délits ; les mesures 18 à 22 visent notamment à assurer la représentation juridique en France des hébergeurs de contenus destinés au public français, et à mettre en place une unité nationale de lutte contre la haine sur internet.
43. L'ECRI estime en particulier que la lutte contre la prévalence des stéréotypes et des préjugés racistes, mais aussi homo/transphobes, constitue un domaine d'action prioritaire et comprend que les mesures 24 à 27 visant à donner à l'école les moyens de transmettre et de faire vivre les valeurs de la République, contribueront à réaliser d'importants progrès à cet égard. L'ECRI comprend que ces mesures correspondent notamment à l'enseignement laïc du fait religieux, figurant déjà dans les programmes scolaires, ainsi qu'à un nouveau programme d'enseignement moral et civique (voir § 36). Cependant, elle constate que ces initiatives visent surtout la transmission de connaissances axées sur des principes, des règles, des faits historiques ou des notions théoriques. Elle craint que tant le contenu de ces nouveaux programmes éducatifs que celui de la formation des personnels éducatifs ne soient pas suffisamment orientés vers la résolution des questions pratiques et concrètes relatives au vivre ensemble et qui se posent au quotidien, non seulement dans la vie privée et sociale, mais aussi dans le milieu scolaire<sup>38 39</sup>. L'ECRI estime aussi que ces mesures devraient inclure la lutte contre l'homo/transphobie.
44. L'ECRI recommande aux autorités françaises de lutter efficacement contre la prévalence des stéréotypes et préjugés raciaux et homo/transphobes pour mieux résoudre les questions concrètes que pose le vivre ensemble dans un monde interculturel. A cette fin, l'ECRI recommande que les curricula scolaires et les programmes de formation des personnels pédagogiques soient revus de manière à ce qu'enseignants et élèves puissent mieux comprendre les questions sociétales en lien avec les religions, les convictions ainsi que les incidences de l'immigration.

---

<sup>36</sup> ECRI (2010) : § 23.

<sup>37</sup> CERD (2010) : § 9.

<sup>38</sup> CERD (2015) : §8c.

<sup>39</sup> CommDH (2015) : § 46.

### **3. Violence raciste et homo/transphobe**

#### **– Etendue du problème**

45. Les données communiquées par le ministère de l'Intérieur pour les signalements auprès de la police ou de la gendarmerie d'actes relevant de violence motivée par le racisme indiquent une augmentation globale de 14% des actes sur les trois dernières années (349 en 2012, 264 en 2013 et 397 en 2014). Les actes de racisme hors actes antimusulmans et antisémites ont diminué de 14% (118 signalements en 2012, 97 en 2013 et 101 en 2014). En revanche, les actes de racisme antimusulmans ont augmenté de 2% (54 signalements en 2012, 62 en 2013 et 55 en 2014), et les actes de racisme antisémites ont augmenté de 36% (177 signalements en 2012, 105 en 2013 et 241 en 2014). Les données provisoires qui ont été communiquées à l'ECRI tendent à penser que ce total a déjà été atteint pour les seuls six premiers mois de 2015. Encore une fois, l'ECRI regrette de n'avoir reçu aucune information relative au signalement d'actes homo/transphobes. Les rapports annuels de SOS Homophobie, basés sur les signalements qui lui sont adressés, permettent de se faire une idée de l'étendue de cette violence homo/transphobe. Ainsi, en 2014, sur les 2 197 signalements reçus, 13% étaient relatifs à des cas d'agression, 3% à des cas de dégradations de biens ou à des vols et 1% à des cas d'agressions sexuelles.
46. L'ECRI constate que la violence raciste se développe dans tous les domaines et parfois en toute impunité, ainsi que le démontre une affaire concernant la Société nationale des chemins de fer (SNCF) où, sur une période allant de 2011 à 2013, des agents de l'entreprise publique envoyaient des SMS racistes, diffusaient des chants néonazis dans les locaux et allant, selon un rapport du déontologue de la SNCF cité par plusieurs sources, jusqu'à infliger des violences physiques et verbales à des usagers d'origine maghrébine.
47. S'agissant de violence à l'encontre des Roms, quelques exemples particulièrement graves peuvent être cités. Le 27 septembre 2012, une cinquantaine de personnes ont attaqué un groupe de quelque 50 Roms à la cité des Créneaux (Marseille). Le groupe, dont certains membres portaient des armes, aurait menacé de mettre le feu à leurs effets personnels. Le 16 janvier 2013, un couple rom qui dormait près de la Place de la République à Paris a été victime d'une attaque à l'acide.
48. Dans le même ordre d'idée, les actes de violence par les groupes extrémistes se poursuivent, ainsi qu'en atteste par exemple l'affaire Clément Méric, militant antifasciste mort en juin 2013 sous les coups d'un skinhead. De la même manière, l'ECRI constate une forte augmentation des profanations de cimetières et de lieux de culte. Selon les informations du ministère de l'Intérieur, les cas visant des lieux chrétiens sont passés de 527 en 2011 à 673 en 2014, celles visant les lieux musulmans de 50 à 64 sur la même période et celles visant les lieux israélites de 44 à 70.
49. Mais, surtout, l'ECRI constate la multiplication d'attentats antisémites d'une gravité sans précédent. En mars 2012, Mohamed Merah tuait notamment trois enfants et un père juifs devant une école de Toulouse. Le 6 octobre 2012, un engin explosif était jeté dans un Hyper Casher de Sarcelles (Seine-Saint-Denis). Le 1<sup>er</sup> décembre 2014, à Créteil un couple juif a été séquestré, la femme violée, et leur appartement cambriolé. Selon le parquet, les agresseurs « partaient de l'idée qu'être juif signifiait qu'on avait de l'argent » rappelant les motivations identiques des agresseurs dans l'affaire du « gang des barbares » où un jeune juif avait été séquestré et torturé à mort en janvier 2006, ainsi que l'ont établi les jugements successifs, dont la sentence en appel prononcée en décembre 2010. Pour l'ECRI, ces deux affaires indiquent que la prévalence des préjugés et des stéréotypes racistes constitue un problème que les autorités françaises doivent traiter de toute urgence et rappelle sa recommandation à cet égard (voir § 44). La



haine antisémite est également entrée en jeu dans des attentats perpétrés par des citoyens français au musée juif de Belgique en mai 2014 (4 morts), ou dans un Hyper Casher à la porte de Vincennes, Paris (5 morts) en janvier 2015. Cette dernière affaire implique non seulement la haine antisémite, mais aussi le problème de la radicalisation religieuse, puisque, selon les informations disponibles, il a été établi que son auteur a coordonné son attentat avec les auteurs de l'attentat perpétré au même moment dans les locaux de l'hebdomadaire satirique « Charlie Hebdo » (12 morts).

– **Réponse des autorités**

50. Au vu des statistiques relatives aux condamnations que le ministère de la Justice lui a transmises, l'ECRI constate un taux de condamnation relativement stable. Ainsi, en ce qui concerne les atteintes au motif de l'origine, la race, l'ethnie, la nationalité ou la religion, 84 condamnations ont été inscrites au casier judiciaire en 2009, 68 en 2010, 42 en 2011, 73 en 2012 et 67 en 2013. Concernant les atteintes au motif de l'orientation sexuelle ou l'identité de genre, on en relève 53 en 2009, 42 en 2010, 42 en 2011, 52 en 2012 et 44 en 2013.
51. Face aux attentats les plus graves, l'ECRI constate que les autorités ont su prendre des mesures immédiates. Dans le cas des attentats, d'importants dispositifs ont été dégagés pour une identification rapide des criminels, leur recherche et leur arrestation. Des actions de protection de la population ont été prises. En 2013 et en 2014, l'Etat a injecté quelques 500 000 euros pour la sécurisation des lieux de culte juifs. Suite aux attentats de janvier 2015, cette protection a été renforcée par une présence militaire dans 717 écoles et lieux de culte juifs (soit la totalité d'entre eux) et dans plus de 1 000 mosquées également. L'ECRI comprend que, à cet effet, le Ministère de la Défense a lancé un plan de recrutement de près de 10 000 personnes pour une période de trois ans. Le Ministère de l'Intérieur a confié à un préfet la coordination de cette mission.
52. Par ailleurs, le gouvernement s'est organisé pour répondre à la menace extrémiste. Ainsi, suite à l'affaire Merah (voir § 49), la Direction centrale du renseignement intérieur (DCRI) a été réformée pour donner naissance à la Direction générale de la sécurité intérieure (DGSI), chargée de suivre les extrémistes de gauche comme de droite et de mener les enquêtes à cet égard. Ces dispositifs ont permis, par exemple, d'interpeller en juillet 213 l'extrémiste de droite d'origine norvégienne Kristian Vikernes dont l'épouse venait de se procurer des armes à feu<sup>40</sup>. Ces dispositifs avaient également permis d'identifier la radicalisation des auteurs des attentats évoqués précédemment, mais sans pouvoir mener à des actions de prévention. A cette fin, le Gouvernement a adopté une loi du 13 novembre 2014 relative à la lutte contre le terrorisme, complété par un projet de loi sur le renseignement, qui a été adopté en première lecture à l'Assemblée nationale le 5 mai 2015<sup>41</sup>. Ce nouveau dispositif permettra, entre autres, de pouvoir renforcer la prévention des actes radicaux.
53. L'ECRI note également que les autorités ont renforcé leur coopération avec la société civile sur le modèle du partenariat déjà ancien entre le Service de protection de la communauté juive (SPCJ) et le ministère de l'Intérieur, en instaurant une coopération similaire avec le Conseil français du culte musulman (CFCM) et la LICRA. Ces partenariats permettent d'échanger des informations permettant une meilleure détection des incidents racistes par les autorités, mais aussi d'améliorer la prise en charge initiale des victimes et, le cas échéant, de les conseiller sur la manière de porter plainte. Les autorités estiment que ces partenariats produisent des effets positifs. Constatant ces résultats positifs pour

---

<sup>40</sup> ECRI (2015) : § 39.

<sup>41</sup> Cette loi sur le renseignement a été promulguée le 24 juillet 2015 et publiée au Journal officiel du 26 juillet 2015.

deux groupes vulnérables en particulier, l'ECRI estime nécessaire d'établir des dispositifs semblables pour les Roms ou les personnes LGBT.

54. L'ECRI recommande aux autorités françaises d'établir un partenariat similaire à ceux existants déjà avec le CFCM, le SPCJ ou la LICRA avec des organisations de la société civile offrant du soutien à la population rom ou aux personnes LGBT, afin d'améliorer la détection des actes de violence racistes dont ces groupes vulnérables sont victimes et le suivi du dépôt de plaintes à cet égard.

#### **4. Politiques d'intégration**

##### **– Les politiques générales d'intégration**

55. Les politiques d'intégration françaises ont été décrites et analysées par l'ECRI dans son 4<sup>ème</sup> rapport sur ce pays<sup>42</sup>. Celles-ci visent essentiellement les moyens à mettre en place pour accueillir les ressortissants des pays tiers à l'Union européenne. Elles définissent un parcours d'intégration portant sur l'accueil et la première installation des immigrés, mais aussi la phase de stabilisation et la préparation au passage à la nationalité française. En outre, les immigrés peuvent aussi bénéficier de certains services et prestations tels que les services de recherche d'emploi (« Pôle emploi ») et de formation professionnelle, aux prestations de chômage, mais aussi aux soins de santé ou au logement.

