

**LA  
LUTTE  
CONTRE  
LE RACISME  
ET LA XÉNOPHOBIE**

**2001**

**Rapport d'activité**

*En application de la loi du 11 mars 1957 (art. 41) et du Code de la propriété intellectuelle du 1<sup>er</sup> juillet 1992, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans autorisation expresse de l'éditeur.*

*Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif et collectif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre.*

© La Documentation française – Paris, 2002

ISBN : 2-11-005082-9

RAPPORT  
DE LA COMMISSION  
NATIONALE CONSULTATIVE  
DES DROITS DE L'HOMME

PRÉSENTÉ À MONSIEUR LE PREMIER MINISTRE

LOI N° 90-165 DU 13 JUILLET 1990  
TENDANT À RÉPRIMER TOUT ACTE  
RACISTE, ANTISÉMITES OU XÉNOPHOBES.

ARTICLE 2 : « LE 21 MARS DE CHA-  
QUE ANNÉE, DATE RETENUE PAR  
L'ORGANISATION DES NATIONS  
UNIES POUR LA JOURNÉE INTERNA-  
TIONALE POUR L'ÉLIMINATION DE  
TOUTES LES FORMES DE DISCRIMI-  
NATION RACIALE, LA COMMISSION  
NATIONALE CONSULTATIVE DES  
DROITS DE L'HOMME REMET UN  
RAPPORT SUR LA LUTTE CONTRE  
LE RACISME. CE RAPPORT EST  
IMMÉDIATEMENT RENDU PUBLIC. »

# Sommaire

<i>La Commission nationale consultative des Droits de l'homme</i> .....	7
<i>Présentation du rapport 2001</i> .....	13
<b>PREMIÈRE PARTIE</b>	
<b>LE RACISME ET LA XÉNOPHOBIE</b> .....	23
Chapitre 1	
<b>État des actions racistes, xénophobes ou antisémites en 2001</b> .....	25
Chapitre 2	
<b>Bilan de l'action judiciaire</b> .....	47
Chapitre 3	
<b>Étude</b>	
<b>Les victimes du racisme et de la xénophobie</b> .....	57
Le racisme vu par les victimes. ....	59
Les avancées de la protection des victimes de discrimination : l'influence du droit communautaire .....	127
Chapitre 4	
<b>Les mesures de lutte prises en 2001</b> .....	169
<b>DEUXIÈME PARTIE</b>	
<b>L'ASILE EN FRANCE</b> .....	245
Chapitre 5	
<b>Accès aux procédures</b>	
<b>Conditions de vie</b>	
<b>Déboutés</b> .....	249

Chapitre 6	
<b>Harmonisation des politiques d'asile en Europe</b> . . . . .	293

TROISIÈME PARTIE

<b>RAPPORT D'ACTIVITÉ DE LA COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE DES DROITS DE L'HOMME</b> . . . . .	321
---	-----

Chapitre 7	
<b>Les avis donnés en 2001</b> . . . . .	323
Suivi des avis sur le gouvernement . . . . .	397

Chapitre 8	
<b>Les assemblées plénières</b> . . . . .	401

Chapitre 9	
<b>Les travaux en sous-commissions</b> . . . . .	419

Chapitre 10	
<b>Activités internationales</b> . . . . .	441

<b>ANNEXES</b> . . . . .	477
--------------------------	-----

Annexe 1	
<b>Données chiffrées comparatives concernant le racisme et la xénophobie</b> . . . . .	479
<b>Données chiffrées comparatives concernant l'antisémitisme</b> . . . . .	486

Annexe 2	
<b>Statistiques des condamnations inscrites au casier judiciaire, 2000</b> . . .	491

Annexe 3	
<b>Circulaire sur le suivi des avis émis par la CNCDH</b> . . . . .	495

## La Commission nationale consultative des Droits de l'homme

*1947 : Il y a plus de cinquante ans, un arrêté du ministre des Affaires étrangères, publié au Journal officiel du 27 mars 1947, donnait naissance à la « Commission consultative pour la codification du droit international et la définition des droits et devoirs des États et des Droits de l'homme », placée sous la présidence de René Cassin, juriste du général de Gaulle, à Londres, compagnon de la Libération. Très vite appelée « Commission consultative de droit international », puis « Commission consultative des Droits de l'homme », elle est composée de dix membres (diplomates, magistrats, avocats, universitaires).*

*Dès le **16 juin 1947**, René Cassin met à l'étude un projet en quarante-cinq articles d'une Déclaration universelle des Droits de l'homme, dont la version finale sera adoptée le **10 décembre 1948** par l'Assemblée générale des Nations unies réunie au Palais de Chaillot, à Paris et dont le cinquantième anniversaire a été célébré en 1998. Sa deuxième tâche sera de participer à la création de la Commission des Droits de l'homme des Nations unies, dont la Commission consultative française deviendra l'un des premiers relais nationaux.*

*La Commission consultative ouverte à d'autres experts et aux représentants de six ministères préparera les positions françaises concer-*

*nant toutes les questions relevant des droits de l'homme dans les instances internationales particulièrement lors de l'élaboration des pactes et conventions. Elle émettra des vœux ou recommandations sur des sujets d'intérêt national et fonctionnera avec quatre groupes de travail à partir de 1952. Elle élargira son champ de compétence jusqu'à la disparition, le 20 février 1976, de son président, René Cassin, Prix Nobel de la Paix, enterré au Panthéon.*

**1984** : *Le 30 janvier 1984, la Commission consultative des droits de l'homme est réactivée sous la présidence de M<sup>me</sup> Nicole Questiaux, ancien ministre, conseiller d'État. Elle assiste de ses avis le ministre des Relations extérieures quant à l'action de la France en faveur des droits de l'homme dans le monde et particulièrement au sein des organisations internationales.*

**1986** : *Le 21 novembre 1986, sa compétence portant sur les questions internationales relatives aux droits de l'homme est étendue au plan national. La Commission est rattachée au secrétariat d'État chargé des droits de l'homme auprès du Premier Ministre. Nommée pour deux ans, elle est composée de quarante membres. Elle est présidée par M. Jean Pierre-Bloch, ancien ministre.*

**1989** : *Le 31 janvier 1989, la Commission nationale consultative des droits de l'homme est directement rattachée au Premier Ministre. Elle se voit attribuer la faculté d'auto-saisine pour toutes les questions de sa compétence. Elle réunit soixante-dix membres et sa présidence est assurée en avril 1989 par M. Paul Bouchet, ancien bâtonnier du barreau de Lyon, conseiller d'État.*

**1990** : *Le 13 juillet 1990, la Commission reçoit sa consécration législative à l'occasion du vote de la loi tendant à réprimer tout acte raciste, antisémite ou xénophobe qui lui confie la tâche de présenter un rapport annuel.*

**1993** : *Le 9 février 1993, le statut de la Commission, expressément reconnue comme « indépendante », est mis en conformité avec les principes directeurs concernant le statut et le rôle des institutions nationales de protection et de promotion des Droits de l'homme adoptés par les Nations unies.*

**1996** : *Le 18 mars 1996, M. Jean Kahn est nommé président de la Commission. De nouveaux membres viennent rejoindre la Commission.*



*Le 11 septembre 1996, la mission de la Commission est élargie aux situations humanitaires d'urgence, aux dispositifs permettant de faire face à ces situations et à l'application du droit international humanitaire.*

**1999** : *le 10 mai 1999, un arrêté du Premier Ministre renouvelle la composition de la Commission. M. Pierre Truche, premier président honoraire de la Cour de Cassation, est nommé président ; M. Mario Bettati et M<sup>me</sup> Martine Valdes-Boulouque, vice-présidents. Une circulaire du Premier Ministre, du 22 octobre 1999 précise les modalités d'association de la Commission aux initiatives gouvernementales.*

*De nouveaux ministères sont représentés dans la Commission.*

**2000** : *le 15 décembre, M. Alain Bacquet, président de section honoraire au Conseil d'État, est nommé président de la Commission, après la démission de M. Pierre Truche, appelé à d'autres fonctions.*

### **Attributions**

*Conformément à son décret constitutif du 30 janvier 1984, modifié, la compétence de la Commission s'étend à la totalité du champ des droits de l'homme : libertés individuelles, civiles et politiques ; droits économiques, sociaux et culturels ; domaines nouveaux ouverts par les progrès sociaux, scientifiques et techniques, ainsi qu'à l'action et au droit humanitaires.*

*Ses attributions initiales qui privilégiaient l'action de la France en faveur de la défense des droits de l'homme dans le monde ont été étendues à l'ensemble des questions nationales relevant des droits de l'homme.*

*La Commission, qui conserve ses attributions antérieures dans le domaine international, contribue à la préparation des rapports que la France présente devant les organisations internationales. Elle éclaire de ses avis les positions françaises dans les négociations multilatérales portant sur les droits de l'homme. Elle attire l'attention de la diplomatie française sur les graves violations des droits de l'homme dans le monde. Elle coopère avec les autres institutions nationales de promotion et de protection des droits de l'homme et participe aux réunions internationales.*

*Elle a une double fonction de vigilance et de proposition. Cette double fonction s'exerce aussi bien en amont de l'action gouvernementale lors de l'élaboration des projets de loi ou de règlements, des politiques et programmes, qu'en aval pour vérifier l'effectivité du respect des droits de l'homme dans les pratiques administratives ou dans les actions de prévention.*

*Commission indépendante, elle donne des avis consultatifs au Gouvernement français. Agissant sur saisine du Premier Ministre et des membres du Gouvernement ou par auto-saisine, elle rend publics ses avis et ses études.*

### **Composition**

*La composition de la Commission tend à un double objectif :*

- *Assurer l'information réciproque de l'État et de la société civile dans le domaine des droits de l'homme.*
- *Garantir le pluralisme des convictions et opinions dans le même domaine.*

*La participation de l'État est assurée, en ce qui concerne le pouvoir exécutif, par les représentants du Premier Ministre et des ministres principalement concernés.*

*La présence d'un député désigné par le président de l'Assemblée nationale et d'un sénateur désigné par le président du Sénat permet la liaison avec le pouvoir législatif.*

*Celle de membres du Conseil d'État et de magistrats de l'Ordre judiciaire facilite le contact avec le pouvoir judiciaire.*

*Enfin, le médiateur de la République apporte l'expérience de cette institution dans les rapports des particuliers avec les diverses administrations nationales et locales.*

- *Le pluralisme des convictions et opinions est garanti par le choix des divers représentants de la société civile :*
  - *représentants de 29 associations nationales ayant pour objet la promotion et la protection des droits de l'homme dans leurs différents aspects ;*
  - *représentants des six confédérations syndicales,*

- 42 personnalités (notamment représentants les religions catholique, musulmane, protestante et juive ; membres de l'université, du corps diplomatique, du barreau, sociologues...);
- auxquels il faut ajouter les 5 experts français siégeant dans leur capacité personnelle dans les instances internationales de Droits de l'homme (Comité des Nations unies contre la torture ; Comité pour l'élimination de la discrimination raciale ; sous-commission de lutte contre les mesures discriminatoires ; groupe d'experts chargé d'étudier l'application du pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ; Comité européen pour la prévention de la torture).

