

CNCDH

COMMISSION NATIONALE
CONSULTATIVE
DES DROITS DE L'HOMME

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

RAPPORT

ANNÉE 2014

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



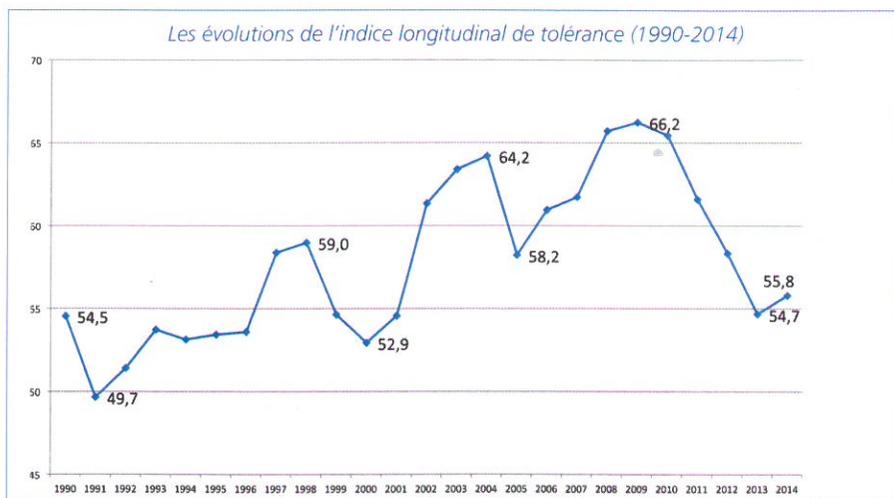
LES ESSENTIELS

*de la commission nationale consultative des droits de l'homme,
Rapporteur national sur la lutte contre le racisme*

ÉTAT DES LIEUX DU RACISME EN FRANCE

La tolérance dans l'opinion publique

Après 4 années de baisse consécutive, l'indice longitudinal de tolérance en France marque une stabilisation, voire une légère progression vers plus de tolérance.



L'indice longitudinal de tolérance a été créé en 2008 par Vincent Tiberj, docteur en science politique et chargé de recherches au Centre d'études européennes de Sciences Po.

Son objectif est de mesurer de manière synthétique les évolutions de l'opinion publique française à l'égard de la diversité avec une mesure comparable dans le temps, depuis 1990.

Cette légère progression vers plus de tolérance est intéressante alors que l'année 2014 ne présente pas un contexte favorable qui pourrait l'expliquer. On peut donc se demander si l'indice n'a pas atteint un « plancher », c'est-à-dire qu'il pourrait indiquer la part de français qui résistent aux messages racistes ou xénophobes quelles que soient les circonstances.

Toutefois, si la tolérance générale a progressé, il en va autrement de l'acceptation de certains groupes. Ainsi, des points de crispation persistent, voire s'aggravent : les résultats du sondage de 2014 font ressortir une revitalisation des vieux clichés antisémites, une persistance des préjugés anti-Roms, un rejet des pratiques liées à l'islam dans leurs manifestations tant dans l'espace public que dans la sphère privée, et chez certains, une acception dévoyée de la laïcité comme devant faire rempart à l'islam.

Les **préjugés** sont des opinions hâtives et préconçues que l'on adopte à l'égard d'un individu, d'un groupe d'individus, de leur comportement ou mode de vie et qui consistent à les catégoriser sans fondement ni connaissance. On peut les prévenir ou les déconstruire par la fraternité, la tolérance, l'éducation ou encore la mixité.