56. Concernant le parcours d'intégration proprement dit, l'ECRI notait dans son 4<sup>ème</sup> rapport<sup>43</sup>, que ce dispositif reposait notamment sur les Contrats d'accueil et d'intégration (CAI) et recommandait aux autorités françaises de revoir ce système, mais aussi de continuer à prendre des mesures incitatives en faveur de l'intégration. L'ECRI leur recommandait également de poursuivre leurs efforts pour promouvoir la diversité et l'égalité des chances<sup>44</sup>. Durant les dernières années, ce système a été enrichi de plusieurs autres dispositifs en ce qui concerne l'accompagnement vers l'emploi, l'accompagnement de publics vulnérables, et la prévention des discriminations, à travers différents mécanismes telles que les programmes régionaux d'insertion des personnes immigrés (PRIPI), et les plans d'intégration départementaux (PDI). La dimension intégration par l'emploi a été renforcée avec la mise en place d'un système de bilan de compétences professionnelles permettant aux migrants de valoriser leurs diplômes et leurs compétences. En 2010, un accord-cadre pluriannuel entre les ministères de l'Immigration, de l'Emploi, l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) et « Pôle emploi » a été établi, afin de favoriser l'orientation professionnelle des signataires du CAI et réduire les délais d'accès à l'emploi.

57. Outre ces mesures visant spécifiquement les immigrés, l'ECRI note que différentes politiques générales peuvent aussi bénéficier aux groupes vulnérables et participent en conséquence à la réalisation de ses recommandations concernant leur intégration ou la lutte contre les discriminations dont elles sont victimes. C'est par exemple le cas des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS), dont l'ECRI note qu'ils comportent un volet de lutte contre les discriminations qui répond à ses recommandations du 4<sup>ème</sup> rapport<sup>45</sup>. La prévention de la discrimination a été soutenue par la mise en œuvre du « label diversité » dont la création avait été notée par l'ECRI dans son 4<sup>ème</sup> rapport. Dans le domaine de l'éducation, l'ECRI note l'adoption en juillet 2013 d'une loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'École de la République ayant mené à l'adoption, en mai 2015, d'une réforme du Collège dans laquelle l'accompagnement personnalisé sera renforcé et des

---

<sup>42</sup> ECRI (2010) : §§ 125-130.

<sup>43</sup> ECRI (2010) : § 131.

<sup>44</sup> ECRI (2010) : § 149.

<sup>45</sup> ECRI (2010) : § 54.

mesures seront prises pour mettre fin, selon les termes du ministère de l'Éducation, à la ghettoïsation des collèges<sup>46</sup>, et notamment une allocation progressive des moyens d'enseignement pour plus d'égalité, ou la création de secteurs communs à plusieurs collèges pour favoriser la mixité sociale, faisant ainsi écho aux préoccupations exprimées par l'ECRI dans son 4<sup>ème</sup> rapport<sup>47</sup>. Dans le domaine du logement, on peut également citer la poursuite du plan national de rénovation urbaine (PNRU) déjà noté par l'ECRI également.

58. Pour ce qui est de la mise en œuvre de ces politiques d'intégration, et selon les données du ministère de l'Intérieur, la part du budget de l'Etat<sup>48</sup> consacré spécifiquement à l'accueil, à la formation linguistique et aux diverses actions d'intégration a été de 50 millions d'euros en 2013, 46 millions en 2014 et près de 42 millions ont été prévus pour 2015. Ces actions ont permis de conclure avec des personnes arrivant en France en vue d'une installation durable environ 100 000 CAI en 2010, 2011, 2012 et plus de 108 000 en 2013. Au total, depuis l'introduction du CAI, près de 2,5 millions de personnes disposent aujourd'hui d'un titre de séjour relevant de cet instrument. Concernant le label diversité, plus de 380 organisations regroupant près de 840 000 salariés ont été labellisées<sup>49</sup>. Enfin, selon les données de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), ce ne sont pas moins de 400 projets qui, depuis 2003, ont reçu près de 12 milliards d'euros de subventions, améliorant ainsi le cadre de vie de près de 4 millions d'habitants, dans près de 490 quartiers.
59. Pour ce qui est des effets de ces politiques, l'ECRI se réfère à titre d'exemple à une étude publiée par l'INSEE en novembre 2011<sup>50</sup> qui dresse un tableau précis de la situation en Île-de-France, région comptant environ 40% du nombre total d'immigrés en France. Cette étude révèle que les immigrés sont significativement plus nombreux que la population majoritaire à s'estimer avoir été victimes de discrimination. Elle montre également qu'une proportion d'immigrés plus importante que la population majoritaire quitte le système scolaire sans le Bac, souffre d'un plus fort taux de chômage, et réside dans un logement suroccupé. Cette étude montre également une amélioration générale dans tous ces domaines comparés à la situation observée en 1999. Notant ces résultats qui démontrent que les efforts consentis ont produit des résultats tangibles, l'ECRI regrette cependant de constater la baisse des budgets qui y ont été affectés sur les trois dernières années (voir § 58).
60. L'ECRI recommande aux autorités françaises de maintenir, et si possible d'augmenter, le niveau du budget alloué aux politiques d'intégration.
61. L'ECRI se félicite de ces développements significatifs mais voudrait néanmoins faire part de quelques préoccupations concernant la conception de ces politiques d'intégration. Dans son 4<sup>ème</sup> rapport<sup>51</sup>, l'ECRI recommandait aux autorités françaises d'évaluer les résultats des nouvelles politiques mises en place à cet effet pour vérifier leur efficacité en matière de réduction de discrimination en raison de l'origine et de prendre toute mesure de réajustement qui s'avérerait utile. L'ECRI note que, d'une manière générale, les différentes politiques évoquées ci-dessus n'intègrent généralement pas de dispositions visant leur

---

<sup>46</sup> Une étude publiée en juin 2015 donne un éclairage sur la question de la ségrégation dont elle contribue à établir la réalité, notamment sous l'angle de la ségrégation sociale. Voir Ly et Rugert (2015). Mixité sociale et scolaire, ségrégation inter- et intra-établissement dans les collèges et lycées français, juin 2015.

<sup>47</sup> ECRI (2010) : § 62.

<sup>48</sup> Voir, par exemple : extraits 2014 et 2015 du bleu budgétaire de la mission : immigration, asile et intégration. A noter que le budget total consacré à l'immigration, l'asile et l'intégration porte aussi sur le financement d'autres actions, notamment en lien avec l'acquisition de la citoyenneté.

<sup>49</sup> Selon les informations publiées par l'AFNOR en août 2012.

<sup>50</sup> INSEE (2011).

<sup>51</sup> ECRI (2010) : § 139.

évaluation. Selon des études récentes<sup>52</sup>, certains programmes n'ont fait l'objet d'aucune évaluation, ou alors on ne dispose tout au plus que de données statistiques de base, sans ventilation par groupes cibles, rendant de ce fait difficile de savoir dans quelle mesure ces politiques ont réellement pu bénéficier aux groupes vulnérables.

62. L'ECRI recommande à nouveau aux autorités françaises de prendre des mesures pour que toute politique, en cours ou à venir, et contribuant à l'intégration de groupes vulnérables, comporte des dispositions établissant les conditions d'une évaluation périodique visant à en établir les effets.
63. Pour ce qui est de la conception des politiques générales d'intégration, l'ECRI note que l'accent initial du parcours d'intégration sur la formation linguistique se fait au détriment de l'intégration par l'emploi, dans la mesure où l'évaluation des qualifications et l'aide à la recherche d'emploi interviennent dans un second temps. Par ailleurs, cette formation ne serait pas suffisamment adaptée aux réalités concrètes et quotidiennes auxquelles font face les personnes en recherche d'emploi. L'évaluation des qualifications interviendrait trop tardivement dans le parcours d'intégration, et se limiterait à une revue rapide et superficielle des compétences et des qualifications. Enfin, l'ECRI comprend que la procédure de reconnaissance des diplômes acquis à l'étranger ne fonctionne pas de manière optimale<sup>53</sup>.
64. L'ECRI recommande aux autorités françaises de revoir le dispositif du Contrat d'accueil et d'intégration (CAI) et, notamment, d'adapter la formation linguistique pour faciliter l'accès des immigrants à l'emploi, de procéder à l'évaluation des qualifications de manière plus précoce, y compris en recourant, le cas échéant, à des services d'interprétation, et à rendre la procédure de reconnaissance des diplômes acquis à l'étranger plus efficace.
65. L'ECRI note que les autorités françaises ont pris acte de la situation en matière de politiques d'intégration et qu'un projet de loi relatif aux droits des étrangers en France est en cours d'études par la commission des lois et par la commission des affaires étrangères, mais n'a pas encore été inscrit à l'ordre du jour des travaux de l'Assemblée nationale. Selon les informations qu'elle a reçues à ce stade, l'ECRI comprend que cette loi propose notamment de renforcer l'effort de formation linguistique, l'accompagnement des personnes les plus vulnérables et de revoir les outils d'intégration professionnelle.
66. Enfin, l'ECRI constate un ressentiment de certains groupes vulnérables quant à l'absence de réponse des autorités sur la question des réparations suite à la traite négrière et au passé colonial de la France. Elle comprend les déclarations du Président de la République en mai 2015 comme n'excluant pas des réparations autres que strictement financières. Elle note également diverses actions du Gouvernement, comme l'adoption d'une loi n° 2001-434 du 21 mai 2001 tendant à la reconnaissance de la traite et de l'esclavage en tant que crime contre l'humanité (dite « loi Taubira ») et, sur cette base, la création d'un Comité pour la mémoire de l'esclavage devenu, en 2009, le Comité pour la mémoire et l'histoire de l'esclavage.
67. L'ECRI recommande aux autorités françaises de poursuivre le débat à la lumière de la déclaration du Président de la République en mai 2015 sur la question des réparations autres que pécuniaires à la suite de la traite négrière et du passé colonial de la France, en concertation avec la société civile, et de définir une politique à cet égard.

---

<sup>52</sup> Safi (2014) : p. 20. Institut Montaigne (2014) : p. 69.

<sup>53</sup> Safi (2014) : pp. 12 sqq.