\* \* \*

*La Commission nationale consultative des Droits de l'homme est présentée sur son site internet : [www.commission-droits-homme.fr](http://www.commission-droits-homme.fr) Ses travaux, et en particulier ses avis sont mis en ligne en temps réel.*



## Présentation du rapport 2001

*La Commission nationale consultative des Droits de l'homme a développé une forte activité en 2001, avec soixante-treize réunions de ses sept sous-commissions spécialisées, vingt-neuf réunions de groupes de travail restreints et huit assemblées plénières, portant sur un vaste champ de préoccupations relevant des droits de l'homme tant en France que dans le monde.*

*Son activité internationale a été tout aussi soutenue avec, en particulier, le temps fort qu'a constitué la conférence mondiale sur le racisme tenue en Afrique du Sud.*

*De par son pluralisme, la Commission a bénéficié des compétences multiples de ses membres et du dialogue serein et approfondi avec les départements ministériels.*

*Le présent rapport présente l'ensemble de ses activités. Une première partie est consacrée à la lutte contre le racisme et la xénophobie, présentée depuis 1990 mais mettant l'accent cette année sur la question des victimes des discriminations raciales. La deuxième partie est réservée à une étude approfondie sur l'asile en France. La dernière partie rappelle les avis adoptés et l'ensemble des sujets traités durant l'année, ainsi que les nombreuses manifestations internationales auxquelles participe la Commission.*

## ***Les violences et menaces racistes***

*Les violences et menaces racistes en 2001, répertoriées dans les statistiques du ministère de l'Intérieur, retiennent l'attention du fait de quatre caractéristiques :*

*1) Une part importante de ces manifestations en France semble faire écho à l'actualité internationale, à savoir les attentats terroristes du 11 septembre 2001 et l'intensification du conflit israëlo-palestinien, ce qui se traduit par un pic entre septembre et décembre 2001.*

*Ainsi plus de 68 % des violences racistes et xénophobes autres qu'antisémites enregistrées durant l'année (26 sur 38) se sont produites lors de cette période, ainsi que 63 % des menaces (103 sur 163).*

*Même constat en ce qui concerne l'antisémitisme : 59 % des violences (17 sur 29) et 46 % des menaces (79 sur 171) sont concentrées sur les quatre derniers mois de l'année.*

*Ce phénomène de recrudescences induites n'est pas nouveau. On l'avait déjà constaté lors du déclenchement de la guerre du Golfe en janvier 1991, de la crise algérienne de 1995 ou du début de la « deuxième intifada » le 28 septembre 2000.*

*2) En 2001, tout comme au cours de l'année précédente, les principales victimes du racisme ont été les juifs et les Maghrébins.*

*– L'année a été marquée par vingt-neuf violences antisémites d'une extrême gravité – contre des synagogues, des écoles, des personnes. C'est moins qu'en 2000 où l'on avait enregistré un pic jamais atteint jusque-là (119) ; mais si l'on excepte les quatre derniers mois de 2000, la violence antisémitique en 2001 est la plus élevée de ces dix dernières années (24 en 1991, 1 en 1996).*

*Même tendance pour ce qui concerne les menaces antisémites (171), trois fois moindres qu'en 2000 (624), mais atteignant un sommet par rapport aux années 1991 (143) à 1999 (60).*

*– Dans le même temps, on enregistrait dans l'hexagone dix-sept violences contre les immigrés, dont onze (soit 65 %) contre la population d'origine maghrébine, au même niveau que l'année précédente, et bien moins que dans les années 1991 à 1995.*

*Par ailleurs, sur 163 actes d'intimidation de caractère raciste et xénophobe (dont 103 au cours du dernier trimestre), 115 ont eu pour victimes des Maghrébins, soit une nette augmentation par rapport aux trois années précédentes, mais à un niveau inférieur à celui des années 1991, 1995 ou 1996.*

*Il faut remarquer que les cibles de ces violences ne sont plus exclusivement des Maghrébins ou des « beurs » issus de l'immigration, comme dans le passé, mais d'une manière plus large, aujourd'hui, les communautés arabo-musulmanes en général.*

*On relève que la France n'a pas connu pour autant de vague d'agressions contre des lieux de culte musulmans, des organisations ou des personnes, telle qu'enregistrée par l'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes dans plusieurs États membres de l'Union européenne après les attentats de New York et de Washington et après les opérations militaires contre la mouvance d'Al Qaida en Afghanistan.*

*3) Autre fait nouveau, les auteurs des violences et menaces racistes n'appartiennent plus exclusivement aux mouvances de l'extrême droite que l'on connaissait traditionnellement. Ainsi, sur l'ensemble des 163 menaces enregistrées en 2001, près de 28 % (45) peuvent être attribuées à des milieux autres que ceux d'extrême droite.*

*Pour ce qui concerne l'antisémitisme, et en l'absence d'indices clairs, il est difficile de distinguer les violences qui relèvent de l'activisme antisémite d'extrême droite de celles émanant des milieux arabo-musulmans et susceptibles d'être marquées d'antisionisme.*

*Néanmoins, les interpellations effectuées par les services de police indiquent que les exactions antisémites constatées impliquent fréquemment des jeunes originaires des quartiers dits sensibles, souvent issus de l'immigration, impliqués par ailleurs dans la délinquance de droit commun et qui verraient dans le conflit du Proche-Orient la reproduction des exclusions et des échecs dont ils se sentent eux-mêmes victimes en France.*

*Il n'en demeure pas moins que soixante-quatre actes d'intimidation (sur 171), en majorité des graffitis, peuvent être imputés à des individus issus des quartiers sensibles affichant leur solidarité avec les Palestiniens.*

4) D'une manière générale, le racisme et l'antisémitisme ont diminué en 2001 par rapport à l'année précédente, avec 67 actions violentes, contre 149 – 7 blessés contre 16 – 334 menaces contre 753, même s'ils restent à un niveau élevé par rapport aux années 1995 à 1999.

\* \* \*

*Les statistiques officielles transmises par le ministère de l'Intérieur ne sont pas exhaustives. Mises en perspectives sur plusieurs années, elles indiquent néanmoins des tendances et des évolutions.*

*Si on peut dire que ces chiffres sont proches de la réalité, en ce qui concerne les actes violents, ceux-ci venant nécessairement à la connaissance des pouvoirs publics du fait de leur gravité et de leur caractère spectaculaire, il n'en est pas de même pour ce qui concerne les « menaces », c'est-à-dire les propos ou gestes, les injures, les intimidations, les violences légères dont le « chiffre noir » est difficilement quantifiable.*

*En effet, les victimes ne font pas toujours la démarche de porter plainte dans un commissariat ou une gendarmerie ou de se pourvoir en justice, soit parce qu'elles en sont dissuadées soit parce qu'elles répugnent à mettre en lumière leur cas personnel. Par ailleurs, les « mains courantes » des commissariats ne sont pas comptabilisées. De plus les décisions de justice sont lentes et rares – comme le montrent les statistiques des condamnations inscrites au casier judiciaire –, ce qui peut avoir un effet dissuasif sur les victimes.*

*Restent les témoignages spontanés ou recherchés recueillis par les associations, ou par les organisations communautaires, qui sont un bon indicateur de la perception de l'ampleur des phénomènes.*

## ***Le cas de l'antisémitisme***

*L'antisémitisme – que les statistiques du ministère de l'Intérieur différencient des autres formes de racisme – a retenu tout particulièrement l'attention dès la fin de l'année 2000 (voir le précédent rapport) et au cours de l'année 2001, non seulement du fait de son importance et du contexte dans lequel il s'est développé (voir plus*



haut) mais aussi à la suite des réactions de la communauté juive et du débat public qui ont vu jour à la fin de l'année 2001.

*Il est à noter que l'expression de l'antisémitisme a évolué depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Dans ses précédents rapports, la CNCDH a, par exemple, pris en compte des expressions de « révisionnisme » ou « négationnisme », de même que des manifestations « d'antisionisme » dont se sont servies tant l'extrême droite traditionnelle qu'une certaine extrême gauche. Pour certains, on assisterait aujourd'hui à une nouvelle mutation, avec ce que Pierre-André Taguieff appelle la « nouvelle judéophobie ».*

*Cet antisémitisme répondrait à de nouvelles caractéristiques telles que la corrélation avec la crise israëlo-palestienne d'une part, et avec la lutte contre le terrorisme islamique d'autre part ; la concentration en des zones géographiques déterminées, généralement là où cohabitent des communautés juives dynamiques et des populations musulmanes, souvent dans des quartiers sensibles ; la gravité des violences contre des synagogues, des écoles, des attributs visibles de la religion et l'ampleur des menaces et frictions de proximité.*

*Les attaques contre une confession sont inadmissibles, quelles que soient les « causes » ou « les motivations » invoquées. Dès le 16 octobre 2000, à la suite de la spectaculaire recrudescence des manifestations d'antisémitisme qui a marqué le dernier trimestre de l'année 2000, le président de la Commission nationale consultative des Droits de l'homme adressait, en urgence, un courrier au Premier ministre, dans lequel il écrivait que la Commission « très préoccupée par l'antisémitisme que révèlent les actions violentes et les propos tenus actuellement en France [...] a estimé ce jour que la situation actuelle, qu'annonçaient déjà des incidents isolés, appelle, outre une condamnation solennelle, la mise en place d'une action concrète d'information et de sensibilisation [...] ». (Voir rapport 2000, p. 299).*

*Le rapport précédent de la CNCDH soulignait que les services de police « semblent inquiets d'une possible recrudescence en relation avec de nouveaux développements dans cette région (le Proche-Orient) ». Les statistiques 2000 de la violence antisémite, présentées par le ministère de l'Intérieur, indiquaient une « explosion du dernier trimestre ».*

*Un an plus tard, et à la suite d'une nouvelle recrudescence des manifestations antisémites au cours du dernier trimestre 2001, les institutions représentatives de la communauté juive de France, et des membres de cette communauté, exprimaient leur profonde inquiétude, traduisant une atmosphère de peur et d'insécurité.*