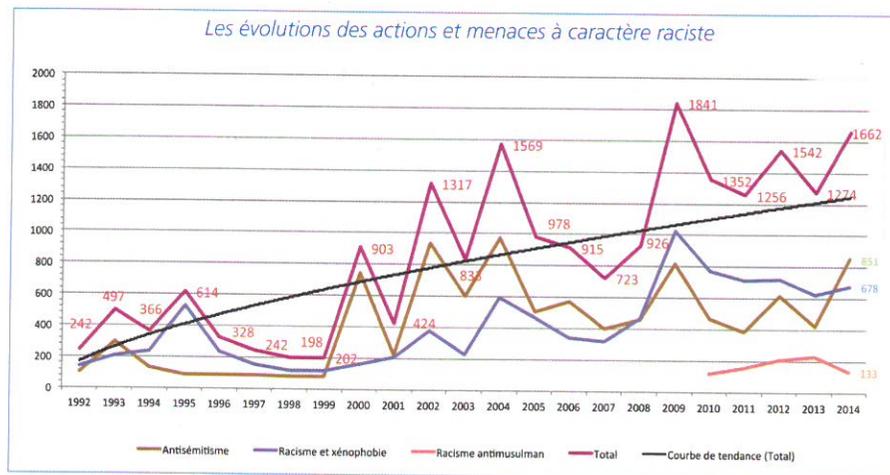
Le bilan statistique du ministère de l'Intérieur

La représentativité des chiffres en question

Les données du ministère de l'Intérieur ont pour mérite de mettre en lumière la part du racisme qui s'exprime dans le champ infractionnel et qui remonte jusqu'aux services de police et de gendarmerie. Néanmoins, son dispositif statistique n'est pas sans faille : l'existence d'un « chiffre noir » en raison de faits infractionnels largement sous-rapportés, l'intégration contestable des mains courantes, ou encore sa nomenclature lacunaire qui n'inclut notamment pas les faits de discrimination sont là autant d'éléments qu'il convient de prendre en compte dans l'analyse.

Les chiffres du ministère de l'Intérieur sur les faits délictueux (« actions » et « menaces ») à caractère raciste, antisémite et antimusulman marquent, une fois agrégées, une hausse conséquente de 30% pour l'année 2014 : l'année 2013 avait enregistré 1.274 faits constatés à caractère raciste, antisémite et antimusulman; l'année 2014 en totalise 1.662.

La courbe de tendance de la délinquance à caractère raciste ne cesse son inquiétante ascension.



Dans le détail, on constate que :

- les infractions antisémites marquent une hausse très importante de 101%, pour un total de 851 faits délictueux, contre 423 en 2013 ;
- les faits antimusulmans enregistrent une baisse notable de 41% et comptabilisent 133 faits délictueux, contre 226 en 2013 ;
- les autres faits délictueux, c'est-à-dire ni antisémites ni antimusulmans, recensés dans la catégorie générique d'« actes racistes », connaissent une faible augmentation de 8,5% avec 678 actes (contre 625 en 2013).

ÉTAT DES LIEUX DU RACISME EN FRANCE

Le lien entre les actes et les opinions

Le rapport qui existe entre les opinions et les actes constitue une clé d'analyse essentielle de ces indicateurs chiffrés.

Il convient ainsi de noter qu'il n'existe pas de rapport de symétrie absolu entre opinions et actes racistes, les deux obéissant à des logiques distinctes :

- fort heureusement, un préjugé ne se matérialise pas systématiquement par un passage à l'acte ;
- de même, l'évolution de l'opinion publique française dans son ensemble ne saurait se réduire à la seule évolution des actes racistes enregistrés, ceux-ci pouvant être le fait de minorités violentes particulièrement actives ;
- pour autant, cette disjonction entre acte et opinion trouve sa limite en ce que l'infraction au mobile raciste se nourrit nécessairement du préjugé raciste.

C'est pourquoi la CNCDH est résolument convaincue que la lutte contre le racisme doit avant tout agir sur les représentations et les préconçus racistes, par-delà ce qui tombe sous le coup de la loi pénale, dans le champ de la liberté de conscience et d'opinion.

Face à la tentation de la radicalisation de tous bords, face aux amalgames transposant le fait de l'individu à l'ensemble d'un groupe, face aux craintes profondes de déclassement social écorchant parfois la figure de l'immigré, le discours moralisateur et excluant ne peut avoir de prise, et prend au contraire le risque du durcissement.

La cohésion nationale ne peut se limiter à être scandée. Face à celui qui est tenté de se disjoindre, elle oblige à tendre la main par le dialogue, le respect, l'éducation et l'exemplarité des actions et pratiques.