– **Intégration des femmes musulmanes**

68. La société civile a attiré l'attention sur le fait que l'intégration des femmes musulmanes pose un problème particulier, notamment sous l'angle du port du voile. Dans son 4<sup>ème</sup> rapport, l'ECRI avait d'ailleurs recommandé aux autorités françaises de mener une campagne d'information et de sensibilisation auprès des agents des services publics et de la population majoritaire afin de prévenir tout cas de demande illégale et discriminatoire faite aux musulmanes portant le voile soit de le retirer soit de ne pas accéder au lieu public concerné. Les autorités françaises ont assuré avoir pris des mesures à cet égard. La promotion du « label diversité » participe également de cet effort.
69. Concernant plus particulièrement le cas de femmes musulmanes qui avaient été priées de retirer leur voile lorsqu'elles participaient à des sorties scolaires comme parents accompagnateurs, l'ECRI note que le Conseil d'Etat a rendu en décembre 2013 un avis indiquant que les parents accompagnateurs ne sont pas des collaborateurs du service public et qu'ils échappent donc à l'obligation de neutralité religieuse. Cependant, la circulaire n° 2012-056 recommandant l'interdiction d'accompagner les sorties scolaires aux mères d'élèves portant un voile n'a pas été abrogée ou amendée suite à cet avis du Conseil d'Etat. L'ECRI constate que les établissements scolaires conservent une large marge d'appréciation dans la mise en œuvre de ces dispositions, et que des incidents de même nature se reproduisent régulièrement.
70. L'ECRI recommande aux autorités françaises de clarifier la réglementation concernant le port du voile par les mères accompagnant les sorties scolaires et à prendre des mesures pour assurer que les décisions prises par les autorités scolaires sont exemptes de toute dimension discriminatoire, y compris en prévoyant, le cas échéant, des sanctions appropriées.
71. Dans son 4<sup>ème</sup> rapport, l'ECRI faisait état de débats concernant l'interdiction de la burqa ou du niqab dans les lieux publics. En octobre 2010 a été adoptée une loi n° 2010-1192 interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public. L'ECRI prend note de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire S.A.S. c. France n° 43835/11 dans lequel la Cour a jugé cette interdiction justifiée au regard de l'objectif du « vivre ensemble » souligné par l'Etat français.
72. Dans son 4<sup>ème</sup> rapport faisait état de problèmes découlant d'une mauvaise interprétation de la loi n° 2004-228 du 15 mars 2004 encadrant, en application du principe de laïcité, le port de signes ou de tenues manifestant une appartenance religieuse dans les écoles, collèges et lycées publics. L'ECRI note que des cas de cette nature se sont reproduits comme, en avril 2015, dans la ville de Charleville-Mézières où une jeune fille s'est présentée à son collège avec une jupe dont les autorités scolaires ont estimé qu'elle s'apparentait à un signe ostentatoire. L'ECRI observe que, dans ce cas comme dans d'autres, le ministère de l'Education a réagi en rappelant les dispositifs applicables et les obligations des acteurs concernés.
73. Dans son 4<sup>ème</sup> rapport, l'ECRI soulignait aussi le problème des discriminations dans l'emploi. Plusieurs affaires de licenciement où le port du voile entrainé en jeu ont contribué au développement de la jurisprudence. Dans l'affaire « Baby-Loup », la Cour de Cassation a confirmé dans un arrêt de juin 2014 les conditions dans lesquelles une entreprise privée ou une association peuvent restreindre la liberté du salarié de manifester ses convictions religieuses. Dans une autre affaire, la chambre sociale de la Cour de cassation a adressé en avril 2015 une question préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne pour vérifier si le souhait d'un client d'une société de ne plus voir des prestations assurées par une salariée portant un foulard islamique peut constituer ou non une exception d'exigence professionnelle prévue à la directive 78/2000/CE du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de

traitement en matière d'emploi<sup>54</sup> et dont la réponse qui y sera apportée permettra de continuer à clarifier la question des discriminations dont peuvent être victimes les femmes portant le voile.

74. Comme les autorités françaises ne maintiennent pas de système de collectes de données relatives aux discriminations, la délégation de l'ECRI a étudié ces cas lors de consultations avec des organisations représentatives des différentes communautés religieuses ou non-convictionnelles et avec différentes ONG, notamment en Seine-Saint-Denis et à Clichy-sous-Bois. Celles-ci se sont unanimement accordées à dire que le modèle républicain, le principe d'égalité des citoyens et l'organisation laïque de la société constituent des valeurs favorisant la cohabitation pacifique.
75. L'ECRI considère que deux situations peuvent compromettre cet équilibre républicain. Tout d'abord, ainsi qu'elle l'a déjà constaté à propos du discours de haine, la classe politique peut, au nom d'une conception restrictive de la laïcité, amener des propositions qui sont perçues comme sources de discrimination. L'ECRI se réfère par exemple à la décision du maire de Chalon-sur-Saône, en mars 2015, de ne plus proposer de repas de remplacement sans porc dans les cantines de sa commune, ou à divers projets de loi, comme le projet de loi « Ciotti » visant à étendre la prohibition du port du voile de la loi de 2004 aux salles de cours, lieux et situations d'enseignement et de recherche des établissements publics d'enseignement supérieur, ou comme le projet de loi « Laborde » visant à imposer la laïcité aux structures privées accueillant la petite enfance. Concernant ce projet, l'ECRI note d'ailleurs que la CNCDH, l'Observatoire de la laïcité et le Conseil économique, social et environnemental en demandent l'abandon. L'ECRI rappelle ici, encore une fois, sa recommandation concernant l'exploitation du racisme dans le discours politique (voir § 39). Enfin, l'ECRI note que le concept de laïcité est le sujet d'un vif débat au sein de la société française, mais constate que les mesures 24 à 27 du plan 2015 visant à donner à l'école les moyens de transmettre et faire vivre les valeurs de la République contribueront à le clarifier au niveau du système scolaire et comprend que les mesures 6 à 8 de ce plan permettront d'atteindre un objectif similaire au sein de la société française dans son ensemble.
76. Ensuite, l'ECRI observe que certains groupes instrumentalisent une identité ethnique ou religieuse pour promouvoir des exigences qui peuvent aller jusqu'au déni des valeurs de la République définies dans l'article premier de la Constitution<sup>55</sup>, voire même de la loi. L'étude réalisée en 2014, conjointement par l'Observatoire du fait religieux en entreprise (OFRE) et l'Institut Randstad montre par exemple que des demandes d'employés liées à la religion sont relatives : au souhait de ne pas travailler avec une femme (environ 8%) ; de ne pas vouloir travailler avec des collègues qui ne soient pas des coreligionnaires (environ 8%) ; de ne pas travailler sous les ordres d'une femme (environ 5%) ; ou au refus de travailler avec un collègue pour d'autres motifs religieux (environ 3%). Ici, l'ECRI considère important de rappeler à toutes les composantes de la société les principes fondamentaux des droits de l'homme et s'étonne de ne pas trouver clairement la trace d'une telle action dans le plan 2015.
77. L'ECRI recommande aux autorités françaises de compléter le plan d'action 2015 de lutte contre le racisme et l'antisémitisme, et d'y inclure une nouvelle action (ou préciser une action existante) visant à procéder à une campagne de

---

<sup>54</sup> Cette directive a été transposée en droit français à l'article L. 1133-1 du code du travail.

<sup>55</sup> La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. Son organisation est décentralisée. La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et sociales

sensibilisation sur les principes des droits de l'homme applicables en matière de discrimination raciale et sur les lois à respecter en la matière.

78. Enfin, l'ECRI observe que l'intégration des femmes musulmanes passe également par leur représentation dans les manuels scolaires, ainsi qu'elle l'avait déjà noté dans son 4<sup>ème</sup> rapport<sup>56</sup>, que cette question touche d'ailleurs très largement l'ensemble des groupes vulnérables constitués de personnes provenant d'anciennes colonies, et considère que des réponses à ces questions renforceront ses recommandations précédentes en matière d'éducation (voir § 44).
79. L'ECRI recommande aux autorités françaises de poursuivre les efforts visant à supprimer des manuels et des programmes scolaires toute référence encourageant les préjugés et les stéréotypes à l'encontre de groupes vulnérables.

– **Intégration des Roms<sup>57</sup>**

80. On l'a vu ci-dessus, les politiques françaises d'intégration visent essentiellement les immigrés. Elles peuvent à ce titre s'appliquer aux Roms étrangers venant de pays n'appartenant pas à l'Union européenne. Pour les Roms venant de pays appartenant à l'Union européenne, ce sont les dispositifs de droit commun qui s'appliquent en principe et l'ECRI estime important de voir si ceux-ci couvrent les besoins spécifiques de ce groupe vulnérable. Dans son 4<sup>ème</sup> rapport, l'ECRI avait formulé plusieurs recommandations concernant les Roms<sup>58</sup>, notamment concernant les dispositions et pratiques dérogatoires ou en matière d'aires de stationnement ou de logement. L'ECRI considère que les conclusions élaborées par Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe suite à sa visite en France en septembre 2014 recourent ses propres conclusions. Elle estime que les progrès ont été insuffisants, ainsi qu'en attestent l'application encore imparfaite, malgré des progrès continus, de la loi relative à l'accueil et à l'habitat des Gens du Voyage<sup>59</sup>, ou les décisions du Comité européen des droits sociaux du Conseil de l'Europe (CEDS) indiquant une discrimination des Roms en matière d'accès au logement<sup>60</sup>. L'ECRI renvoie au rapport du Commissaire pour une analyse plus détaillée sur ces questions.
81. Dans son 4<sup>ème</sup> rapport, l'ECRI recommandait également aux autorités françaises de veiller à prévenir toute expulsion forcée et illégale de familles roms de leur logement qui les mettrait dans des situations inextricables. Parmi les diverses mesures prises par les autorités françaises, l'ECRI note l'adoption en août 2012 d'une circulaire interministérielle concernant des campements illicites, et visant notamment à faire précéder toute évacuation d'un diagnostic individualisé des situations et à mettre en place toutes les mesures d'accompagnement adaptées par exemple en termes de scolarisation, d'accès aux soins, ou d'hébergement. En septembre 2012, le premier ministre a confié au délégué interministériel à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL) la mission d'anticiper et d'accompagner les opérations d'évacuation des campements illicites. Enfin, l'ECRI note que, suite à un rapport de la Cour des Comptes de 2012 qui faisaient état d'insuffisance en matière d'accueil et d'accompagnement des Gens du Voyage, et suite à un rapport établi à la demande du Premier ministre par le

<sup>56</sup> ECRI (2010) : § 63.

<sup>57</sup> L'ECRI rappelle encore une fois que ce terme est employé selon la définition du Conseil de l'Europe.

<sup>58</sup> ECRI (2010) : §§ 101-103 et 113.

<sup>59</sup> Le Gouvernement a indiqué à l'ECRI travailler sur une proposition de loi relative au statut, à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage abrogeant la loi n° 69-3 du 3 janvier 1969 relative à l'exercice des activités ambulantes et au régime applicable aux personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe. Cette proposition, qui supprime les titres de circulation et l'obligation de rattachement à une commune, a été déposée à l'Assemblée nationale où elle a fait l'objet d'une première lecture le 9 juin 2015.

<sup>60</sup> CEDS (2012).

préfet Hubert Derache en 2013, une Commission nationale consultative des Gens du Voyage (CNCGDV) a été créée. Un décret n° 2015-563 du 20 mai 2015 fixe la nouvelle composition et le fonctionnement de cette Commission nationale et conforte sa place dans le pilotage des politiques publiques, notamment en lui conférant une compétence consultative sur les projets de texte législatifs et réglementaires intéressant les gens du voyage.