*Un « Observatoire du monde juif » créé par les services de la communauté juive (Consistoire, FSJU-CRIF) dressait en novembre 2001 une liste, qui ne se voulait pas exhaustive, des actes graves et des incidents mineurs recensés couvrant la période de septembre 2000 à novembre 2001.*

*Ainsi que la CNCDH l'écrivait une année plus tôt, cette situation appelle la plus ferme condamnation ainsi que la plus grande vigilance. Répondant aux inquiétudes de la communauté juive de France, le Premier ministre a eu l'occasion de rappeler, le 1<sup>er</sup> décembre 2001, que le Gouvernement était déterminé à lutter contre l'antisémitisme et ne relâcherait pas son effort.*

## ***Les victimes des discriminations raciales***

*La Commission nationale consultative des Droits de l'homme a voulu, en 2001, porter une attention particulière aux victimes des discriminations raciales. Elle le fait dans une étude menée sous deux angles : le premier consiste à donner la parole à des personnes qui se déclarent victimes de telles discriminations, le second fait l'inventaire des dispositifs de protection des victimes mis en place en France.*

*Afin de se mettre à l'écoute des victimes, la CNCDH a eu recours, pour la première fois dans ses travaux, à la technique de l'étude dite « qualitative » conduite à partir d'entretiens semi-directifs avec des personnes victimes de discriminations raciales. Pour cette étude, la CNCDH a retenu un panel composé de personnes d'origine maghrébine, en provenance d'Afrique noire et originaires des DOM-TOM.*

*La Commission cherchait des réponses à plusieurs questions : Quel est l'impact psychologique et social des discriminations, leur nature et leur intensité ? Quel contenu donnent les victimes à des termes*

*tels que « racisme », « discrimination » ? Quelles sont les réactions personnelles des victimes (révolte, soumission, désocialisation, solidarité...) ? Les victimes croient-elles ou non aux suites données à leurs plaintes, à leurs demandes de réparation, aux recours qui leur sont proposés ?*

*S'il fallait retenir dans les réponses complexes faites par les personnes entendues quelques traits dominants – dont certains pourront surprendre – on relèverait :*

*– le sentiment qu'ont les victimes de se heurter, non pas à une « France raciste », mais à des comportements discriminatoires individuels relevant plus de la « méchanceté » ou de la « bêtise » de personnes « mal élevées » que d'une idéologie ;*

*– la définition du racisme comme l'attitude de rejet de l'autre et de la différence ;*

*– la discrimination raciste vécue comme une souffrance diffuse, souterraine, avec laquelle il faut vivre ;*

*– les réactions des victimes interrogées relevant moins de la révolte que de la nécessité de « vivre avec », d'intégrer ces discriminations dans la vie quotidienne et de construire sa vie « autour », et la volonté de réussir sa vie en dépit de ce handicap ;*

*– les victimes comptant plus sur elles-mêmes que sur les autres, ce qui se traduit par des attentes généralement modérées et lucides. Elles croient moins aux grandes mesures ou aux généreux discours qu'à l'éducation préventive et à l'exemplarité.*

*En ce qui concerne la protection des victimes, la deuxième partie de l'étude conclut que l'appareil législatif est aujourd'hui satisfaisant, mais que les dispositifs pratiques mis en place depuis 1999 (GELD, CODAC, appel « 114 ») sont encore imparfaits. Ils devront se renforcer progressivement et tendre vers une meilleure efficacité, en conformité avec les exigences du droit communautaire en la matière.*

## ***Les avis au Gouvernement***

*Les travaux portant sur le racisme et la xénophobie en France ne représentent qu'une partie de l'activité de la CNCDH, qui a émis dix-huit avis adressés en 2001 au Gouvernement, soit autant que l'année précédente.*

*Les domaines d'intérêt de la CNCDH restent aussi larges : ses analyses et recommandations portent aussi bien sur le droit international et le droit humanitaire que sur l'Europe, qui a particulièrement retenu son attention cette année, ou sur la situation des droits de l'homme dans certaines régions du monde.*

*Au plan interne, les sujets traités ont porté sur l'asile, la justice et la sécurité, les affaires sociales et la santé, les enfants, l'éthique biomédicale et l'éducation. Ces travaux ont répondu, pour une part importante, à des demandes du Premier ministre ou de membres du Gouvernement, la Commission utilisant en outre bien entendu sa faculté d'auto-saisine.*

*Six thèmes traités en 2001 peuvent retenir plus spécialement l'attention :*

*– La CNCDH a apporté sa contribution au vaste « débat sur l'avenir de l'Europe » lancé en France durant le dernier trimestre de l'année. Elle a insisté sur le fait que la construction européenne devait être indissociable du progrès des droits de l'homme, sur le plan national, en Europe et dans le monde, particulièrement pour ce qui concerne le développement d'un véritable « modèle social » européen. Elle a souligné la nécessité de rendre les institutions européennes à la fois plus efficaces, plus transparentes et plus démocratiques, ainsi que l'urgence de donner un statut à la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.*

*– L'asile en France a fait l'objet d'une étude longue et détaillée qui souligne de graves dysfonctionnements et des incohérences dans les procédures, nécessitant une réforme des conditions d'exercice du droit d'asile, tant en France que dans l'Union européenne.*

*Les propositions faites par la CNCDH ont pour but de substituer à l'actuel système – dont nombre d'aspects sont choquants sur le plan humain et peu respectueux des droits fondamentaux – une série de dispositions visant à donner, en France et en Europe, sa pleine dimension au droit de l'homme d'importance majeure qu'est le droit d'asile.*

*– L'actualité du terrorisme et des mesures législatives préparées par le Gouvernement en vue de renforcer la lutte contre le terrorisme ont amené la Commission à exercer son devoir de vigilance. De telles mesures ne doivent apporter à l'exercice des libertés pu-*

*bliques et des droits fondamentaux que des restrictions dûment justifiées par les nécessités de la lutte contre le terrorisme, et strictement proportionnées à ces nécessités.*

*– La création et le statut de la Cour pénale internationale ont fait l'objet d'un intérêt constant. La CNCDH s'est penchée, en 2001, sur l'adaptation du droit interne au statut de la CPI, qui entrera prochainement en vigueur. Elle a demandé au Premier ministre de présenter au Parlement un projet de loi d'adaptation, dont elle a tracé les grandes lignes, particulièrement en ce qui concerne la définition des crimes de guerre, absente en droit interne.*

*– Dans le cadre du projet de loi relatif à la modernisation du système de santé, la CNCDH a eu à se prononcer sur les questions touchant principalement aux droits des malades et des usagers du système de santé, ainsi que sur la réparation des risques sanitaires. Elle a exprimé sa satisfaction, tout en relevant quelques imprécisions ou contradictions dans les textes.*

*– Poursuivant ses travaux menés depuis plusieurs années, la CNCDH a examiné l'avant-projet de loi révisant les lois de 1994 sur l'éthique biomédicale. Elle a constaté avec satisfaction que ce texte était conforme aux principes dégagés dans son précédent avis de juin 2000. S'agissant des dispositions nouvelles, elle s'est prononcée non seulement pour l'interdiction du clonage à visée reproductive, mais également contre le clonage dit thérapeutique et plus généralement contre la création d'embryons humains aux fins de recherche.*



PREMIÈRE PARTIE

**LE RACISME  
ET LA XÉNOPHOBIE**





Chapitre 1

**État des actions racistes,  
xénophobes ou antisémites  
en 2001**



Les statistiques des actes racistes ou antisémites établies par le ministère de l'Intérieur sont précédées de l'avertissement suivant :

*« Toute analyse de l'évolution de la violence à connotation raciste, antisémite et xénophobe se heurte à des difficultés de recensement, notamment du fait de l'absence d'exhaustivité des données connues <sup>1</sup>.*

*« Ces données chiffrées ne font que refléter l'état des connaissances à un instant déterminé ; elles peuvent enregistrer des variations en raison, notamment, du délai, quelquefois important, constaté entre la réalisation de l'acte et le moment où il est porté à la connaissance des services de police, du déroulement de l'enquête judiciaire, de l'apparition d'un élément nouveau...*

*« À partir des affaires communiquées <sup>2</sup>, plusieurs critères sont pris en compte : cible, revendication éventuelle, indices matériels, arrestations... En l'absence d'éléments précis, les motivations restent parfois difficiles à cerner : ces actions ne sont pas toujours aisées à distinguer des règlements de comptes politiques, des différends de droit commun, des vengeances privées, du racket...*

*« En outre, même si la distinction peut sembler arbitraire, il apparaît que la violence raciste et xénophobe dans l'hexagone et celle constatée en Corse ne procèdent pas toujours de comportements comparables : l'idéologie soutenue par certains groupes nationalistes a, depuis longtemps, contribué au développement d'un sentiment de rejet marqué à l'égard de tout ce qui n'est pas "corse", et ce, malgré l'évocation récurrente, chez les nationalistes, d'une "communauté de destin" ».*

---

1 Si ces données, notamment celles relatives aux « menaces » et aux exactions de gravité moindre, n'ont pas, pour diverses raisons, prétention d'exhaustivité, elles n'en constituent pas moins un élément d'appréciation important, tout particulièrement en termes d'évolution.

2 Sont recensés sous le terme générique d'« actions », les actes contre les personnes – quelle que soit l'ITT constatée – et les biens présentant un degré de gravité élevé. Les autres faits sont regroupés dans la catégorie générique « menaces » : propos ou gestes menaçants, graffitis, tracts, démonstrations injurieuses, violences légères et autres actes d'intimidation. En matière de distributions de tracts ou d'envois de courriers, une diffusion simultanée de plusieurs exemplaires dans une même ville n'est comptabilisée qu'une seule fois. Ne sont prises en compte que les interpellations suivies de présentations à la justice.

## Une violence globale toujours conséquente

Depuis le début des années 90, la violence raciste, xénophobe et antisémite apparaissait globalement en régression. En 1998, elle atteignait son niveau le plus bas avec vingt-sept actions.

Alors que les faits d'antisémitisme étaient relativement peu nombreux les années passées, l'année 2000 a connu une inflation sans précédent avec 119 actions<sup>1</sup>, essentiellement recensées au cours d'un dernier trimestre marqué par la reprise des affrontements israélo-palestiniens, le 28 septembre 2000. Toutefois, cette flambée est rapidement retombée pour devenir résiduelle dans les derniers jours de l'année.