LA LUTTE CONTRE LE RACISME : CE QUE DIT LE DROIT

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

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

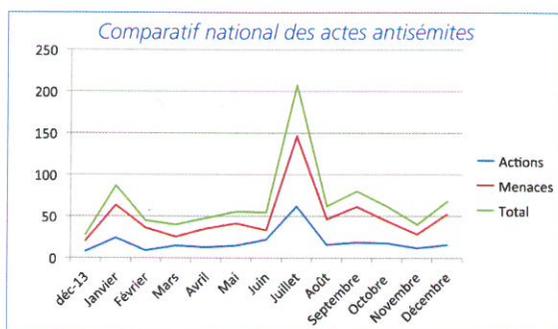
Toute personne qui s'estime victime d'une infraction à caractère raciste est en droit de déposer plainte au commissariat de police ou de gendarmerie ; l'agent qui l'accueille est tenu de recevoir sa plainte. [Article 15-3 du code de procédure pénale]

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

L'ANTISÉMITISME

Les actes antisémites

L'année 2014 a connu une hausse de plus 100% des actes à caractère antisémite, avec un total de 851 faits délictueux enregistrés par les services de police et de gendarmerie, contre 423 en 2013. Cette augmentation s'avère d'autant plus marquée s'agissant des infractions les plus graves (+130% pour les « actions » et +90% pour les « menaces »).



Plusieurs pics de violence se sont succédés durant l'année parallèlement à certains événements, notamment la manifestation « Jour de Colère » en janvier et l'intensification du conflit israélo-palestinien durant l'été 2014. Si l'actualité ne saurait constituer le seul facteur explicatif, celle-ci peut constituer un agent amplificateur sur des phénomènes structurels.

La minorité qui reste la mieux acceptée dans l'opinion publique

Les indices longitudinaux de tolérance par minorités indiquent que les juifs restent la minorité la mieux acceptée, avec un indice frôlant les 80, supérieur de 6 points à celui des noirs, de 17 points à celui des maghrébins et de 26 à celui des musulmans. Ainsi, sur les quatre indicateurs relatifs aux minorités composant la société française, à savoir la reconnaissance de la citoyenneté, le degré d'intégration dans la société, la nécessité de sanctionner les insultes et l'image positive ou négative de la religion, les opinions à l'égard des juifs sont incontestablement meilleures que pour les autres minorités.

Une revitalisation des vieux préjugés antisémites

La mesure de certains préjugés propres aux juifs donne toutefois des résultats moins satisfaisants. Ainsi, le sondage 2014 voit une progression de l'adhésion des sondés à certains vieux préjugés antisémites, tels que le sentiment que les juifs ont « trop de pouvoir » ou « un rapport particulier à l'argent ». Si ces clichés peuvent parfois être présentés sous une forme « positivée » associée au travail et au mérite, il n'en demeure pas moins qu'un préjugé, même positif, reste du racisme qui peut potentiellement se transformer en négatif, en envie voire en ressentiment.

L'ISLAMOPHOBIE

À l'occasion de son édition 2013, la CNCDH a adopté une définition du phénomène d'« islamophobie », comme « l'apparition d'une quasi phobie, c'est-à-dire d'une peur intense à l'égard de l'islam et des musulmans en France, générant un climat d'angoisse et d'hostilité à leur égard ». La CNCDH distingue la revendication islamophobe des actes délictueux au mobile antimusulman qui tombent sous le coup de la loi pénale.

Les actes antimusulmans

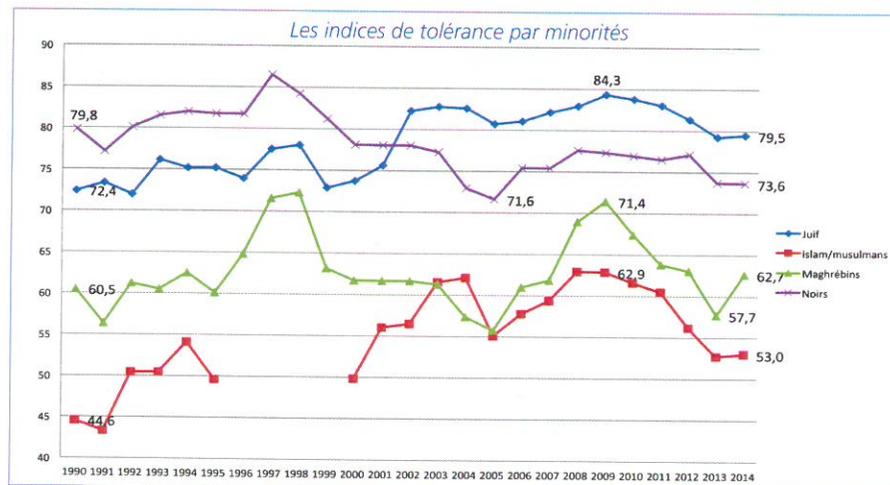
Le bilan statistique du ministère de l'Intérieur indique une baisse de 41% des infractions antimusulmanes enregistrées par les services de police et de gendarmerie, avec 133 actes en 2014 contre 226 en 2013. Cette régression concerne particulièrement les faits de moindre gravité, avec une baisse de moitié des « menaces », alors que les « actions » enregistrent une régression plus légère d'environ 11%.