82. Selon le rapport publié par la FRA en 2012 suite à une enquête menée en 2011 dans 11 États de l'Union européenne<sup>61</sup>, 6% des Roms ont reçu une aide du gouvernement dans la recherche d'un logement, contre 25% dans le reste de l'Europe. Or, à compter de 2013, un budget de 4 millions d'euros a été dédié au financement de mesures de diagnostic et d'accompagnement vers le logement prévus par la circulaire précitée. Ce budget a permis en 2013, de mener 44 projets dans 13 régions et, en 2014, 61 projets dans 16 régions. L'évaluation de ces projets montre que, pour 2013, ces mesures ont permis à 395 personnes d'accéder à un logement, à 639 personnes d'accéder à un hébergement, à 908 enfants d'être scolarisés, à 303 personnes d'obtenir un emploi et à 1 910 personnes de bénéficier d'une médiation sanitaire. En mars 2014, le Gouvernement a en outre confié une mission nationale de résorption des bidonvilles à l'opérateur ADOMA. Le bilan de l'action menée par ADOMA établi en janvier 2015 permet d'établir que 693 personnes ont fait l'objet d'un diagnostic, desquels 273 ont bénéficié d'un hébergement et dont 93% de leurs enfants ont été scolarisés. L'ECRI comprend que ces dispositifs ont été mis en place sous forme de projets pilotes locaux. Au vu des résultats encourageants enregistrés là où de tels projets ont été déployés, l'ECRI considère que ces initiatives constituent des bonnes pratiques à généraliser à l'échelle nationale<sup>62</sup>.
83. L'ECRI se félicite de l'adoption de la circulaire interministérielle de 2012 et recommande aux autorités françaises de veiller à ce que soient effectivement appliqués à l'ensemble du territoire les dispositifs visant à établir un diagnostic et à identifier et prendre des mesures d'accompagnement social, incluant notamment le relogement et le suivi de la scolarité des enfants, préalablement à toute évacuation de campements illicites et d'augmenter les ressources disponibles en conséquence.
84. Dans son 4<sup>ème</sup> rapport<sup>63</sup>, l'ECRI recommandait aux autorités françaises de trouver d'urgence des solutions permettant une scolarisation effective et durable des enfants des Gens du voyage itinérants ou semi-itinérants adaptées à leur mode de vie, et de prévenir tout cas de refus, par une municipalité, d'inscrire ces enfants à l'école. L'ECRI avait noté dans ses conclusions intermédiaires<sup>64</sup> les avancées importantes en la matière, tout en notant qu'il était prématuré d'en faire le bilan. A ces conclusions, il faut ajouter les mesures prises par les autorités françaises en relation avec l'évacuation des campements illicites décrites ci-dessus (voir §§ 81-83) et qui comportent des mesures concernant la scolarisation des enfants Roms dont a vu qu'elles produisent des résultats. Toutefois, les associations que l'ECRI a consultées à ce sujet indiquent toutes que la situation est loin d'être satisfaisante et note que le Commissaire des droits de l'homme du Conseil de l'Europe est arrivé également à la même conclusion<sup>65</sup>.
85. L'ECRI voudrait cependant souligner le fait que le problème de la scolarisation des enfants Roms relève plus largement de la question de l'accès aux droits de base. Ainsi, à la liste des motifs invoqués par certaines communes pour rejeter des demandes d'inscription, l'ECRI estime qu'il faut ajouter la difficulté à obtenir

---

<sup>61</sup> FRA-PNUD (2012).

<sup>62</sup> CERD (2015) : § 9d.

<sup>63</sup> ECRI (2010) : § 104.

<sup>64</sup> ECRI (2012).

<sup>65</sup> CommDH (2015) : § 156.



une domiciliation. Etabli par l'article L.264-1 à 10 du Code de l'action sociale et des familles (CASF), la domiciliation est un dispositif qui permet aux personnes sans résidence stable, en habitat mobile ou précaire, d'avoir une adresse administrative pour recevoir leur courrier et faire valoir leurs droits civils, civiques et sociaux, notamment l'accès à l'aide juridique ou l'ouverture de droits aux prestations sociales légales, réglementaires et conventionnelles (RSA, Pôle Emploi, la couverture maladie universelle). Leur délivrance est assurée par les Centres communaux d'action sociale (CCAS) ou par des organismes agréés.

86. Plusieurs ONG et associations de la société civile ont alerté l'ECRI sur le fait que, trop souvent, des demandes de domiciliation étaient rejetées ou que leur traitement souffrait de délais rétroactifs. Une décision du Défenseur des droits MDE-2013-92 de mai 2013<sup>66</sup> montre très clairement le lien qu'il y a entre l'absence de domiciliation et la difficulté à inscrire des enfants dans des écoles. Une autre décision MSPMLD-2015-012 de janvier 2015<sup>67</sup> illustre une difficulté de nature semblable dans une affaire tragique d'inhumation d'un bébé rom. Une ordonnance du 30 mars 2015 du tribunal administratif de Nantes en établit la réalité. L'ECRI s'inquiète de cette situation car, comme le fait remarquer la CNCDH dans l'avis qu'elle a adopté en novembre 2014 sur le respect des droits fondamentaux des populations vivant en bidonvilles - mettre fin à la violation des droits, le rejet des demandes de domiciliation constitue « l'expression administrative du refus de reconnaître leur droit à une existence réelle, droit reconnu à tout être humain, et les prive d'accès aux autres droits ».

87. L'ECRI recommande aux autorités françaises de prendre des mesures immédiates et proactives pour s'assurer qu'aucune demande légitime de domiciliation présentée par des personnes appartenant à des groupes vulnérables tels que les Roms ne soit rejetée et que les délais de traitement de ces demandes soient réduits au strict nécessaire.

## **II. Questions concernant spécifiquement la France**

### **1. Recommandations du quatrième cycle faisant l'objet d'un suivi intermédiaire**

#### **- Concernant l'organe spécialisé**

88. Dans son quatrième rapport, l'ECRI recommandait aux autorités françaises, compte tenu du rôle clé que la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) joue dans la lutte contre la discrimination raciale, de continuer à soutenir cette institution. Il convenait de veiller tout particulièrement à ce que cette institution soit régulièrement consultée et que se développe une véritable coopération avec les autorités en prenant notamment en compte ses avis et recommandations dans les domaines d'expertise qui sont les siens.
89. Dans ses conclusions intermédiaires<sup>68</sup>, l'ECRI notait que la HALDE avait été fusionnée avec trois autres autorités indépendantes et que son mandat avait été confié au Défenseur des droits, la nouvelle institution ainsi créée. L'ECRI soulignait divers points positifs, comme l'ancrage constitutionnel du Défenseur des droits, le renforcement de son statut, de son indépendance et de ses pouvoirs, mais regrettait une baisse significative du nombre de dossiers de discrimination soumis à la nouvelle institution. Le Défenseur a toutefois confirmé l'explication émise à l'occasion de l'évaluation intermédiaire. Suite à une enquête approfondie, il a pu établir divers biais méthodologiques dans le recensement

<sup>66</sup> Voir [www.defenseurdesdroits.fr/decisions/Défenseur/MDE-2013-92.pdf](http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/Défenseur/MDE-2013-92.pdf).

<sup>67</sup> Voir [www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MSP-MLD-2015-012.pdf](http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MSP-MLD-2015-012.pdf).

<sup>68</sup> ECRI (2012).

des plaintes<sup>69</sup>, et revoir les statistiques en conséquence. L'application de correctifs a permis de conclure que le nombre de plaintes n'avait pas diminué mais augmenté. Les chiffres ajustés font état de 3 055 plaintes en 2010, 2 769 en 2011, 3 132 en 2012, 3 673 en 2013, et 4 535 en 2014.

90. Le Défenseur a également attiré l'attention de l'ECRI sur le fait que cette évolution révèle une amélioration sur le plan qualitatif, le regroupement de différentes compétences en une seule institution permettant d'établir des synergies entre les différentes composantes d'une problématique et de couvrir dès lors divers problèmes sous l'angle de la discrimination également, et ainsi d'apporter une protection plus complète aux plaignants.

- **Concernant le racisme sur internet**

91. L'ECRI renvoie à son analyse de cette question dans le chapitre consacré au discours de haine (voir §§ 23 et 35). Elle note que la mise en œuvre des mesures 18 et 19 du plan 2015 devrait pouvoir constituer une réponse appropriée à ses recommandations du 4<sup>ème</sup> cycle en la matière.

- **Concernant la scolarisation des enfants des Gens du Voyage**

92. L'ECRI renvoie à son analyse de cette question dans le chapitre consacré aux politiques d'intégration (voir §§ 84-87).

**2. Politiques de lutte contre la discrimination et l'intolérance à l'égard des personnes LGBT**

- **Données**

93. L'ECRI note que l'article 8 de la loi 78-17 du 6 janvier 1978 interdit la collecte et le traitement des données à caractère personnel. C'est pourquoi il n'y a pas de chiffres relatifs au nombre des personnes LGBT en France. Cependant, certaines collectes sont autorisées sous réserve d'anonymisation, du consentement exprès de la personne concernée et si elles sont justifiées par l'intérêt public. L'ECRI se réfère notamment ici à une étude<sup>70</sup> de l'INSEE publiée en 2011 faisant état d'environ 200 000 personnes vivant dans un couple de même sexe, dont 60% de couples d'hommes, et dont 10% déclarent résider avec un enfant.

94. L'ECRI rappelle que la Recommandation CM/Rec(2010)5 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur des mesures visant à combattre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre indique qu'il est possible de collecter des données à caractère personnel sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre d'une personne si cela est nécessaire à des fins spécifiques, légales et légitimes. Il est clair que sans cette information, il est impossible de poser les bases de la définition et de la mise en œuvre de politiques de lutte contre l'intolérance et la discrimination à l'encontre des personnes LGBT.

95. L'ECRI recommande aux autorités de procéder à des enquêtes et de collecter des données sur les personnes LGBT en France, ainsi que sur la discrimination et l'intolérance dont elles peuvent être les victimes.

- **Questions législatives**

96. Pour ce qui est de l'utilisation du droit pénal pour combattre l'homo-transphobie, l'ECRI rappelle que les motifs d'orientation ou d'« identité » sexuelle sont intégrés aux dispositions incriminant l'incitation à la haine, à la violence ou à la discrimination et renvoie à l'analyse faite aux §§ 5, 9 et 10. Par ailleurs, la loi n°

---

<sup>69</sup> Doublons intra-institutionnels dus au comptage multiple d'une seule et même plainte (soumise aux délégués mais recomptée au siège) et doublons inter-institutionnels (plaintes soumises jadis à plusieurs des quatre organes dont la fusion a donné naissance à l'institution du Défenseur).

<sup>70</sup> INSEE (2013).

2008-496 du 27 mai 2008 interdit toute discrimination fondée sur l'orientation ou l'identité sexuelle dans les domaines de la santé, de l'éducation, de l'accès aux biens et services, de l'emploi. Cette interdiction est reprise à l'article L1132-1 sqq. du Code du travail et l'Article 6 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 étend cette interdiction à la fonction publique.