L'année 2001 a suivi le même schéma mais dans de moindres proportions. Les huit premiers mois ont enregistré un niveau similaire de violence : douze actions à connotation raciste et un nombre égal d'actions antisémites. Une hausse, induite par les attentats du 11 septembre aux États-Unis et l'intensification du conflit israélo-palestinien – vingt-six actions racistes ou xénophobes et dix-sept antisémites pour le dernier trimestre –, a été observée sur les derniers mois de l'année.

	Actions violentes racistes et xénophobes	Actions violentes antisémites	Total
1991	86	24	110
1992	57	20	77
1993	69	14	83
1994	57	11	68
1995	39	2	41
1996	31	1	32
1997	33	3	36
1998	26	1	27
1999	31	9	40
2000	30	119	149
2001	38	29	67

Si la proportion de la violence antisémite par rapport à la violence globale représentait entre 17 % et 26 % au début des années 90, celle-ci a chuté à partir de 1995 à moins de 5 % – excepté 1997 : 8,5 % –. Avec 23 % de la violence globale, 1999 a marqué un retour de l'antisémitisme à une proportion semblable à celle du début des années 90. Les années 2000 et 2001, peu comparables aux années précédentes du fait du contexte international, portent cette proportion respectivement à près de 80 % et 43 %.

---

<sup>1</sup> Principalement commises par des individus traditionnellement connus pour des faits de délinquance de voie publique. L'extrême droite est, quant à elle, demeurée très discrète.

Malgré l'augmentation de ces violences spécifiquement antisémites, les dommages corporels causés par les violences racistes et antisémites s'avèrent globalement en diminution ces dernières années, tant en nombre qu'en gravité, avec une létalité nulle depuis quatre ans et un nombre de blessés qui demeure sous la barre de la vingtaine depuis 1995.

	Victimes du racisme et de la xénophobie		Victimes de l'antisémitisme		Total	
	Morts	Blessés	Morts	Blessés	Morts	Blessés
1991	0	16	0	1	0	17
1992	0	18	0	6	0	24
1993	0	37	0	3	0	40
1994	3	33	0	3	3	36
1995	7	4	1	0	8	4
1996	0	6	0	0	0	6
1997	1	2	0	0	1	2
1998	0	4	0	0	0	4
1999	0	12	0	4	0	16
2000	0	5	0	11	0	16
2001	0	6	0	1	0	7

En 2001, les violences de nature raciste, xénophobe ou antisémite ont amené l'interpellation et la présentation à la justice de trente-cinq auteurs ou suspects – quarante-sept en 2000 –, essentiellement pour des faits à connotation raciste, parmi lesquels cinq militants d'extrême droite et quinze militants ultrarasionistes.

Concernant la localisation géographique de la violence globale relevée en 2001, les deux régions les plus touchées par les actions graves demeurent l'Île-de-France pour les actions antisémites (18) et la Corse pour les actions à caractère raciste ou xénophobe (21).

Quant aux manifestations de moindre gravité, regroupées sous le vocable de « menaces », elles ont considérablement diminué par rapport au début des années 90, la fin de l'année 1995 ayant toutefois été marquée par une forte recrudescence des menaces racistes en relation avec les attentats islamistes. Après le niveau d'étiage de 1999, et l'inflation exceptionnelle de l'automne 2000 <sup>1</sup>, le volume des « menaces » recensé en 2001 a diminué de moitié par rapport à celui de l'année précédente (334 contre 753). Il n'en conserve pas moins toujours un niveau relativement élevé.

<sup>1</sup> Les années précédentes, le volume des « menaces » visant la communauté juive était inférieur à celui des « menaces » racistes, exception faite de 1990 (56,7 % du chiffre total), et de 1993 (53,6 %). En 2000, il représentait près de 83 % du total ; en 2001, 51 %.

	« Menaces » racistes et xénophobes	« Menaces » antisémites	Total
1991	318	143	461
1992	141	94	235
1993	134	156	290
1994	178	120	298
1995	487	86	573
1996	206	90	296
1997	121	85	206
1998	91	74	165
1999	89	60	149
2000	129	624	753
2001	163	171	334

Au total, les actes d'intimidation relevés en 2001 ont été suivis de vingt-neuf interpellations et présentations à la justice, dont celles de quinze militants d'extrême droite, six individus d'origine maghrébine et deux militants ultranationalistes.

La majorité des « menaces » concerne la région Île-de-France – près de 35 % avec 116 exactions – suivie, de très loin, par la région Rhône-Alpes (39 faits). Le reliquat se répartit sur l'ensemble du territoire.

## Racisme et xénophobie

Depuis de nombreuses années, la violence raciste et xénophobe se nourrit de différentes idéologies véhiculées par la mouvance d'extrême droite, parmi lesquelles la prééminence de la civilisation occidentale pour les ultranationalistes, le refus de l'héritage judéo-chrétien pour les paganistes, « l'ethnodifférencialisme » pour les nationalistes-révolutionnaires, la suprématie de la « race blanche » pour les *skinheads* et les néo-nazis. Ce rejet de la différence est régulièrement alimenté par les débats de politique intérieure relatifs à l'immigration et à la nationalité française, ou par l'actualité étrangère, notamment en ce qui concerne la situation en Algérie, la montée de l'intégrisme islamiste dans le monde, le conflit israélo-palestinien, ou, plus récemment, les attentats du 11 septembre 2001 aux États-Unis.

L'actualité influe également sur la nature des cibles choisies. En effet, si les Maghrébins et les « beurs » issus de l'immigration étaient jusqu'à présent plus particulièrement visés, ces violences se sont progressivement élargies aux communautés arabo-musulmanes en général, les militants ultranationalistes

confondant volontiers arabes et musulmans, terroristes et jeunes des cités désignés sous le vocable de « talibanlieusards »<sup>1</sup>.

À ce racisme « politique » s'ajoutent les actions pulsionnelles d'individus, souvent inconnus des différents partis d'extrême droite, et qui se révèlent, parfois sous l'emprise de l'alcool, au travers d'exactions contre les personnes d'origine étrangère.

Des mouvements et groupes nationalistes corses, déclarés ou non, tels *Indipendenza*<sup>2</sup> ou *A Ghjuventu Corsa*<sup>3</sup>, affichent également leur particularisme. L'idéologie développée par cette mouvance a contribué à favoriser un sentiment de rejet de « l'étranger », comme devait déjà le confirmer la déclaration de l'automne 1999 de l'ex-FLNC canal historique : « *Les allogènes doivent savoir que cette terre ne leur appartiendra jamais, et qu'ils n'auront jamais les moyens de décider de sa transmission* ».

Côté clandestinité, la lutte contre la « décolonisation de la société », contre la « substitution ethnique », contre la « colonisation de peuplement » a de nouveau été mise en avant pour « justifier » des attentats réalisés contre les biens de continentaux – fonctionnaires ou professions libérales –, contre des artisans, des résidents ou des investisseurs étrangers... Tel fut notamment le cas pour certains de ceux revendiqués par l'ex-FLNC dans ses communiqués des 24 avril, 31 mai, 1<sup>er</sup> et 30 août, 17 décembre 2001<sup>4</sup>... D'autres, non revendiqués, ont, de toute évidence, une motivation similaire.

En outre, le recours « traditionnel » aux armes et aux explosifs confère souvent à ces actions contre les biens un caractère de gravité plus important qu'à la majorité des délits racistes recensés sur le continent.

---

1 Des tracts du Mouvement national républicain (MNR) – « *Les fous d'Allah hors de France !* » ou « *Islamistes assassins !* » – développent les mêmes thèses, mettant en parallèle la délinquance des banlieues et « *les graves événements aux USA qui démontrent que les fanatiques de l'islam peuvent aussi frapper l'Europe* ». Ils exhortent à « *rétablir l'État de droit dans les banlieues et désarmer les bandes ethniques, stopper les constructions de mosquées, démanteler les réseaux islamistes, rétablir la peine de mort pour les terroristes, instaurer la préférence nationale, inverser les flux migratoires* ».

2 Ce mouvement a accompagné son occupation des locaux de la Direction départementale de l'équipement de Corse-du-Sud à Ajaccio (2A) du 17 octobre 2001 de divers slogans « IFF » (*I Francesci Fora – Les Français Dehors*) ou encore « *Un bon Français est un Français qui part* », slogans qui eurent pour premier effet de soulever l'indignation du collectif antiraciste *Ava Basta* et de la Ligue des Droits de l'homme, laquelle a dénoncé ces « propos de haine ». Un mois plus tard, *Indipendenza*, dans des actions menées auprès de La Poste en Corse-du-Sud et en Haute-Corse, affirmait encore « *Halte à la colonisation de peuplement* » et « *A Francia Fora* » – *La France Dehors* –.

3 En 2001, *A Ghjuventu Corsa* stigmatisait, dans un courrier adressé au commissariat de Bastia, une « *délinquance issue de l'immigration maghrébine* », citait nominativement vingt-six individus issus de celle-ci, accusait la police, en recrutant des adjoints de sécurité (ADS) originaires de cette immigration, de « *couvrir* » les comportements délictueux de ces « *jeunes voyous (qui) sont confortés par l'islam* », « *la religion islamique (étant) en guerre contre les libertés et la démocratie* ».

4 Ces thèmes étaient également abordés dans le fascicule *U Ribellu* que distribuèrent les clandestins lors d'opérations de propagande armée organisées en plein jour dans diverses localités de l'île les 12 et 13 mai 2001.

## *Dans l'hexagone*

Au plan quantitatif, ce type de violence et sa gravité ont progressivement régressé jusqu'en 1999, année qui a connu une légère reprise, confirmée en 2000 avec respectivement treize et seize actions graves causant sept et quatre blessés. La violence raciste a enregistré, au cours des neuf premiers mois de 2001, une diminution – six actions violentes et deux blessés –. Mais celle-ci a laissé la place à une hausse notable en fin d'année – onze actions –, manifestement consécutive au contexte international.

	Actions	Victimes	
		Morts	Blessés
1991	53	0	15
1992	32	0	17
1993	37	0	33
1994	37	2	28
1995	19	6	2
1996	9	0	4
1997	6	1	2
1998	8	0	4
1999	13	0	7
2000	16	0	4
2001	17	0	2

Traditionnellement, la violence contre les immigrés vise majoritairement la population d'origine maghrébine, ses biens ou ses représentations.