Des crispations à l'encontre de la minorité musulmane

L'approbation de l'idée que les musulmans forment un groupe à part en France a reculé en 2014.

Néanmoins, le rejet des pratiques liées à l'islam se confirme cette année encore, et s'intensifie, tant pour celles visibles dans l'espace public que pour celles qui s'exercent dans la sphère privée.

Par ailleurs, la religion musulmane concentre près de 45% d'opinions négatives et certains invoquent une laïcité dévoyée pour faire « rempart » à l'islam.



Sur les indices de tolérance par minorités, les musulmans arrivent en dernière position, avec plus de 26 points d'écart avec la minorité, juive, la mieux acceptée.

LE RACISME ANTI-ROMS

De qui parle-t-on ?

On qualifie de « Roms migrants » en France les personnes vivant sur le territoire national, venant essentiellement des pays d'Europe centrale et orientale (majoritairement de Roumanie, mais également de Bulgarie et de pays d'ex-Yougoslavie), et se reconnaissant comme Roms.

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

Contrairement aux idées reçues, les populations roms en France ne sont pas de culture nomade : les bidonvilles constituent des occupations par défaut, conséquence du manque d'hébergements et de logements accessibles aux personnes à très faible revenu et aux blocages administratifs à l'entrée dans les hébergements sociaux.

Alors comment expliquer la focalisation populaire, politique et médiatique portée sur une fraction de population, érigée comme un véritable « problème Roms en France » ?

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

Les populations roms en France concentrent un racisme répandu et virulent, croisant différents univers de préjugés :

Des stéréotypes propres au statut de migrant : les populations roms en France sont souvent enfermées dans une représentation figée d'un groupe ethnique qui serait homogène, exclusivement nomade, dépourvu de tout mécanisme d'ascension sociale, bénéficiaire abusifs des prestations sociales, et n'ayant pas vocation à s'installer, ni à s'intégrer.

Le rejet de la précarité sociale : la perception négative des Roms tient également à une association à la misère, à l'insalubrité, et à la mendicité.

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

Des préjugés institutionnalisés, à l'origine de violations des droits fondamentaux

La différence comme justification systématique à l'impossible intégration : le discours public tend à justifier l'échec d'initiatives d'intégration par la seule attitude des bénéficiaires : on questionne dans une moindre mesure la pertinence des démarches de diagnostic et de suivi ou encore le caractère adapté des solutions proposées et des moyens alloués.

Plutôt qu'une ligne politique directrice ferme visant la résorption des bidonvilles par l'intégration, c'est une approche répressive qui reste malheureusement privilégiée : les évacuations forcées des Roms étrangers entraînent une situation d'errance organisée (elles ont concernées 8 455 personnes en 2011, 9 404 en 2012, 19 380 en 2013 et 13 483 en 2014).

Les discriminations et la violation des droits fondamentaux comme première conséquence du racisme : la banalisation des préjugés anti-Roms n'épargne pas les agents de l'État. Lorsque les idées reçues viennent orienter l'action publique, elles peuvent entraver l'accès aux droits et faire obstacle à l'intégration. Ainsi, encore trop de familles se voient discriminées et privées de leur droit à la sécurité, à la santé, à l'éducation et à la formation, à l'accès aux soins et à la libre circulation.



LA LUTTE CONTRE LES DISCOURS DE HAINE SUR INTERNET

À l'ère du Web 2.0

Avec le développement des réseaux sociaux et des sites de partage de contenus audiovisuels, l'internaute est désormais un éditeur de contenus.