97. Il n'existe pas en droit français de disposition législative ou réglementaire spécifique organisant le changement de sexe à l'état civil de la personne concernée. En revanche, la jurisprudence a admis de longue date la possibilité de changement de sexe à l'état civil pour cette catégorie de personnes<sup>71</sup>. L'avis favorable à la demande de changement d'état civil est donné par décision judiciaire, suite à l'avis d'un psychiatre, dès lors que les traitements hormonaux ayant pour effet une transformation physique ou physiologique définitive, ont entraîné un changement de sexe irréversible, sans qu'il soit exigé pour autant l'ablation des organes génitaux. La CNCDH dénonce une grande insécurité juridique et se prononce en faveur d'une intervention législative<sup>72</sup>. L'ECRI comprend que des projets de loi sont en cours de préparation à ce sujet.

98. L'ECRI recommande aux autorités françaises de procéder rapidement aux travaux législatifs qui permettront d'encadrer la procédure de changement de sexe à l'état civil. Concernant un sujet aussi sensible, l'ECRI recommande aux autorités d'impliquer, pour ce faire, les organisations représentatives des personnes LGBT et de prendre en compte l'avis de la CNCDH.

99. Concernant l'asile, l'orientation sexuelle et l'identité de genre figurent parmi les motifs pris en compte pour l'octroi du statut de réfugié. L'ECRI note qu'aucune loi ne fait référence explicite à cette possibilité, mais que la protection internationale est accordée sur le fondement de la Convention de Genève du 1951, notamment du fait de l'appartenance à un groupe social. L'applicabilité de cette notion à l'orientation sexuelle a été reconnue dans les années 1990 par la jurisprudence de la Commission de recours des réfugiés (devenue Cour nationale du droit d'asile) et du Conseil d'Etat. De même, la « protection subsidiaire » peut être attribuée aux personnes LGBT.

#### - **Discrimination dans divers domaines**

100. Le rapport<sup>73</sup> publié en mai 2013 par l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) suite à son enquête sur les personnes LGBT dans l'Union européenne donne des indications sur la discrimination des personnes LGBT en France dans divers domaines. On peut y voir par exemple que 41% des personnes interrogées ont déclaré s'être senties victimes de discrimination à raison de leur orientation sexuelle l'année précédant l'enquête contre 47% pour la moyenne européenne. Dans la recherche d'emploi, en particulier, ce taux est de 11% en France contre 13% en Europe. Cette enquête montre également que 13% des personnes interrogées ont signalé le cas de discrimination le plus récent dont ils ont été victimes, contre 10% pour la moyenne européenne.

101. Les rapports annuels de l'association SOS Homophobie contiennent également des informations utiles pour évaluer la situation. Sur les cinq dernières années, l'association a enregistré une augmentation significative des signalements : 1259 signalements en 2009 contre 2197 en 2014, avec un pic à 3517 en 2013. Une augmentation subite entre 2012 et 2013 (+78%) s'explique en grande partie par l'explosion de la haine homo/transphobe suite aux débats et au vote de la loi ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe (voir chapitre sur le

---

<sup>71</sup> Arrêts n° 91-11.900 et n° 91-12.373 du 11 décembre 1992 rendus par l'assemblée plénière de la Cour de cassation, à la suite de la condamnation de la France par la Cour européenne des droits de l'homme le 25 mars 1992 dans l'affaire B. c. France, n° 13343/87).

<sup>72</sup> CNCDH (2013).

<sup>73</sup> FRA (2013c).

discours de haine, § 27). En 2014, 20% des signalements ont trait à des cas de discrimination dans divers domaines, dont 1% est relatif à des cas de licenciement. Mais, surtout, les cas relatifs au milieu scolaire ont augmenté de 25% entre 2012 et 2013, justifiant une réponse appropriée (voir ci-dessous § 103).

102. Les autorités françaises ont pris la mesure de la situation et ont lancé, en octobre 2012 un programme d'actions gouvernemental contre les violences et les discriminations commises à raison de l'orientation sexuelle ou de l'identité de genre. Son objectif est de sortir l'homophobie de l'invisibilité et de l'indifférence. Outre les mesures prises par les autorités citées précédemment (voir § 27), on peut aussi mentionner l'adoption d'une loi étendant de trois mois à un an le délai de prescription applicable aux propos discriminatoires fondés sur le sexe, l'orientation ou l'identité sexuelle ou le handicap, et le soutien gouvernemental à la Charte d'engagements LGBT de l'association Autre cercle.
103. Dans le domaine de l'éducation en particulier, SOS Homophobie rapporte une augmentation des cas d'homophobie en milieu scolaire avec 88 cas signalés à cette association en 2012, 110 en 2013 et 103 en 2014. Dans son rapport 2014, SOS Homophobie notait que dans 23% des cas l'auteur d'une agression est un membre du personnel éducatif et, que, dans ce cas, l'acte a quasi systématiquement lieu dans un établissement privé confessionnel et prend la forme d'une discrimination ou d'insultes à peine voilées, par exemple lors de discours traitant d'éducation sexuelle. Enfin 10% des jeunes victimes affirment avoir envie de se suicider. SOS Homophobie rapporte aussi que 13 % de cas les victimes sont des professeurs ou des membres du personnel éducatif.
104. Suite au constat d'une situation jugée alarmante parmi les plus jeunes, une étude<sup>74</sup> a été menée en 2013 afin de dresser un état de lieu des discriminations subies par les jeunes LGBT à l'école. Un projet pilote « les ABCD de l'égalité » visant à combattre dès le plus jeune âge les stéréotypes sexués et à transmettre des valeurs d'égalité et de respect entre les filles et les garçons, les femmes et les hommes a été mené en 2013. Un Plan d'action pour l'égalité entre les filles et les garçons à l'école lui succède en 2014. L'ECRI note que de nombreuses organisations considèrent que ces initiatives sont insuffisantes en regard de la lutte contre les préjugés homo/transphobes à, et par, l'école, ainsi qu'en attestent l'adoption et la signature d'une déclaration en mai 2015 appelant à mettre en œuvre les recommandations du rapport Teychenné et à amplifier la lutte contre l'homo/transphobie au niveau de l'Education. L'ECRI rappelle encore une fois sa recommandation concernant la lutte contre les stéréotypes dans le système éducatif (voir sous discours de haine, §§ 44-45) et estime que la lutte contre les stéréotypes homo/transphobes devrait être incluse dans un effort général de lutte contre les discriminations.

### **3. Rendre visible le crime de haine et la discrimination raciale**

105. Dans le présent rapport, l'ECRI a constaté à plusieurs reprises l'absence de données importantes pour l'appréhension de la situation que ce soit en termes de criminalité raciste et homo/transphobe ou en termes de discrimination. Elle a aussi constaté un manque d'études et d'évaluation par les autorités des politiques d'intégration ou de lutte contre les discriminations et des effets que ces politiques produisent sur les groupes vulnérables. Cette situation est d'autant plus inquiétante que l'ECRI pose le constat d'une aggravation en termes de discours de haine et de violence motivée par le racisme et l'intolérance. L'ECRI estime par conséquent qu'un effort important doit être fait dans ces domaines.

---

<sup>74</sup> Teychenné (2013).

- **Lutter contre la sous-déclaration de la criminalité raciste et homo/transphobe**

106. Une recherche de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) dans tous les pays de l'UE montre que, souvent, les victimes de crime de haine ne portent pas plainte<sup>75</sup>. Pour la France, le phénomène de la sous-déclaration est mis en évidence par des études de victimation « cadre de vie et sécurité » organisée régulièrement par l'INSEE en partenariat avec l'Observatoire national de la délinquance et de la réponse pénale (ONDRP). Une étude publiée en 2010<sup>76</sup> indique une importante sous-déclaration des cas de discours de haine et montre que 92% des injures ne sont pas déclarées, et qu'il en va de même pour 76% des menaces. En 2013, l'ONDRP a publié une étude<sup>77</sup> contenant une analyse de l'évolution de taux de victimation pour les injures à caractère raciste, antisémite ou xénophobe. Cette étude montre que, en 2012, environ 1,5% des personnes de plus de 14 ans ont été victimes de telles injures. Rapporté à l'ensemble de la population française, on peut estimer que, chaque année, des centaines de milliers de personnes sont, à l'échelle nationale, victimes d'injures racistes, ce qui contraste de manière saisissante avec les chiffres annoncés par le ministère de l'Intérieur (voir § 21).
107. Pour l'ECRI, plusieurs raisons peuvent contribuer à expliquer ce phénomène. L'ECRI avait déjà noté dans son 4<sup>ème</sup> rapport que le comportement des représentants des forces de l'ordre lors des contrôles d'identité de personnes appartenant à des groupes vulnérables reste une question préoccupante, car la manière dont ils sont conduits peut amener des troubles à l'ordre public. L'ECRI fait ici référence notamment aux émeutes à Trappes en 2013, déclenchées suite au contrôle d'un couple dont la femme portait un voile intégral ou à Clichy-sous-Bois en 2005 suite à la mort accidentelle de deux jeunes qui avaient cherché à échapper à un contrôle d'identité (la justice vient, en mai 2015, de relaxer les policiers impliqués dans cette affaire). Un autre aspect de ces contrôles réside dans la problématique des contrôles au faciès dont une étude déjà citée par l'ECRI dans son 4<sup>ème</sup> rapport contribue à établir la réalité, et que les associations de la société civile disent être toujours une pratique courante. Enfin, ces associations ont également attiré l'attention de l'ECRI sur le fait que les victimes d'actes racistes souhaitant les signaler à la police étaient découragées de porter plainte ou invitées à le faire par le biais de mains courantes, consistant en simples déclarations destinées à consigner des faits.
108. Concernant la conduite des contrôles d'identité, l'ECRI note les efforts consentis par les autorités françaises. L'ECRI se réfère notamment à l'adoption d'un nouveau code de déontologie de la police et de la gendarmerie nationale mettant notamment l'accent sur l'exemplarité dans les rapports avec la population, ainsi qu'à un effort de formation initiale et continue soutenu sur ces nouvelles dispositions. Concernant la problématique du contrôle au faciès, l'ECRI note que, désormais, un numéro d'identification est apposé sur les uniformes des représentants des forces de l'ordre. Cependant, des témoignages concordant laissent penser que ces numéros seraient trop longs et inscrits dans une écriture trop petite et, de surcroît, sur un support amovible, ce qui n'en faciliterait pas la lecture. Or l'ECRI note que la CNCDH (en 2010) et le Défenseur des droits (en 2012) ont proposé diverses solutions concrètes à ce problème, telle l'institution d'un récépissé d'attestation nominative du contrôle, mais que celles-ci n'ont pas été testées, comme ces institutions le demandaient. Enfin, concernant la problématique des mains courantes, l'ECRI sait que le ministère de la Justice rappelle régulièrement l'obligation de recevoir les infractions à caractère raciste

---

<sup>75</sup> FRA (2013b).

<sup>76</sup> Chaussebourg (2010).