1991	34	actions anti-maghrébines sur un total de	53	Soit	64 %
1992	22	“	32		68 %
1993	24	“	37		64 %
1994	22	“	37		59 %
1995	15	“	19		79 %
1996	7	“	9		77 %
1997	3	“	6		50 %
1998	6	“	8		75 %
1999	10	“	13		77 %
2000	11	“	16		69 %
2001	11	“	17		65 %



Les dix-sept actions à caractère raciste et xénophobe comptabilisées en 2001 se répartissent en onze agressions, trois incendies, deux dégradations et un attentat à l'explosif :

- dans la nuit du 1<sup>er</sup> janvier à Ales-la-Grande-Combe (30), tentative d'incendie de la mosquée – dégâts peu importants – ;
- le 27 avril à Chateauroux (36), dans un centre commercial, altercation entre deux *skinheads* – interpellés – porteurs d'une arme de poing, et un adolescent d'origine maghrébine qui avait remarqué les écussons racistes arborés par les crânes rasés ;
- le 28 mai à Hazebrouck (59), agression d'un jeune lycéen par des *skinheads* nordistes qui, aux cris de : « *Ça t'apprendra à fréquenter des noirs* », l'ont légèrement blessé (hospitalisation) ;
- le 24 juillet à Saint-Pierre-la-Mer – commune de Narbonne (11) –, à l'occasion de la « caravane des plages », agression avec gaz lacrymogène (bombe de type extincteur) par des militants du Front National de la Jeunesse (FNJ) à l'encontre d'un piéton d'origine maghrébine ;
- le 10 août à Cabourg (14), même action à l'encontre d'un couple dont l'homme était d'origine nord-africaine ;
- le 12 septembre à Saint-Jean-des-Baisants (50), agression d'un gérant de débit de boissons par un individu arborant un macaron du Front National et criant : « *Les récents événements des États-Unis, c'est la faute aux bougnoules* ». Autocollants frontistes placardés aux alentours de l'établissement <sup>1</sup> ;
- le 3 octobre à Honfleur (14), agression d'un lycéen d'origine maghrébine accompagnée d'injures racistes ;
- le 9 octobre à Cannes-la-Bocca (06), découverte d'un engin explosif devant une boucherie musulmane ;
- le 11 octobre à Annecy (74), début d'incendie volontaire du toit de la mosquée – dégâts légers – ;
- le 18 octobre à Paris (XVI<sup>e</sup>), à l'issue du match Paris-Saint-Germain/Rapid de Vienne (Autriche), agression de passants d'origine maghrébine et africaine par près de 200 *hooligans* parisiens – deux interpellés – ;
- le 30 octobre à Fresnes-sur-l'Escaut (59), jets de pierre sur la mosquée ;
- le 30 octobre à Beaumont (63), agression d'une jeune Africaine par deux individus qui proféraient des injures racistes – victime légèrement blessée – ;
- le 31 octobre à Saint-Étienne (42), jet de cocktail Molotov sur une mosquée – dégâts légers – ;
- le 17 novembre à Paris (XVI<sup>e</sup>), agressions multiples de jeunes d'origine maghrébine ou africaine par une centaine de *hooligans* parisiens venus assister au match Paris-Saint-Germain/Guingamp – trois interpellés – ;
- le 29 novembre à Paris (XVI<sup>e</sup>), à l'issue du match PSG/Olympique de Marseille, agressions racistes perpétrées par une trentaine d'ultra parisiens contre des spectateurs maghrébins et africains ;
- le 2 décembre à Paris (VIII<sup>e</sup>), à l'issue d'une manifestation de soutien à Israël, incidents provoqués dans le quartier des Champs-Élysées par des mili-

---

<sup>1</sup> Ce tenancier de bar se dit objet de multiples attaques depuis qu'il a publiquement pris fait et cause pour un enseignant d'origine marocaine, victime, en mai 2000, de violence à caractère raciste de la part d'un sympathisant frontiste.

tants ultrasonistes qui se livrent à une chasse aux Maghrébins jusque sur les lignes et dans les tunnels du métro, provoquant l'interruption de la circulation de la ligne n° 1 ;

– le 19 décembre à Paris (X<sup>e</sup>), jets de pierres sur la façade du MRAP, sur laquelle sont tracées plusieurs étoiles de David.

## *En Corse*

Les manifestations racistes et xénophobes « stricto sensu » ont enregistré, durant l'année 2001, une hausse : vingt et un faits recensés, parmi lesquels huit visant des individus d'origine maghrébine.

	Actions en Corse	Victimes	
		Blessés	Morts
1991	33	1	0
1992	25	1	0
1993	32	4	0
1994	20	5	1
1995	20	2	1
1996	22	2	0
1997	27	0	0
1998	18	0	0
1999	18	5	0
2000	14	1	0
2001	21	4	0

Huit actions au total ont été commises à l'encontre d'immigrés d'origine maghrébine : deux attentats à l'explosif, deux incendies et quatre agressions contre les personnes ont été recensés (dix interpellations) :

– le 11 février dans l'enceinte universitaire de Corte (2B), agression de trois étudiants d'origine marocaine par trois individus – interpellés – qui profèrent des propos xénophobes ;

– le 22 mars à Bastia (2B), attentat à l'explosif contre les locaux de l'association Alpha (insertion professionnelle et animation) – dégâts très importants –. InSCRIPTION « *Arabi Fora* » – *Arabes Dehors* – tracée devant la porte d'entrée ;

– le 18 avril à L'Île-Rousse (2B), agression d'un maçon marocain par un individu cagoulé qui, sous la menace d'un pistolet, lui intime l'ordre de « *prendre le bateau* » avant de le frapper ;

– le 9 juin à Borgo (2B), coup de feu (22 LR) tiré par un homme cagoulé sur un Marocain, blessé au bras ;

– le 20 juillet à Bastia, bombe artisanale déposée contre la porte d'entrée de l'appartement inoccupé d'un Algérien ;

- le 26 août à Bastia, deux bonbonnes de camping gaz allumées dans la cour-  
sive d'une cité HLM sur les murs de laquelle sont découverts le dessin d'un  
cercueil et les inscriptions « *Arabi Fora* », « *1<sup>er</sup> avertissement contre la mafia  
maroco-tunisienne* », « *Resistenza corsa* »<sup>1</sup> ;
- le 4 septembre à Porto-Vecchio (2A), incendie d'un véhicule – entièrement  
détruit – appartenant à un Maghrébin ;
- le 19 septembre à Calvi (2B), coups de feu contre un squat abritant des  
Maghrébins, tirés par une dizaine d'individus porteurs de cagoules et vêtus de  
treillis, déambulant aux cris de « *Arabacci Fora* » (*Sales Arabes dehors*). Sept  
interpellations, dont celles de quatre mineurs.

Quatre autres attentats à l'explosif visant des domiciles de Maghrébins, ou des  
commerces fréquentés par cette communauté, accompagnés d'inscriptions « *A  
droga Basta* » et « *Resistanza Corsa* », et laissant penser que la motivation  
principale ressort plutôt d'une volonté de sanctionner un comportement délin-  
quant – ou de régler des différends entre dealers –, n'ont pas été comptabili-  
sés : deux attentats le 13 mai à Bastia, une charge explosive le 30 septembre à  
Borgo, un attentat le 12 juin à Ajaccio (2A).

Treize actions violentes ont été perpétrées contre des personnes d'autre ori-  
gine :

- le 10 mai à Furiani (2B), charge explosive sous le véhicule d'un lieutenant  
de police originaire de l'île Maurice, avec inscription « *Arabi fora* » ;
- le 2 septembre à Viggianello (2A), attentat à l'explosif contre un engin de  
chantier appartenant à un Portugais ;
- le 2 septembre à Bonifacio (2A), charge explosive placée sous le poste de  
pilotage du bateau de plaisance d'un ressortissant suisse – l'engin fait long  
feu – ;
- le 11 septembre à Biguglia (2B), attentat à l'explosif contre un hangar agric-  
ole appartenant à un exploitant d'origine italienne ;
- le 16 septembre à Algajola (2B), charge explosive placée dans la villa en  
construction d'un ressortissant autrichien – bâtisse entièrement détruite – ;
- le 18 octobre à Propriano (2A), coups de feu contre le véhicule d'un maçon  
portugais ;
- le 19 octobre à Porto-Vecchio, charge de faible puissance placée à l'arrière  
d'un hôtel restaurant géré par un ressortissant vietnamien ;
- le 26 octobre à Sartene (2A), charge de faible puissance déposée devant  
l'appartement d'un ressortissant suisse ;
- le 26 octobre à Alata (2A), incendie volontaire d'un véhicule appartenant à  
une ressortissante italienne ;
- le 28 novembre à Lumio (2B), attentat à l'explosif contre trois apparte-  
ments d'une résidence touristique en construction – promoteur italien – ;
- le 8 décembre à Olmeto (2A), attentat à l'explosif visant la villa du direc-  
teur de Nissan Europe, d'origine japonaise ;

---

<sup>1</sup> « Signature » apparue en 2001 dans une série d'actions perpétrées dans l'agglomération bastiaise au nom  
des luttes anti-drogue et « contre la colonisation de peuplement ».

- le 9 décembre à Ajaccio, incendie d'un véhicule appartenant à un Portugais ;
- le 12 décembre à Piana (2A), attentat à l'explosif contre un village de vacances géré par un Italien.

Par ailleurs, n'ont pas été comptabilisées au niveau statistique quarante-neuf exactions de gravité variable visant des Français continentaux ou rapatriés, ou leurs biens (vingt-quatre en 2000). Mais, parfois accompagnées de graffitis anti-Français « IFF » (*I Francesi Fora – Les Français Dehors* –), ces opérations, aux motivations variées, pour autant que l'on puisse réellement les déterminer, paraissent souvent empreintes de xénophobie :

- Trente-neuf attentats à l'explosif (dont huit tentatives – charges ayant fait long feu –) :

- contre dix-neuf villas et résidences (dont cinq tentatives) : le 18 mars à Ajaccio, le 2 avril à Appietto (2A), le 6 avril à Bastelicaccia (2A), le 10 avril à Coggia (2A), le 8 juin à Coti-Chiavari (2A), le 23 juin à Bonifacio, le 11 juillet à Sartene, le 3 août à Pietrosella (2A), le 17 août à Bastelicaccia, le 18 août à Ajaccio, le 1<sup>er</sup> octobre à Lumio, le 14 octobre à Bastelicaccia, le 17 octobre à Propriano, le 21 octobre à Vescovato (2B), le 28 octobre à Coti Chiavari, le 26 novembre à Porto-Vecchio, le 28 novembre à Cargese (2A), le 18 décembre à Porto-Vecchio, le 20 décembre à Vescovato ;

- contre neuf commerces (dont deux tentatives) : le 19 mars à Antisanti (2B), les 4 et 30 juillet à Lucciana (2B), le 29 juillet à Propriano, le 3 septembre à Porto-Vecchio, le 27 septembre à Zona (2A), le 6 octobre à Borgo, le 17 octobre à Ajaccio, le 31 octobre à Sartene ;

- contre onze véhicules (dont deux tentatives) : le 3 avril à Sarrola-Carcopino (2A), le 10 avril à Ville-di-Pietrabugno (2B), le 13 août à Aleria (2B), le 2 octobre à Ajaccio, les 5 et 13 octobre à Porto-Vecchio, le 19 octobre à Bonifacio, le 21 octobre à Prunelli di Fiumorbo (2B), le 8 novembre à Sari Solenzara (2A), le 14 décembre à Aleria (2B), le 22 décembre à Ajaccio.