Internet est ainsi devenu un puissant instrument de la liberté d'expression. Pour autant, derrière l'écran, avec la possibilité de l'anonymat et l'effet démultiplicateur de la diffusion sur le web, Internet est aussi dévoyé à des fins haineuses.

Cette prolifération des discours de haine se heurte au manque d'efficacité des politiques et des moyens mis en œuvre en la matière et d'effectivité d'un certain nombre de dispositifs législatifs.

Si la CNCDH est fondamentalement préoccupée par la sauvegarde, et au besoin par l'extension, de l'espace public de libre discussion, elle n'en demeure pas moins convaincue que l'internet ne saurait en aucun cas constituer une « zone de non-droit » où tout peut se dire, se faire et se diffuser.

Elle est également radicalement opposée à un contrôle a priori du net qui s'apparenterait à un régime de censure généralisée et aboutirait à la disparition de l'internet.

De manière à préserver un équilibre subtil entre ces deux extrêmes, la CNCDH formule plusieurs recommandations pensées comme un tout devant faire système, et notamment :

- **L'affirmation de la souveraineté numérique de l'État** en soumettant toute entreprise exerçant une activité économique sur le territoire français à des règles contraignantes et en soutenant le développement d'une industrie du numérique respectueuse des droits et libertés fondamentaux.
- **Le renforcement des dispositifs de lutte** issus de la loi sur la liberté de la presse du 29 juillet 1881 et de la loi pour la confiance dans l'économie numérique, sans pour autant porter une atteinte disproportionnée à la liberté d'expression que constituerait le basculement des délits d'opinion de la loi de 1881 dans le code pénal.

- **La simplification des procédures**, afin de permettre à chacun de remplir facilement sa mission citoyenne en réagissant efficacement dès le constat d'un contenu haineux.
- **La définition et la mise en œuvre d'une politique pénale ambitieuse** notamment par la mobilisation des alternatives aux poursuites et des alternatives à l'emprisonnement.
- L'investissement plein et entier par les pouvoirs publics du champ de la lutte des discours de haine sur internet, à travers **une instance de régulation chargée de la protection des droits et libertés numériques existante ou à créer, et qui serait, à l'image du web, réactive et innovante et dotée de moyens d'action diversifiés.**
- **La nécessité de l'intervention du juge pour ordonner et contrôler le retrait d'un contenu illicite et le blocage d'un site internet**, dès lors que ces mesures constituent des ingérences graves dans la liberté d'expression et de communication ; l'intervention du juge doit nécessairement être subsidiaire, sa saisine devant avoir lieu après que l'éditeur ou l'hébergeur ait été mis en demeure par l'instance de régulation de retirer ou de republier le contenu litigieux et avec possibilité pour cette dernière d'ordonner le déferement provisoire d'un contenu suspect dans l'attente du jugement.
- **L'adoption d'un plan d'action national sur l'éducation et la citoyenneté numériques** lequel prévoirait notamment le développement et la diffusion de contre-discours.

LES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DE LA CNCDH

La lutte contre le racisme doit s'incarner, avant de se réaliser dans une politique publique. Aussi, les principes d'égalité et d'universalité qui l'animent doivent venir insuffler les mesures qui sont mises en œuvre, notamment par la Délégation interministérielle à la lutte contre le racisme et l'antisémitisme, dans une approche globale et intégrée.

Même si la CNCDH adresse ses recommandations aux pouvoirs publics, la lutte contre le racisme repose sur tous et nécessite l'engagement de chacun.

Pour pleinement saisir la logique et le raisonnement, il convient de se référer aux chapitres pertinents du rapport.

L'Éducation nationale

- Veiller à corriger les discriminations que génère l'École, à travers la promotion de la mixité sociale et une véritable inclusion scolaire accueil des enfants roms allophones.
- Faire de la lutte contre toute forme d'intolérance et de discrimination une étape clé de la refondation de l'école de la République. Cela passe par la mise en place d'un enseignement moral et civique qui n'ait pas pour finalité d'imposer une morale officielle ou dominante, mais bien plutôt la construction d'une culture éthique, donnant aux élèves une compétence leur permettant de se forger une morale personnelle. Cela appelle également la promotion d'une culture de dialogue, d'ouverture et de modération ainsi qu'une meilleure connaissance du fait religieux et des principes de la République, dont celui de laïcité tel que prévu par la loi de 1905 relative à la séparation des églises et de l'État.