<sup>77</sup> ONDRP (2013).

sous forme de plainte, et non de main courante, mais que le ministère de l'Intérieur n'entend apparemment pas y mettre fin. L'ECRI comprend que seuls les dépôts de plainte sont transmis aux procureurs et que, de ce fait, une partie importante des actes racistes ou homo/transphobes échappent à toute procédure judiciaire.

109. L'ECRI recommande aux autorités françaises d'intensifier la formation des représentants de force de l'ordre aux éléments du Code de déontologie concernant l'exemplarité des relations avec la population, de revoir le système du numéro de matricule apposé sur leurs uniformes afin de faciliter leur identification, y compris en testant les solutions proposées par la CNCDH et le Défenseur des droits, et de prendre des mesures pour mettre en application les directives du ministère de la Justice concernant la réception des infractions à caractère raciste sous forme de plainte, et non de main courante, et d'étendre ce dispositif aux infractions à caractère homo/transphobe.
110. L'ECRI recommande aux autorités françaises d'organiser une grande campagne d'information visant à faire diminuer le taux de sous-déclaration affectant les cas de discours de haine.

- **Développer les systèmes de statistiques relatives à l'égalité**

111. Dans son 4<sup>ème</sup> rapport<sup>78</sup>, l'ECRI constatait que de véritables débats avaient eu lieu depuis l'adoption de son 3<sup>ème</sup> rapport concernant la question de la mesure de la diversité et les statistiques « ethniques ». L'ECRI constate que l'analyse annoncée a eu lieu, que le COMEDD a rendu son rapport en février 2010<sup>79</sup>, mais que ses propositions, visant la mise en place d'un système de mesure de la diversité et de la discrimination et la création d'un observatoire des discriminations, sont restées tant qu'à présent lettre morte.
112. L'ECRI constate que le débat public a cependant continué. Au niveau politique, plusieurs personnalités se sont déclarées en faveur de l'établissement d'un tel système au motif, notamment, que l'on ne peut véritablement définir de politiques sans une connaissance fine des divers segments de la société française. L'ECRI se réfère ici aux positions récentes du président de l'UMP en février 2015, au rapport préparé en 2014 par les sénateurs Esther Benbassa (EELV) et Jean-René Lecerf (UMP) ou aux conclusions de l'étude de l'Institut Montaigne cité précédemment (voir § 61). D'autres estiment que de tels systèmes ne seraient pas en ligne avec la Constitution. A cet égard, l'ECRI note que la CNCDH, dans un avis adopté en mars 2012, tout en reconnaissant la nécessité de se doter d'outils pour évaluer la diversité et la discrimination, n'est pas favorable à la mise en place d'un système de collectes de données ethno-raciales relatives à l'égalité. L'ECRI note aussi que ce débat transcende les clivages politiques, ainsi qu'en attestent les positions contradictoires de Manuel Valls en 2009, alors maire d'Evry, les jugeant nécessaires, et de François Hollande, président de la République, en février 2015, les jugeant inutiles.
113. Dans le cadre du 5<sup>ème</sup> cycle de monitoring de l'ECRI, les autorités françaises ont constamment indiqué ne pas pouvoir collecter de données ou produire de statistiques ethno-raciales relatives à l'égalité, en raison des dispositions légales en vigueur. Or l'ECRI constate que la chose peut se faire dans la pratique. Elle se réfère ici, par exemple, à l'enquête « Trajectoires et Origines » (TeO) menée en 2008-2009 et dont les résultats ont été publiés en 2010, visant à approfondir la mesure des phénomènes d'intégration et de discrimination en France. Elle se réfère également au rapport de l'ONDRP mentionné ci-dessus (voir §106) ou encore à l'étude « Police et minorités visibles : les contrôles d'identité à Paris »

---

<sup>78</sup> ECRI (2010) : § 151.

<sup>79</sup> Inégalités et discriminations – Pour un usage critique et responsable de l'outil statistique, rapport du comité pour la mesure de la diversité et l'évaluation des discriminations.

(voir §107). Dans certains cas, une dérogation de la CNIL a permis de collecter des données relatives à l'égalité. Dans d'autre, il a été fait recours à l'auto-déclaration ou à l'utilisation de la technique du « ressenti d'appartenance ». A cet égard, l'ECRI note que, dans un effort commun, la CNIL et le Défenseur des droits ont même développé un guide méthodologique intitulé « mesurer pour progresser vers l'égalité des chances ». Ce guide détaille la législation en vigueur, tant concernant ce qu'il n'est pas permis de faire que concernant les dispositifs permettant de contourner ces interdictions.

114. Dans un contexte où la position officielle s'oppose à la collecte et au traitement de données ethno-raciales relatives à l'égalité, mais où ce sujet fait l'objet d'un débat public intense et où, sous certaines conditions, de telles données peuvent néanmoins être collectées et traitées, l'ECRI s'inquiète que la question n'ait toujours pas été tranchée. Elle estime que l'absence de décision en cette matière mène à une exploitation politicienne menant forcément à la stigmatisation des groupes vulnérables, ainsi qu'en atteste un cas récent datant de mai 2015 et dans laquelle le maire de Béziers a été impliqué dans une affaire de décompte d'enfants supposés musulmans dans les écoles de cette municipalité.

115. L'ECRI recommande aux autorités françaises de prendre action afin de déterminer les contours d'une politique globale de collectes de données ethno-raciales relatives à l'égalité et de proposer des dispositions législatives à cet égard.

- **Affiner les systèmes de statistiques relatives à la criminalité raciste et homo/transphobe**

116. Tout comme pour les données relatives à l'égalité, l'ECRI constate que, dans la pratique, le ministère de l'Intérieur fournit des informations sur les actes criminels dénoncés à la police et à la gendarmerie qui distinguent les actes racistes en général, des actes antimusulmans et antisémites. Cette situation découle de la conclusion de partenariats avec le SPCJ, le CFCM et la Licra. Or l'ECRI considère que des données spécifiques devraient pouvoir être établies sur les actes dont les Roms et les personnes LGBT sont les victimes et renvoie à ses recommandations à cet égard (voir § 54).

117. Enfin, l'ECRI constate également que les statistiques fournies par le ministère de la Justice sur les condamnations ne tiennent pas compte de la durée des procédures et qu'il n'est pas possible d'avoir un suivi des affaires par année d'introduction de celles-ci dans la procédure judiciaire, empêchant par là même de les mettre en relation avec les statistiques fournies par le ministère de l'Intérieur et, par voie de conséquence, d'avoir une vision claire de l'efficacité du traitement de la criminalité raciste, du dépôt de plainte au prononcé de la sentence.

118. Les autorités françaises ont indiqué à l'ECRI avoir entrepris de refondre l'ensemble des systèmes permettant de saisir les plaintes, aussi bien au niveau de la police que de la gendarmerie, et de produire un fichier commun de suivi des infractions (TAJ). Ce système TAJ utilisera une codification (NATINF) également utilisée par les juridictions pénales, ce qui permettra son interconnexion avec le système CASSIOPEE du ministère de la Justice. Cette interconnexion permettra de rétro-alimenter le système TAJ avec les suites judiciaires et les requalifications d'infractions.

119. L'ECRI recommande aux autorités françaises de faire en sorte que ces nouveaux systèmes intègrent la possibilité de ventiler les données par groupes vulnérables, ainsi que celle de pouvoir suivre les procédures dans le temps et mettre en relation le résultat des procédures judiciaires avec les cas qui les ont déclenchées, quelle que soit la durée de ces procédures.





## **RECOMMANDATIONS FAISANT L'OBJET D'UN SUIVI INTERMEDIAIRE**

Les deux recommandations spécifiques pour lesquelles l'ECRI demande aux autorités françaises une mise en œuvre prioritaire sont les suivantes :

- L'ECRI recommande aux autorités françaises de lutter efficacement contre la prévalence des stéréotypes et préjugés raciaux et homo/transphobes pour mieux résoudre les questions concrètes que pose le vivre ensemble dans un monde interculturel. A cette fin, l'ECRI recommande que les curricula scolaires et les programmes de formation des personnels pédagogiques soient revus de manière à ce qu'enseignants et élèves puissent mieux comprendre les questions sociétales en lien avec les religions, les convictions ainsi que les incidences de l'immigration.
- L'ECRI recommande aux autorités françaises de prendre des mesures immédiates et proactives pour s'assurer qu'aucune demande légitime de domiciliation présentée par des personnes appartenant à des groupes vulnérables tels que les Roms ne soit rejetée et que les délais de traitement de ces demandes soient réduits au strict nécessaire.

Un processus de suivi intermédiaire pour ces deux recommandations sera mené par l'ECRI au plus tard deux ans après la publication du présent rapport.



## LISTE DES RECOMMANDATIONS

L'emplacement des recommandations dans le texte du rapport est indiqué entre parenthèses.

1. (§ 2) L'ECRI recommande une fois encore à la France de ratifier le Protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme.
2. (§ 10) L'ECRI recommande (1) que soient explicitement érigées en infractions (i) l'expression publique d'une idéologie prônant la supériorité d'un ensemble de personnes, ou qui calomnie ou dénigre un tel ensemble de personnes ; (ii) la création ou la direction d'un groupement qui promeut le racisme, le soutien à ce groupement ou la participation à ses activités ; (2) que soit ajoutée dans le Code pénal une disposition prévoyant expressément que le mobile raciste constitue une circonstance aggravante de toute infraction ordinaire ; et (3) que la motivation homophobe et transphobe soit elle aussi considérée comme circonstance aggravante de toute infraction ordinaire.
3. (§ 15) L'ECRI recommande que la loi sur les marchés publics soit revue de manière à rendre obligatoire le respect d'une politique de non-discrimination par les parties auxquelles les autorités publiques attribuent des marchés, des prêts, des subventions ou d'autres avantages, à étendre cette obligation au respect et à la promotion d'une telle politique, et à prévoir que la violation de cette condition puisse entraîner la résiliation du contrat, de la subvention ou de tout autre avantage.
4. (§ 17) L'ECRI recommande que la législation soit modifiée afin de prévoir spécifiquement que soit supprimé le financement public des partis politiques ou des organisations qui promeuvent le racisme.
5. (§ 31) L'ECRI recommande aux autorités françaises d'harmoniser les dispositions pénalisant le discours de haine et les procédures y relatives. Le cas échéant l'ECRI recommande aux autorités de veiller à former l'ensemble des acteurs de la chaîne judiciaire concernés pour toute mesure nouvelle en la matière.
6. (§ 39) L'ECRI recommande aux autorités françaises de prendre des mesures plus effectives pour remédier à l'exploitation du racisme en politique.
7. (§ 44) L'ECRI recommande aux autorités françaises de lutter efficacement contre la prévalence des stéréotypes et préjugés raciaux et homo/transphobes pour mieux résoudre les questions concrètes que pose le vivre ensemble dans un monde interculturel. A cette fin, l'ECRI recommande que les curricula scolaires et les programmes de formation des personnels pédagogiques soient revus de manière à ce qu'enseignants et élèves puissent mieux comprendre les questions sociétales en lien avec les religions, les convictions ainsi que les incidences de l'immigration.
8. (§ 54) L'ECRI recommande aux autorités françaises d'établir un partenariat similaire à ceux existants déjà avec le CFCM, le SPCJ ou la LICRA avec des organisations de la société civile offrant du soutien à la population rom ou aux personnes LGBT, afin d'améliorer la détection des actes de violence racistes dont ces groupes vulnérables sont victimes et le suivi du dépôt de plaintes à cet égard.
9. (§ 60) L'ECRI recommande aux autorités françaises de maintenir, et si possible d'augmenter, le niveau du budget alloué aux politiques d'intégration.
10. (§ 62) L'ECRI recommande à nouveau aux autorités françaises de prendre des mesures pour que toute politique, en cours ou à venir, et contribuant à

l'intégration de groupes vulnérables, comporte des dispositions établissant les conditions d'une évaluation périodique visant à en établir les effets.