- Six incendies : contre une résidence secondaire le 6 mars à Verdesse (2B), contre le véhicule du directeur de l'école maritime aquacole de Bastia le 18 avril, contre une paillote de plage le 15 mai à Olmeto (2A), contre un bâtiment préfabriqué le 20 août à Rogliano (2B) – accompagné de coups de feu –, contre les hangars d'une exploitation agricole le 18 octobre à Tallone (2B), contre une résidence secondaire le 30 décembre à Bonifacio.

- Deux coups de feu contre des résidences privées, le 9 juin à Corte, le 15 août à Poggio-Mezzana (2B).

- Deux agressions : menaces avec armes, à l'encontre des responsables de deux campings par deux groupes d'individus cagoulés, vêtus de treillis et porteurs de fusils à pompe pour certains, qui leur intiment l'ordre de « rentrer chez eux », le 15 avril à Santa-Maria-Poggio (2B), et agression de l'épouse du directeur de l'hôpital de Bastia, le 13 juin par des individus qui lui intiment l'ordre de quitter la Corse.

Onze de ces actions violentes ont été revendiquées dans les communiqués des 1<sup>er</sup>, 3, 30 août et 17 décembre 2001, signés du groupe nationaliste clandestin ex-FLNC, au nom « d'opérations-commando contre la spéculation immobilière » ou la « colonisation de peuplement ».

## Les actes d'intimidation

Après l'inflation massive, en 1995, de tracts racistes provocateurs liés aux événements induits par la crise algérienne, la régression du nombre des actes d'intimidation (menaces, injures, opérations de propagande, dégradations et violences légères) constatée de 1996 à 1999 ne s'est pas confirmée en l'an 2000 où, globalement, une augmentation de 34 % avait été relevée par rapport à l'année précédente.

L'année 2001 enregistre une nouvelle hausse avec 163 faits dont 63 % (103) ont été relevés durant les quatre derniers mois de l'année, marqués par le lourd contexte international.

	« Menaces » anti-Maghrébins *	« Menaces » racistes autres et xénophobes	Total
1991	251	67	318
1992	80	61	141
1993	82	52	134
1994	118	60	178
1995	454	33	487
1996	174	32	206
1997	106	15	121
1998	61	30	91
1999	44	45	89
2000	58	71	129
2001	115	48	163

\* Comprenant les « menaces anti-islamistes ».

Les 163 actes de malveillance recensés en 2001 se répartissent en soixante et un graffitis racistes, soixante et une distributions de tracts provocateurs, trente-six menaces écrites, verbales ou téléphonées, deux dégradations légères, trois alertes à la bombe. L'actualité de fin d'année a suscité un nombre important de graffitis et de tracts racistes, le plus souvent provocateurs, avec la réapparition d'anciens libelles inusités depuis de nombreux mois, tels « *JALB* »<sup>1</sup> et « *Françarabia* ».

<sup>1</sup> Jeunes Arabes de Lyon et sa banlieue, mouvement associatif qui regroupait des jeunes issus de la communauté maghrébine de Lyon (69) dans les années 80.

Cette actualité politique, tant française qu'internationale, a toujours entraîné, par contagion, des vagues de tracts provocateurs apocryphes qui se présentent comme émanant de la population arabo-musulmane et dispensent, sur un ton outrancier et insultant, des propos violemment anti-Français et racistes. Diffusés régulièrement depuis la fin des années quatre-vingt <sup>1</sup>, modifiés en fonction des aléas de l'actualité, ces documents ont été amplement utilisés à l'occasion de campagnes électorales, mais aussi au gré d'événements politiques liés aux Proche et Moyen-Orient ou au Maghreb, tels la guerre du Golfe en 1991 ou la crise en Algérie en 1995 <sup>2</sup>.

Si, dans les rares cas où il a été permis d'identifier des propagateurs, apparaissait la main de l'extrême droite et, plus particulièrement, celle d'éléments du Front National <sup>3</sup>, des individus d'origine maghrébine, prenant ces libelles au premier degré, n'ont pas hésité à les utiliser dans le prolongement d'actes d'hostilité anti-Français enregistrés dans certaines cités sensibles, leur conférant ainsi une relative « crédibilité » et suscitant colère et exaspération des destinataires. Quoiqu'antagonistes, ces deux vecteurs contribuent donc à susciter la haine entre les diverses communautés cohabitant sur le sol français.

Sur l'ensemble des 163 « menaces » enregistrées en 2001, plus de 72 % (118) peuvent être attribuées aux milieux d'extrême droite – quarante-six graffitis, cinquante-sept distributions de tracts, quinze menaces écrites ou verbales – pour lesquelles dix militants ont été interpellés, cinq *skinheads* responsables d'insultes et d'inscriptions racistes et cinq militants du Front National de la Jeunesse (FNJ) auteurs d'affichages provocateurs.

Certains cas impliquant spécifiquement les milieux d'extrême droite ont plus particulièrement retenu l'attention.

Ainsi, depuis le début de l'année, de nouvelles affichettes racistes ont fait leur apparition sous forme d'autocollants signés « *L'Épervier* », notamment à Cherbourg-Octeville (50), Chateauroux (36) et plusieurs communes des environs, Brison-Saint-Innocent (73), Hazebrouck, Montesson (78), Perpignan (66) et Bourg-la-Reine (92). Fustigeant les immigrés, les pédophiles et l'avortement, ils sont l'œuvre d'un *skinhead* castelroussin d'extrême droite, impliqué dans la diffusion de musique identitaire et dans des thèses catholiques intégristes, actuellement poursuivi pour incitation à la haine raciale.

Le Front National de la Jeunesse (FNJ) s'est également signalé par l'apposition d'affichettes provocatrices anti-beurs – « *Tu niques la France, dégage* » –, notamment à Montesson (78), Modane (73) et Épernay (51) – inter-

---

1 Le tract « JALB » est apparu pour la première fois en décembre 1987 et « *Francarabia* » en février 1989. Leurs diffusions ont été signalées, depuis, respectivement à 182 et 539 reprises, parfois en très grand nombre – quelques 3 000 feuillets « *JALB* » déposés dans les boîtes aux lettres de Château-Thierry (02) en juin 1990 –.

2 Ainsi, les mois d'octobre et novembre 1995 avaient été marqués par des diffusions à l'ampleur jamais égalée, tant en volume qu'en diversité géographique, résultant, pour l'essentiel, d'une manœuvre concertée (apparition des pamphlets dans quarante départements de façon quasi simultanée).

3 Seules cinq personnes, toutes militantes du Front National, ont pu être prises en flagrant délit de diffusion de tracts racistes provocateurs, certaines reconnaissant même avoir utilisé une photocopieuse de leur parti pour les reproduire en grand nombre.

pellation de cinq colleurs d'affiches, dont deux mineurs, et condamnation de trois d'entre eux à 1 200 euros d'amende –.

Seule voie de fait enregistrée, l'altercation, le 25 avril, imputable à un *skin-head* limougeaud à l'encontre d'une employée de la SNCF d'origine nord-africaine, par ailleurs conseillère municipale (DVG) de la ville, a entraîné la condamnation de l'agresseur pour injures raciales à un mois de prison et à 1 000 F de dommages et intérêts à la victime.

En marge de ces exactions, des slogans anti-Français comparables à ceux diffusés en Corse, signés du mouvement ultranationaliste Adsav ! (Debout ou Renouveau) – « *La Bretagne aux Bretons* », « *Breton toujours, Français jamais* »<sup>1</sup> – ont été relevés en Bretagne.

Outre ces exactions imputables à la mouvance extrémiste de droite, ont également été recensées quarante-cinq « menaces » ne pouvant être attribuées à aucune mouvance particulière – dix-sept graffitis et dégradations légères, quatre courriers racistes et vingt-quatre autres menaces diverses – pour lesquelles six individus, inconnus au plan politique, ont été interpellés.

La localisation géographique de l'ensemble des « menaces » à caractère raciste et xénophobe met en évidence cinq régions qui réunissent à elles seules près de 56 % du volume global : Île-de-France (35), Rhône-Alpes (21), Nord-Pas-de-Calais (12), Languedoc-Roussillon (12) et Champagne-Ardenne (11).

Par ailleurs, Internet, vecteur par excellence du prosélytisme xénophobe, a permis la diffusion de messages racistes au travers de multiples sites, particuliers ou collectifs. Dans la mouvance de l'extrême droite ultranationaliste, le site SOS-Racaille s'est notamment signalé par son contenu particulièrement xénophobe et raciste, présentant l'islam comme une religion sanguinaire, associant délinquance et immigration, appelant ouvertement à la lutte armée en vue de la guerre ethnique. Certains de ses « articles » ont été repris dans l'envoi de messages racistes par tract ou courrier électronique. Les sites de Radical Web et Federal Network véhiculent le même discours virulent.

## L'antisémitisme

En l'absence d'indices clairs, distinguer, parmi les actions visant la communauté juive, celles qui relèvent de l'activisme antisémite d'extrême droite de celles qui émanent des milieux arabo-musulmans et susceptibles d'être marquées d'« antisionisme » n'est pas chose aisée, d'autant que toutes ces exactions prennent pour cibles communes les lieux de culte et de souvenir, les établissements d'enseignement, les biens privés, voire les membres de la communauté.

---

<sup>1</sup> « *Bretagne Marée Noire = Immigration Insécurité, merci la France* » – « *Breton, maître chez toi* » – « *Breton, la France nous pompe* » – « *Bretagne, poubelle de la France* » – « *Breton, tes impôts flambent dans les banlieues françaises* ».

## Actes de violence : diminution sensible par rapport à l'an 2000

Depuis 1991, les courbes du nombre et de la gravité des actions antisémites s'infléchissaient régulièrement jusqu'à devenir « résiduelles » de 1995 à 1998. Mais la légère remontée constatée en 1999 devait être confirmée au cours des neuf premiers mois de l'année 2000 pour aboutir, dans le dernier trimestre, à un accroissement exceptionnel du nombre d'actions (114) en raison de la reprise des incidents israélo-palestiniens.