L'Intérieur

- Réviser la présentation du bilan statistique du ministère de l'Intérieur en procédant tout d'abord à une approche globale du racisme, puis en distinguant certains mobiles d'infractions racistes dont la liste devrait être étendue au-delà des actes antisémite et antimusulman, et enfin en intégrant les discriminations à caractère raciste.

- Poursuivre les efforts de formation initiale et continue à destination de l'ensemble des échelons hiérarchiques, particulièrement s'agissant des pratiques de refus d'enregistrement de plaintes et des contrôles au faciès.

La Justice

- Reprendre le dispositif de la Direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) de remontée des informations en matière d'infractions racistes de la part des parquets, sous une forme simplifiée susceptible de remobiliser les pôles antidiscriminations des parquets, et au-delà l'ensemble des magistrats du parquet.
- Assortir la mesure prise en alternative aux poursuites ou la peine prononcée dans les affaires à caractère raciste d'une portée pédagogique et rappeler aux auteurs les principes d'égalité, de dignité et de tolérance qui prévalent dans la société.
- Prendre en charge les victimes et leur apporter suffisamment d'informations pour qu'elles soient en mesure de saisir l'ensemble des enjeux du procès.

La Délégation interministérielle à la lutte contre le racisme et l'antisémitisme (DILCRA)

À l'automne 2014, le Premier ministre a annoncé que la lutte contre le racisme et l'antisémitisme devait être une priorité de l'action publique. Un nouveau délégué interministériel, le préfet Gilles Clavreul, a pris ses fonctions le 15 décembre 2014, et a reçu pour mission de donner une nouvelle impulsion à la politique du Gouvernement en matière de lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie déclarée « grande cause nationale » pour 2015.

Un plan d'action contre le racisme et l'antisémitisme sera proposé dans les prochaines semaines pour mobiliser la société française contre ces fléaux, rendre les sanctions plus efficaces et pédagogiques, enrayer la propagation de la haine sur Internet et protéger les utilisateurs et enfin, éduquer et transmettre les valeurs de la République.

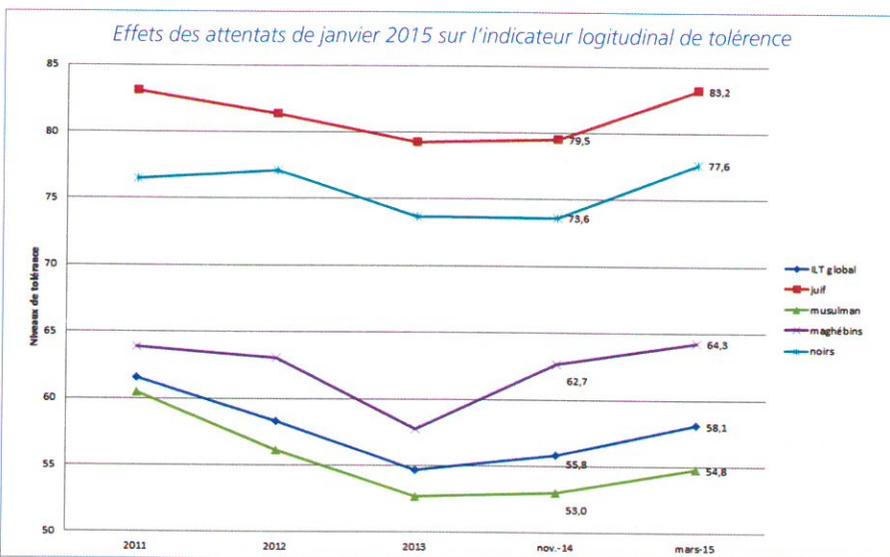
SONDAGE FLASH 2015 : L'ANALYSE DES CHERCHEURS

Nonna Mayer, Guy Michelat, Vincent Tiberj, Tommaso Vitale

Les attentats terroristes des 7 au 9 janvier 2015 et les manifestations de solidarité massives qui les ont suivis ont-ils renforcé l'acceptation et le respect des minorités ou durci les attitudes à leur égard ?