11. (§ 64) L'ECRI recommande aux autorités françaises de revoir le dispositif du Contrat d'accueil et d'intégration (CAI) et, notamment, d'adapter la formation linguistique pour faciliter l'accès des immigrants à l'emploi, de procéder à l'évaluation des qualifications de manière plus précoce, y compris en recourant, le cas échéant, à des services d'interprétation, et à rendre la procédure de reconnaissance des diplômes acquis à l'étranger plus efficace.
12. (§ 67) L'ECRI recommande aux autorités françaises de poursuivre le débat à la lumière de la déclaration du Président de la République en mai 2015 sur la question des réparations autres que pécuniaires à la suite de la traite négrière et du passé colonial de la France, en concertation avec la société civile, et de définir une politique à cet égard.
13. (§ 70) L'ECRI recommande aux autorités françaises de clarifier la réglementation concernant le port du voile par les mères accompagnant les sorties scolaires et à prendre des mesures pour assurer que les décisions prises par les autorités scolaires sont exemptes de toute dimension discriminatoire, y compris en prévoyant, le cas échéant, des sanctions appropriées.
14. (§ 77) L'ECRI recommande aux autorités françaises de compléter le plan d'action 2015 de lutte contre le racisme et l'antisémitisme, et d'y inclure une nouvelle action (ou préciser une action existante) visant à procéder à une campagne de sensibilisation sur les principes des droits de l'homme applicables en matière de discrimination raciale et sur les lois à respecter en la matière.
15. (§ 79) L'ECRI recommande aux autorités françaises de poursuivre les efforts visant à supprimer des manuels et des programmes scolaires toute référence encourageant les préjugés et les stéréotypes à l'encontre de groupes vulnérables.
16. (§ 83) L'ECRI se félicite de l'adoption de la circulaire interministérielle de 2012 et recommande aux autorités françaises de veiller à ce que soient effectivement appliqués à l'ensemble du territoire les dispositifs visant à établir un diagnostic et à identifier et prendre des mesures d'accompagnement social, incluant notamment le relogement et le suivi de la scolarité des enfants, préalablement à toute évacuation de campements illicites et d'augmenter les ressources disponibles en conséquence.
17. (§ 87) L'ECRI recommande aux autorités françaises de prendre des mesures immédiates et proactives pour s'assurer qu'aucune demande légitime de domiciliation présentée par des personnes appartenant à des groupes vulnérables tels que les Roms ne soit rejetée et que les délais de traitement de ces demandes soient réduits au strict nécessaire.
18. (§ 95) L'ECRI recommande aux autorités de procéder à des enquêtes et de collecter des données sur les personnes LGBT en France, ainsi que sur la discrimination et l'intolérance dont elles peuvent être les victimes.
19. (§ 98) L'ECRI recommande aux autorités françaises de procéder rapidement aux travaux législatifs qui permettront d'encadrer la procédure de changement de sexe à l'état civil. Concernant un sujet aussi sensible, l'ECRI recommande aux autorités d'impliquer, pour ce faire, les organisations représentatives des personnes LGBT et de prendre en compte l'avis de la CNCDH.
20. (§ 109) L'ECRI recommande aux autorités françaises d'intensifier la formation des représentants de force de l'ordre aux éléments du Code de déontologie concernant l'exemplarité des relations avec la population, de revoir le système

du numéro de matricule apposé sur leurs uniformes afin de faciliter leur identification, y compris en testant les solutions proposées par la CNCDH et le Défenseur des droits, et de prendre des mesures pour mettre en application les directives du ministère de la Justice concernant la réception des infractions à caractère raciste sous forme de plainte, et non de main courante, et d'étendre ce dispositif aux infractions à caractère homo/transphobe.

21. (§ 110) L'ECRI recommande aux autorités françaises d'organiser une grande campagne d'information visant à faire diminuer le taux de sous-déclaration affectant les cas de discours de haine.
22. (§ 115) L'ECRI recommande aux autorités françaises de prendre action afin de déterminer les contours d'une politique globale de collectes de données ethno-raciales relatives à l'égalité et de proposer des dispositions législatives à cet égard.
23. (§ 119) L'ECRI recommande aux autorités françaises de faire en sorte que ces nouveaux systèmes intègrent la possibilité de ventiler les données par groupes vulnérables, ainsi que celle de pouvoir suivre les procédures dans le temps et mettre en relation le résultat des procédures judiciaires avec les cas qui les ont déclenchées, quelle que soit la durée de ces procédures.



## BIBLIOGRAPHIE

Cette bibliographie fournit la liste des principales sources d'informations publiques ayant été utilisées lors de l'examen de la situation en France: elle ne doit pas être considérée comme une liste exhaustive de toutes les sources d'informations mises à la disposition de l'ECRI durant la préparation du rapport.

### Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI)

1. ECRI (2015), Cinquième rapport sur la Norvège, CRI(2015)2.
2. ECRI (2013), Conclusions de l'ECRI sur la mise en œuvre des recommandations faisant l'objet d'un suivi intermédiaire adressées à la France, CRI(2013)22.
3. ECRI (2010), Quatrième rapport sur la France, CRI(2010)16.
4. ECRI (2005), Troisième rapport sur la France, CRI(2005)3.
5. ECRI (2000a), Second rapport sur la France, CRI(2000)31.
6. ECRI (1998a), Rapport sur la France, CRI(98)47.
7. ECRI (1996), Recommandation de politique générale n° 1 : La lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance, CRI(96)43.
8. ECRI (1997), Recommandation de politique générale n° 2 : Les organes spécialisés dans la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance au niveau national, CRI(97)36.
9. ECRI (1998b), Recommandation de politique générale n° 3 : La lutte contre le racisme et l'intolérance envers les Roms/Tsiganes, CRI(98)29.
10. ECRI (1998c), Recommandation de politique générale n° 4 : Enquêtes nationales sur l'expérience et la perception de la discrimination et du racisme par les victimes potentielles, CRI(98)30.
11. ECRI (2000b), Recommandation de politique générale n° 5 : La lutte contre l'intolérance et les discriminations envers les musulmans, CRI(2000)21.
12. ECRI (2000c), Recommandation de politique générale n° 6 : La lutte contre la diffusion de matériels racistes, xénophobes et antisémites par l'Internet, CRI(2001)1.
13. ECRI (2003), Recommandation de politique générale n° 7 : La législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale, CRI(2003)8.
14. ECRI (2004a), Recommandation de politique générale n° 8 : Lutter contre le racisme tout en combattant le terrorisme, CRI(2004)26.
15. ECRI (2004b), Recommandation de politique générale n° 9 : La lutte contre l'antisémitisme, CRI(2004)37.
16. ECRI (2007a), Recommandation de politique générale n° 10 : Lutter contre le racisme et la discrimination raciale dans et à travers l'éducation scolaire, CRI(2007)6.
17. ECRI (2007b), Recommandation de politique générale n° 11 : La lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police, CRI(2007)39.
18. ECRI (2009), Recommandation de politique générale n° 12 : La lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans le domaine du sport, CRI(2009)5.
19. ECRI (2011b), Recommandation de politique générale n° 13 : La lutte contre l'antisiganisme et les discriminations envers les Roms, CRI(2011) 37.
20. ECRI (2012), Recommandation de politique générale n° 14 : La lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans le monde du travail, CRI(2012)48.

### Autres sources

21. République Française, Premier Ministre (2015), La République mobilisée contre le racisme et l'antisémitisme - Plan d'action 2015-2017, Dossier de presse.
22. Programme d'actions gouvernemental contre les violences et les discriminations commises à raison de l'orientation sexuelle ou de l'identité de genre.

23. Ministère de l'intérieur, Immigration, asile, accueil et accompagnement des étrangers en France, Accueil et accompagnement, <http://www.immigration.interieur.gouv.fr/Accueil-et-accompagnement>.
24. Ministère de la réforme de l'état, de la décentralisation et de la fonction publique (2013), Charte pour la promotion de l'égalité et la lutte contre les discriminations dans la fonction publique.
25. Ministère de la santé et des sports, Charte contre l'homophobie dans le sport.
26. Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) (2013), Avis sur l'identité de genre et sur le changement de la mention de sexe à l'état civil.
27. CNCDH (2014), La lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie – année 2013.
28. CNCDH (2015), Avis sur la lutte contre le discours de haine sur internet.
29. Comité pour la mesure et l'évaluation de la diversité et des discriminations (COMEDD) (2010), Inégalités et discriminations – Pour un usage critique et responsable de l'outil statistique, rapport du comité pour la mesure de la diversité et l'évaluation des discriminations.
30. Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) (2013), Les français et l'intégration des Roms, sondage CSA pour BFMTV réalisé les 1er et 2 octobre 2013.
31. Défenseur des droits (2013), Décision n° MDE-2013-92 du 7 mai 2013 relative à la scolarisation en classe primaire d'enfants demeurant dans des campements illicites.
32. Défenseur des droits (2014), Rapport annuel d'activités 2013.
33. Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) (2007), Délibération n° 2007-75 du 26 mars 2007.
34. Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) (2011) : Île-de-France - à la page, n°376, L'accès à l'emploi et au logement s'améliore pour les immigrés à Paris mais les inégalités et les discriminations persistent.
35. INSEE (2013), Le couple dans tous ses états.
36. Conseil de l'Europe (CdE), Comité des Ministres (1997), Recommandation R (97) 20 du Comité des Ministres sur le « discours de haine ».
37. CdE, Comité des Ministres (2010), Recommandation CM/Rec(2010)5 sur des mesures visant à combattre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre.
38. CdE, Secrétaire Général (2014), Rapport annuel - Situation de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit en Europe, SG(2014)1.
39. CdE, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Rapport suite à sa visite en France du 22 au 26 septembre 2014 (CommDH(2015)1).
40. CdE, Comité européen des Droits sociaux (CEDS) (2012), Décision sur le bien-fondé, Forum européen des Roms et des Gens du Voyage c. France, Réclamation n° 64/2011.
41. CdE, Droit et politique des droits de l'homme (2010), Réponses au questionnaire sur la mise en œuvre de la Recommandation CM/(2010)5 – France.  
[http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/others\\_issues/lgbt/Questionnaire/LGBT\\_France.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/others_issues/lgbt/Questionnaire/LGBT_France.pdf)
42. CdE, Forum européen des Roms et des gens du voyage (2014), La situation des Roms et des Gens du voyage en France.
43. Nations Unies, Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD) (2010), Observations finales du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale – France (CERD/C/FRA/CO/17-19).
44. CERD (2015), Observations finales concernant les vingtième et vingt-et-unième rapports périodiques de la France (adoptées par le Comité à sa quatre-vingt-sixième session (27 avril-15 mai 2015) (CERD/C/FRA/CO/20-21).
45. United Nations, Ruteere, M. (2014), Report of the Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance.
46. Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) (2008), Affaire C-303/06, S. Coleman contre Attridge Law et Steve Law, Arrêt de la Cour (grande chambre).