De fait, les violences et incidents recensés au cours des deux dernières années en France laissent clairement apparaître une relation directe avec les événements internationaux, plus particulièrement avec ceux liés au problème palestinien. Ils semblent d'autant moins révéler un comportement de rejet dont seraient victimes les membres de la communauté juive dans la société française qu'ils paraissent trouver, en très grande partie, leur propre origine dans les agissements d'individus en difficulté d'intégration.

Effectivement, à l'exception d'une agression imputable à l'extrême gauche, les diverses exactions constatées impliquent très fréquemment des acteurs originaires des quartiers dits « sensibles », souvent issus de l'immigration, assez régulièrement impliqués dans la délinquance de droit commun et qui paraissent se projeter dans le conflit du Proche-Orient, lequel, à leurs yeux, reproduit les exclusions et les échecs dont ils se sentent eux-mêmes victimes en France.

	Actions antisémites	Victimes
1991	24	1 blessé
1992	20	6 “
1993	14	3 “
1994	11	3 “
1995	2	1 mort
1996	1	0 blessé
1997	3	0 “
1998	1	0 “
1999	9	4 “
2000	119	11 “
2001	29	1 “

Avec vingt-neuf actions violentes recensées, le niveau de l'année 2001 dépasse celui atteint en 1991, après la guerre du Golfe. Ont ainsi été comptabilisés : un attentat à l'explosif, quatorze incendies criminels, neuf dégradations importantes et cinq agressions visant la communauté juive. Dix-sept de ces violences ont été perpétrées après les attentats du 11 septembre.



- Le 2 janvier à Brunoy (91), série de dégradations – véhicules, vitrine d’une épicerie casher – dans un quartier où la communauté israélite est fortement implantée.
- Le 16 janvier à Saint-Louis (68), tentative d’incendie d’une école israélite.
- Le 28 janvier à Rillieux-la-Pape (69), dégradations de la plaque commémorative du mémorial du Souvenir Français dédié à sept otages juifs fusillés en juin 1943 par la Milice.
- Le 4 février à Champigny-sur-Marne (94), dégradations dans le pavillon d’un membre de la communauté israélite, accompagnées d’inscriptions antisémites.
- Le 25 février à Sarcelles (95), incendie d’une école israélite, objet de jets de pierres quelques heures auparavant – dégâts peu importants –.
- Le 19 avril à Créteil (94), jets de pierres contre une synagogue par deux individus de type maghrébin qui prennent la fuite.
- Le 22 mai à Villeurbanne (69), tentative d’incendie d’une société située dans un quartier sensible – inscriptions antisémites et pro-arabes –.
- Le 1<sup>er</sup> juin à Garges-les-Gonesse (95), jet de cocktail Molotov contre la synagogue.
- Le 2 juin à Paris (XX<sup>e</sup>), dégradations dans un lieu de prières en travaux.
- Le 3 juin à Villiers-le-Bel (95), jet de cocktail Molotov contre la porte d’entrée de la synagogue.
- Le 4 août à Nice (06), jet d’un cocktail Molotov qui fait long feu à l’intérieur d’un oratoire israélite.
- Le 6 août à Clichy-sous-Bois (93), jet d’un cocktail Molotov dans un soupirail de la synagogue – dégradations importantes – et bris des vitres de la voiture du rabbin, stationnée à proximité.
- Le 12 septembre à Villeneuve-la-Garenne (92), découverte d’un engin explosif inopérant devant la synagogue.
- Le 15 septembre à Sarcelles, jet d’un cocktail Molotov contre la synagogue.
- Le 15 septembre à Garges-les-Gonesse, violences et insultes antisémites à l’encontre de fidèles sortant de la synagogue de la part d’un individu de type maghrébin.
- Dans la nuit du 15 au 16 septembre à Massy (91), jets de pierres sur la synagogue par une dizaine de jeunes Maghrébins.
- Le 22 septembre à Lyon (69), jets de pierres sur une synagogue et intrusion de cinq individus de type maghrébin qui s’enfuient à bord du véhicule d’une association dont certains membres sont connus pour leur appartenance aux milieux fondamentalistes musulmans.

- Le 26 septembre à Nice, jets de projectiles sur des fidèles sortant d'une synagogue par cinq clients d'un restaurant voisin.
- Le 6 octobre à Stains (93), jet de cocktail Molotov sur une synagogue – façade légèrement noircie –.
- Le 9 octobre à Suresnes (92), jets de pierres en direction des fidèles sortant d'un oratoire.
- Le 12 octobre à La Seyne-sur-Mer (83), incendie criminel dans une synagogue – dégâts peu importants –.
- Le 15 octobre à Vichy (03), dégradations de la stèle commémorative de la rafle du Vel'd'Hiv, suivies, deux jours plus tard, de la découverte d'inscriptions et de menaces antisémites et néo-nazies visant le casino de la ville géré par le groupe Partouche.
- Le 22 octobre à Bastia, débris enflammés devant la porte d'entrée de la synagogue, légèrement détériorée.
- Le 28 octobre à Marseille (13), incendie criminel d'un des quatre préfabriqués d'une école juive et découverte de graffitis « *Juif = PD* » signé « *Ben* ».
- Le 2 novembre à Paris (XX<sup>e</sup>), jet d'un engin incendiaire sur les marches de la synagogue – aucun dégât –.
- Le 30 novembre à Rouen (76), agression de deux israélites, dont un rabbin, par un jeune Marocain qui proférait des insultes antisémites – un blessé –. Interpellé, l'auteur revendique son geste par solidarité avec le peuple palestinien.
- Le 3 décembre à Nanterre (92), sur le campus de Paris-X, agression de cinq étudiants juifs par une quinzaine de militants du mouvement d'extrême gauche AGEN (Association générale des étudiants de Nanterre) qui les menacent, les insultent, les forcent à se réfugier dans les locaux de la présidence de l'université.
- Le 31 décembre à Créteil (94), dégradations de la porte d'entrée de l'oratoire juif Fredy Halimi à coups de pieds et de pierres par trois jeunes en état d'ébriété – jugés en comparution immédiate –.
- Le même jour à Créteil, incendie d'une salle de cours de l'école israélite Ozar Hatorah – plusieurs bouteilles ayant contenu des hydrocarbures retrouvées sur place –.

Pour ce qui est de la localisation géographique, cette violence spécifique touche majoritairement l'Île-de-France, avec dix-huit faits observés sur vingt-neuf (62 %).

## Actes d'intimidation : niveau moindre

L'année 1999 avait été marquée par le niveau le plus bas des actes d'intimidation constaté depuis une dizaine d'années (soixante exactions). Après le pic de l'année 2000, concentré à plus de 85 % sur le dernier trimestre, 2001 a enregistré une baisse très sensible, sans parvenir toutefois à revenir à la situation des années précédentes. Si 46 % de ces « menaces » ont été relevées après le 11 septembre, le volume n'a pas atteint l'inflation de l'automne 2000, en raison, pour partie certainement, des appels au calme lancés par les représentants communautaires.

Peu réactif à l'actualité récente, le révisionnisme, forme insidieuse d'antisémitisme, se maintient avec une certaine constance.

### « Menaces » antisémites

1991	143	Dont	23	« Menaces » à caractère révisionniste
1992	94		3	
1993	156		12	
1994	120		9	
1995	86		6	
1996	90		15	
1997	85		11	
1998	74		12	
1999	60		13	
2000	624		20	
2001	171		21	

Pour 2001, les 171 « menaces » dirigées contre la communauté juive et ses intérêts ont pris la forme de 99 dégradations légères et graffitis, trente-deux diffusions de tracts, quarante apostrophes verbales ou écrites. Ces infractions ont été suivies de treize interpellations, parmi lesquelles celles de cinq militants d'extrême droite et de quatre jeunes Maghrébins.

Soixante-trois de ces actes paraissent imputables aux milieux d'extrême droite ; un tiers (21) de ces actions présente un caractère révisionniste. En 2001 encore, la plupart des manifestations de révisionnisme émanaient d'une officine belge qui, début janvier, devait rendre destinataires plusieurs établissements scolaires <sup>1</sup> de fascicules utilisant abusivement le nom d'une fondation de déportés pour vanter des ouvrages révisionnistes <sup>2</sup>. Dans le même temps, une proposition de vente de vidéocassettes faisant l'apologie de crimes de

1 Notamment à Argenteuil (95), Clermont-Ferrand (63), Commeny (03), Le Plessis-Robinson (92), Puteaux (92), Sceaux (92), Sarcelles (95) et Chatenay-Malabry (92).

2 Cette officine avait été à l'origine d'une précédente campagne niant la Shoah, conduite, en 2000, en direction des établissements scolaires au moyen de la brochure – interdite depuis – *Les camps de concentration allemands 1941-1945 ; mythes propagés, réalités occultées*.

guerre était adressée à diverses personnalités d'Oradour-sur-Glane (87) <sup>1</sup>. En juin, un des survivants de la ville martyre était également destinataire de la traduction en allemand d'un ouvrage insultant la mémoire des familles des victimes.

D'autres courriers révisionnistes, adressés à des journalistes et universitaires lyonnais <sup>2</sup>, au nom d'un certain WRU/France (Union mondiale pour le révisionnisme historique), faisaient référence à un éditeur révisionniste lyonnais dont la thèse et les procès ont soulevé les protestations des milieux antifascistes. Certains de ces libelles étaient accompagnés du tract « *Silence on brûle* », relatif à l'incendie de la bibliothèque inter universitaire de Lyon -11 juin 1999 –, que certaines rumeurs attribuent à l'extrême droite.

Enfin, sur un site internet, un conseiller régional (FRN) de la région Rhône-Alpes devait qualifier les chambres à gaz de « bobard ». L'intéressé a été condamné, en appel, le 27 septembre 2001, à trois mois de prison avec sursis et 50 000 F d'amende <sup>3</sup>.

En outre, les milieux d'extrême droite sont vraisemblablement à l'origine de quarante-deux autres « menaces » à caractère antisémite, essentiellement des graffitis (20) et tracts (15) adressés à des représentants de la communauté juive, parmi lesquels un libelle provocateur antisémite « *Français non-juifs, vous êtes de vrais cons* » <sup>4</sup> envoyé à plusieurs services de police en septembre et octobre 2001.

Divers autres actes d'intimidation (64), en majorité graffitis (47), peuvent être imputés, en raison de leur formalisme et des lieux de découverte, à des individus originaires de quartiers sensibles, qui, dans le cadre du conflit proche-oriental, entendent ainsi afficher leur solidarité avec les Palestiniens. Le 11 septembre a également suscité une série d'inscriptions en soutien aux « frères islamistes » et aux réseaux Ben Laden, inscriptions souvent accompagnées de messages antijuifs, voire, en certains cas de références nazies – croix gammées –.