Un sondage effectué du 3 au 13 mars 2015 conforte la première hypothèse.

Entre novembre 2014 et mars 2015, l'indice longitudinal de tolérance a progressé de 2.3 points de pourcentage. L'opinion n'a pas cédé à la tentation de l'amalgame avec les auteurs de ces actes : la tolérance à l'égard des noirs progresse de 4 points, et à l'égard des musulmans et des maghrébins de 1.6 point. Quant à la minorité juive, ciblée par l'attentat contre l'Hyper Cacher de Vincennes, elle voit son indice progresser de 3.7 points.



Au total, la tendance qui se dessinait en 2014 se confirme. En baisse continue depuis 2009, l'indice global de tolérance remonte de 3.5 points par rapport à son minimum historique de novembre 2013. Les attaques contre Charlie Hebdo et contre l'Hyper Cacher n'ont pas provoqué de crispation raciste ou antisémite.

Surtout on observe une demande de répression et d'autorité accrue, face à un terrorisme qui fait peur. Si les questions sociales restent en tête des préoccupations des français, le terrorisme arrive en 3ème position, avec 13,5% de citations, soit une hausse de 5,5 points depuis l'an dernier et de 11 points depuis 2013. Quant à l'intégrisme religieux il arrive au 5^e rang, cité par 6,8% de l'échantillon, soit 3 points de plus que l'an dernier et 5 de plus qu'en 2013.

Parallèlement la proportion des personnes interrogées favorables au retour à la peine de mort atteint 41%, en hausse de 2,8 points depuis l'an dernier, et le sentiment que les tribunaux ne sont pas assez sévères atteint 44% soit une hausse de 9 points.

Et si l'on regarde non plus les opinions mais les actes, les agressions contre les musulmans ont été plus nombreuses au mois de janvier 2015 que durant toute l'année 2014.

Le bilan final est donc en demi-teintes. L'indice de tolérance reste à un niveau bas comparé à celui de 2009. Mais malgré la violence des attentats, il n'est pas retombé. Il n'y a pas d'effet mécanique du terrorisme.

La riposte républicaine du gouvernement a été bien accueillie si l'on en juge par le fait que 30% des personnes interrogées disent avoir participé aux manifestations et aux marches du 11 janvier et que 35% n'ont pas participé mais auraient souhaité le faire. Cela a contribué à désamorcer les crispations xénophobes.

Un mandat, vingt-cinq ans d'expertise

Conformément à la loi n°90-615 du 13 juillet 1990, en sa qualité de Rapporteur national sur la lutte contre le racisme, la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) remet chaque année au Gouvernement un rapport qui dresse un état des lieux du racisme, de l'antisémitisme et de la xénophobie en France, ainsi que des moyens de lutte mis en œuvre par les institutions de la République et la société civile.

Un devoir de rigueur, une méthodologie d'analyse

Rendre compte d'un sujet aussi complexe appelle un exercice d'approfondissement plutôt qu'une simple comptabilisation arithmétique. Aussi, la CNCDH s'attache-t-elle à fonder ses analyses et ses recommandations sur une palette d'outils variés et complémentaires, tels que les enquêtes sur l'état de l'opinion, l'indice de tolérance à l'égard de l'étranger construit par les chercheurs partenaires de la CNCDH, le bilan statistique du ministère de l'Intérieur des actes racistes, antisémites et antimusulmans, celui du ministère de la Justice sur la réponse pénale, ou encore les nombreuses contributions des acteurs institutionnels, associatifs et internationaux.

Mesurer l'opinion après les attentats de janvier 2015

Parce que les développements de l'année 2014 ne peuvent se comprendre qu'à l'aune du séisme des premiers jours de 2015, il est apparu essentiel à la CNCDH de mesurer en quoi l'opinion avait pu évoluer après ces événements tragiques, vers une véritable « unité nationale », ou, au contraire, vers une accentuation des préjugés.

Aussi, la CNCDH a-t-elle commandé un sondage flash effectué du 3 au 13 mars 2015 et reprenant les questions les plus pertinentes de son baromètre. Les chercheurs partenaires de la CNCDH livrent leurs analyses de ces résultats en pages 14 et 15 de ces « Essentiels ».