47. Union européenne (UE) (2000a), Directive n° 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique (Journal officiel n° L 180 du 19/07/2000).
48. UE(2000b), Directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail (Journal officiel n° L 303 du 02/12/2000).
49. European Union (EU), European Commission (2011), Migrants in Europe - A statistical portrait of the first and second generation
50. EU, European Commission (2013a), National protection beyond the two EU Anti-discrimination Directives - The grounds of religion and belief, disability, age and sexual orientation beyond employment.
51. EU, European Commission (2013b), Discrimination in Housing.
52. EU, European Commission (2013c), Using EU Indicators of Immigrant Integration.
53. UE, Commission européenne (2014a), Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil relatif à la mise en oeuvre de la décision-cadre 2008/913/JAI du Conseil sur la lutte contre certaines formes et manifestations de racisme et de xénophobie au moyen du droit pénal, 27.1.2014, COM(2014)27 final.
54. EU, European Commission (2014b), Joint Report on the application of Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin ('Racial Equality Directive') and of Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation ('Employment Equality Directive'), COM(2014)2 final.
55. EU, European Commission (2014c), Report on discrimination of Roma children in education.
56. European Asylum Support Office (2013), Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union 2012.
57. FRA (2012a), Survey data explorer - LGBT Survey 2012, <http://fra.europa.eu/DVS/DVT/lgbt.php>.
58. FRA (2012b), EU-MIDIS, European Union Minorities and Discrimination Survey, Data in Focus Report, Minorities as Victims of Crime: France.
59. FRA (2012c), Mettre en évidence les crimes de haine dans l'Union européenne : reconnaître les droits des victimes
60. FRA (2012d), L'accès à la justice en cas de discrimination dans l'UE - Vers une plus grande égalité.
61. Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) et Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) (2012), La situation des Roms dans 11 États membres de l'UE - Les résultats des enquêtes en bref.
62. FRA (2013a), Discrimination et crimes de haine à l'égard des personnes juives dans les États membres de l'UE : expériences et perceptions de l'antisémitisme.
63. FRA (2013b) Opinion on the Framework Decision on Racism and Xenophobia - with special attention to the rights of victims of crime.
64. FRA (2014a), Antisemitism, Summary overview of the data available in the European Union 2003-2013.
65. FRA (2014b), EU LGBT survey - European Union lesbian, gay, bisexual and transgender survey - Main results.
66. Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) (2012), Ljubljana Guidelines on Integration of Diverse Societies.
67. OSCE/Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) (2013a), Hate Crimes in the OSCE Region: Incidents and Responses - Annual Report for 2012.
68. OSCE/ODIHR (2013b), Implementation of the Action Plan on Improving the Situation of Roma and Sinti Within the OSCE Area 87, Renewed Commitments, Continued Challenges, Status Report 2013.
69. Amnesty International (2013), Condamnés à l'errance : les expulsions de Roms en France.

70. Autre Cercle (2013), Charte d'Engagement LGBT, [http://www.autrecercle.org/sites/default/files/OAC/solmep\\_charte\\_lgbt\\_x19.pdf](http://www.autrecercle.org/sites/default/files/OAC/solmep_charte_lgbt_x19.pdf).
71. Chaussebourg, L. (2010), Se déclarer victime : de l'atteinte subie au dépôt de plainte, Infostat Justice n°110, 2010.
72. Equinet (2012), Equality law in practice, Comparative analysis of discrimination cases in Europe.
73. European Roma Rights Centre (ERRC) (2014), Pas de place à l'école pour les enfants roms en France ?
74. Falque-Pierrotin, I. (2010), Lutter contre le racisme sur Internet – Rapport au Premier Ministre.
75. Institut Montaigne (2014), Dix ans de politique de diversité : quel bilan ?
76. Institut national d'études démographiques (INED) (2013), Socio-démographie de la population Trans en France : enquête sur une population difficile à atteindre, [http://www.ined.fr/en/news/scientific-meetings/ined\\_mondays/socio-demographie-de-la-population-trans-en-france-enquete-sur-une-population-difficile-a-atteindre/](http://www.ined.fr/en/news/scientific-meetings/ined_mondays/socio-demographie-de-la-population-trans-en-france-enquete-sur-une-population-difficile-a-atteindre/).
77. International lesbian, gay, bisexual, trans and intersex association (ILGA)-Europe, Annual Review of the Human Rights Situation of Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex People in Europe 2013.
78. Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP) (2013), Victimation personnelle et opinions sur la sécurité mesurées lors des enquêtes «cadre de vie et sécurité» de 2007 à 2013.
79. Reynier, D. (2014), L'antisémitisme dans l'opinion publique française - Nouveaux éclairages, FONDAPOL.
80. Safi, M. (2014), Shifting Focus – Policies to support the labour market – Integration of new immigrants in France, MPI International.
81. Service de Protection de la Communauté Juive (SPCJ) (2014), Rapport sur l'antisémitisme en France.
82. SOS Racisme (2014), Rapport sur l'Homophobie.
83. Teychenné, M. (2013), Discriminations lgbt-phobes à l'école, état des lieux et recommandations.

## **ANNEXE : POINT DE VUE DU GOUVERNEMENT**

**L'annexe qui suit ne fait pas partie de l'analyse et des propositions de l'ECRI concernant la situation en France.**

Conformément à sa procédure de monitoring par pays, l'ECRI a ouvert un dialogue confidentiel avec les autorités de la France sur une première version du rapport. Un certain nombre des remarques des autorités ont été prises en compte et ont été intégrées à la version finale du rapport (qui, sauf indication contraire expresse, ne tient compte que de développements jusqu'au 18 juin 2015, date de l'examen de la première version).

Les autorités ont demandé à ce que le point de vue suivant soit reproduit en annexe du rapport de l'ECRI.



## Rapport de la Commission européenne de lutte contre le racisme et l'intolérance (ECRI) - Observations de la France (février 2016)

### Observations relatives au paragraphe 44 du rapport de l'ECRI

#### Cadre général

La lutte contre toutes les formes de discriminations est au fondement des missions de l'Ecole, réaffirmées avec force dans la loi n°2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République. L'Ecole doit ainsi veiller à l'inclusion scolaire de tous les enfants, sans aucune distinction, à la mixité sociale des publics scolarisés, de même qu'elle doit offrir un cadre protecteur pour les élèves et les personnels et favoriser un climat scolaire serein. Elle doit en outre faire acquérir par tous les élèves le respect de l'égalité des êtres humains, quelles que soient leurs origines et leurs différences, et prévoir que la question des discriminations soit abordée dans la formation de tous les personnels enseignants et d'éducation.

Dans la politique que le ministère de l'Education nationale mène depuis de nombreuses années pour prévenir les discriminations, notamment le sexisme, le racisme, l'antisémitisme et l'homophobie, l'entrée en vigueur des programmes d'enseignement moral et civique<sup>80</sup> à la rentrée scolaire 2015-2016 a marqué un jalon essentiel. En effet, ces programmes inscrivent au cœur même des enseignements la question des discriminations, des préjugés et des stéréotypes qui les alimentent, et poursuivent l'objectif de développer, chez les élèves, l'acceptation des différences, la tolérance et le respect d'autrui.

L'instauration d'un parcours citoyen depuis la rentrée scolaire 2015-2016 a en outre pour vocation de structurer les apprentissages et l'ensemble des actions à visée pédagogique et éducative préparant les élèves à exercer leur citoyenneté de manière active et éclairée.

La politique éducative du ministère visant à prévenir les discriminations se fonde sur des enseignements, des actions éducatives, l'attention au climat scolaire et la promotion de la vie scolaire, des partenariats institutionnels et associatifs, la formation des personnels et la mise à disposition de ressources.

**La prévention du racisme et de l'antisémitisme d'une part, et la prévention de l'homophobie d'autre part, sont deux axes forts :**

**En matière de prévention du racisme et de l'antisémitisme**, l'action du ministère de l'Education nationale s'inscrit dans le cadre du plan national d'action 2015-2017 présenté le 17 avril 2015, « *La République mobilisée contre le racisme et l'antisémitisme* », dont l'une des priorités est de « *former des citoyens par la transmission, l'éducation et la culture* ». Cette action se fonde, outre les enseignements - notamment le nouvel enseignement moral et civique - sur :

- une vigilance particulière aux faits de violence ayant une motivation à caractère discriminatoire, dont la connaissance est assurée par une enquête statistique annuelle sur les faits de violence en milieu scolaire ;
- une impulsion continue pour promouvoir des actions éducatives dont certaines adossées à des journées mondiales ou nationales, permettant aux élèves de s'engager dans des actions et une réflexion qui favorisent compréhension et tolérance. On peut

---

<sup>80</sup> Les programmes d'enseignement moral et civique ont été publiés après l'audition de la France par l'ECRI (Bulletin officiel spécial de l'Education nationale n°6 du 25 juin 2015).

citer la journée de la mémoire des génocides et de la prévention des crimes contre l'humanité, le 27 janvier ; la journée des mémoires de la traite négrière, de l'esclavage et de leurs abolitions ; la semaine d'éducation et d'actions contre le racisme et l'antisémitisme, autour du 21 mars et la journée internationale pour l'élimination de la discrimination raciale ;

- un soutien à des associations complémentaires de l'enseignement et œuvrant dans le champ de lutte contre le racisme et l'antisémitisme, ou à des institutions culturelles ;
- la formation des personnels et la mise à disposition de ressources pédagogiques : dans le cadre de la mobilisation de l'École pour les valeurs de la République, le portail de ressources Canopé sur les valeurs de la République est en ligne depuis décembre 2015 ; des ressources dédiées à l'éducation contre le racisme et l'antisémitisme seront en ligne fin février 2016 ; le séminaire national de formation aura lieu le 16 mars 2016.

**En matière de prévention de l'homophobie**, le ministère a lancé le 14 décembre 2015 une nouvelle campagne, intitulée « *L'homophobie n'a pas sa place à l'École* », qui s'adresse à l'ensemble de la communauté éducative et a été élaborée en partenariat avec la société civile. Cette campagne se fonde sur la diffusion dans tous les établissements du second degré d'une affiche et d'un guide d'accompagnement qui offre des pistes pour mener une action pédagogique ou éducative à l'échelle de la classe ou de l'établissement.

Le ministère a mis en place un groupe de travail permanent qui travaille au développement :

- de l'offre de formation sur les discriminations ;
- de l'offre de ressources pour éduquer contre les discriminations et en particulier celles liées à l'orientation et l'identité sexuelles.