À défaut d'éléments probants, les quarante-quatre « menaces » restantes ne peuvent, *a priori*, être attribuées à un milieu particulier. Elles se divisent en dix-neuf graffitis, deux distributions de tracts, quinze menaces écrites ou verbales, dont plusieurs alertes à la bombe visant la compagnie aérienne israélienne El Al, et huit dégradations légères concernant essentiellement des synagogues – jets de pierres et d'œufs, bris de vitres, vol d'une plaque commémorative –.

---

1 Cette vidéocassette a fait l'objet d'une procédure internationale ; des arrêtés d'interdiction au département de la Haute-Vienne et de protection des mineurs ont été pris.

2 Une ancienne journaliste de *Tribune Juive*, le vice-président de l'université Lyon I, le directeur de l'Institut du droit et de la pensée de Lyon III et deux anciens collaborateurs de l'ambassade d'Allemagne à Paris.

3 Il est de nouveau cité à comparaître pour d'autres propos révisionnistes tenus le 6 février 2001 lors d'une réunion publique à Grenoble (38).

4 Ces documents reprennent le formalisme d'autres tracts antisémites qui, depuis 1995, circulent épisodiquement au gré de l'actualité.

La majorité de ces actions (81) est enregistrée en région Île-de-France – plus de 47 % –. Viennent ensuite Rhône-Alpes (18) et Provence-Alpes-Côte d’Azur (13).

## Conclusion et perspectives

Traditionnellement, la violence raciste, xénophobe et antisémite résulte, en grande part, de phénomènes réactionnels liés à l’actualité française et internationale qui développent un processus de contagion contribuant à amplifier le nombre et la gravité de ces actes. Tel fut le cas lors du procès Barbie (juin-juillet 1987), de la profanation du cimetière de Carpentras (84) (9 mai 1990), ou, pour ce qui est de l’international, de la guerre du Golfe (janvier 1991), de la crise algérienne (1995), du conflit israélo-palestinien (début de la deuxième Intifada le 28 septembre 2000) ou des attentats aux États-Unis (11 septembre 2001).

Depuis quelques années, la mouvance *skin* se fait plus discrète et n’est désormais impliquée que dans un nombre réduit d’exactions. Toutefois, les extrémistes ultranationalistes et nationalistes-révolutionnaires persistent à s’engager dans les violences menées en réaction à l’actualité française et internationale, laquelle leur fournit régulièrement l’occasion de faire montre d’antiaméricanisme, d’antisémitisme, de racisme, notamment au travers de discours contre « l’invasion-immigration ».

Ainsi, les attentats du 11 septembre ont divisé l’extrême droite en deux courants doctrinaux principaux qui stigmatisent prioritairement soit l’ennemi juif/américain, soit l’ennemi arabe, tous deux exprimant leurs divergences au travers de graffitis, autocollants et tracts, sans revendiquer toutefois d’actions violentes.

Face aux conflits proche et moyen-orientaux, si la majorité des milieux arabo-musulmans en appelle au calme, quelques éléments, qui ressentent la nécessité de soutenir activement leurs « frères islamistes et palestiniens », devraient continuer à se manifester sur le sol français au travers d’actions antisémites violentes, lesquelles ne manqueront pas de susciter les réactions des militants ultranationalistes.

Quant à l’actuel débat sur l’antisémitisme « renaissant », il pourrait conforter les antisémites viscéraux dans leurs convictions, l’extrême droite antijuive ne pouvant pas manquer de mettre à profit l’occasion de « promouvoir » ses thèses dans un contexte international prédisposant qui fournit à certains éléments des diverses communautés matière à une transposition schématique identitaire.

À cet égard, conclut le ministère de l’Intérieur, les campagnes électorales du printemps 2002 paraissent de nature à aggraver encore les risques d’incidents entre extrémistes de tous bords et à accroître le nombre des violences racistes.

*[Voir les tableaux des statistiques en annexe 1]*



Chapitre 2

# **Bilan de l'action judiciaire**





## **Contribution du ministère de la Justice**

### **L'aspect législatif**

Depuis longtemps les organisations non gouvernementales préconisaient, afin d'améliorer la situation des personnes victimes de discrimination, l'introduction du mobile raciste en tant que circonstance aggravante, la création d'une autorité indépendante qui puisse être saisie par les victimes, enquêter sur leurs plaintes et saisir les juridictions compétentes, le renversement de la charge de la preuve en matière de discrimination et la tenue de statistiques qui permettent de suivre l'évolution du phénomène.

L'ensemble de ces questions a été ou sera abordé dans le cadre de l'Union européenne.

### **Le domaine civil**

En effet, la lutte contre les discriminations a fait l'objet de deux directives :

- la directive 2000/43/CE 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 ;
- la directive 2000/78/CE du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail.

Ces directives, au champ d'application très vaste, ont exclu le champ pénal, l'aménagement de la charge de la preuve en la matière heurtant le principe de la présomption d'innocence. Elles n'ont pas retenu l'obligation de tenue de statistiques qui figurait dans la proposition de la Commission, considérant que celles-ci pouvaient elles-mêmes générer des discriminations, mais en revanche, elles ont prévu un aménagement de la charge de la preuve en matière de discrimination ainsi que la création d'une autorité qui agirait de façon indépendante, mais dont le rôle serait limité à aider les victimes à engager des procédures.

Les États membres ont jusqu'en 2003 pour transposer les obligations résultant de ces directives.

a) Le Gouvernement ayant fait une priorité de la lutte contre les discriminations dans le domaine du travail, la seconde directive est d'ores et déjà trans-

posée puisque la loi relative à la discrimination et la loi de modernisation sociale viennent d'être adoptées.

Ces textes de loi tendent à combattre les discriminations, tant dans l'accès à l'emploi, qu'il s'agisse d'un recrutement, d'un stage ou d'une période de formation, que dans le déroulement d'une carrière professionnelle, qu'il s'agisse d'une promotion, d'une rémunération ou d'une mutation.

Il convient de souligner qu'ils élargissent les critères de discrimination en intégrant, en sus des motifs habituellement retenus, ceux de l'âge, de l'orientation sexuelle, de l'apparence physique et du patronyme.

Ils permettent enfin un aménagement de la charge de la preuve, pour les victimes de discrimination, ainsi qu'un élargissement des possibilités d'action des organisations syndicales, au nom des salariés.

b) La transposition de la première directive, en revanche, est en cours d'étude et nécessitera un travail interministériel complexe.

En effet, elle couvre un champ d'application très vaste puisqu'elle vise les discriminations à raison de la race et de l'origine ethnique, non seulement dans le domaine de l'emploi, mais de la protection sociale, des avantages sociaux, de l'éducation et de l'accès aux biens et services.

Il conviendra de définir à quels biens et services l'on s'intéresse, puisque la directive parle de « biens et services à la disposition du public ».

L'arsenal juridique de lutte contre les discriminations étant essentiellement répressif, se posera également la question de la couverture de l'ensemble du champ d'application de la directive.

En l'absence de système spécifique de protection des victimes contre les rétorsions, il conviendra de savoir si le droit commun de la responsabilité civile pourrait trouver à s'appliquer.

Enfin, eu égard au grand nombre de structures dont les missions particulières ou générales comportent la lutte contre les discriminations, il y aura lieu de déterminer celle qui serait la mieux habilitée à aider les victimes.

### **Le domaine pénal**

Il convient de souligner que la France, de concert avec l'Allemagne, est à l'origine, dans le cadre de la négociation du Conseil de l'Europe relatif à la cybercriminalité, d'une proposition de protocole additionnel à la Convention européenne sur la cybercriminalité signée le 23 novembre dernier, tendant à permettre de lutter contre la diffusion de messages racistes sur internet. La France entend ainsi soutenir que les diffuseurs de ce type de message ne sauraient se prévaloir de la liberté d'expression pour inciter à la haine et mettre en péril l'ordre public.

Une autre initiative mérite également d'être soulignée, en matière pénale. La Commission a en effet adopté une proposition de décision cadre concernant la lutte contre le racisme et la xénophobie visant à la fois à rapprocher la défini-

tion de ces infractions, dans tous les États membres et à faciliter la coopération judiciaire dans ce domaine, au niveau de l'Union.

## **L'aspect politique**

L'analyse des statistiques relatives aux condamnations pénales montre un plus grand nombre de condamnations prononcées sur le fondement des articles 225-1 et 225-2 du Code pénal, cet élément pouvant sans doute s'expliquer, partiellement, par le renforcement des dispositifs d'alerte des CODAC et l'existence du numéro vert 114. (Voir annexe 2).

La circulaire interministérielle du 30 octobre 2001 a d'ailleurs été adressée aux services déconcentrés de l'État afin d'améliorer le dispositif existant autour de quatre axes :

- promotion des CODAC comme instance partenariale de dialogue ;
- amélioration de la transmission des informations entre l'autorité judiciaire et les membres des CODAC ;
- amélioration de l'accueil et de l'orientation des victimes et poursuite du programme de formation des secrétaires permanents des CODAC ;
- et actions nationale et locale de communication externe en faveur des CODAC.

Enfin, la Direction des affaires criminelles et des grâces du ministère de la Justice a procédé à un bilan des opérations dites de *testing* menées dans les discothèques, en mars 2000, par l'association SOS Racisme qui a été communiquée, à la fois aux parquets généraux et au président de l'association.

Il est apparu que les infractions de discrimination raciale, tant dans le secteur des loisirs que dans tout autre pôle d'activité économique de la vie quotidienne, étaient souvent malaisées à démontrer et les preuves difficiles à rassembler.

Mais bien qu'en nombre limité, les procédures ayant donné lieu à condamnation ont permis d'établir que cette pratique du *testing* pouvait constituer, devant les tribunaux correctionnels, un commencement de preuve qui devait nécessairement être étayé par des enquêtes de police judiciaire approfondies menées sous la direction des procureurs de la République.

## **Bilan des rapports des procureurs généraux concernant la pratique du *testing* en matière de discrimination raciale**

### **Contexte**

Le 17 mars 2000, l'association SOS Racisme organisait une « nuit du *Testing* » auprès de 88 établissements de loisirs (bars et discothèques) en de nombreux points du territoire national.

L'exercice, déjà pratiqué auparavant mais de façon moins massive, notamment au Mans et à Tours, consistait en ce que des couples d'origines ethniques différentes se présentent à l'entrée desdits établissements tandis qu'en principe un huissier, requis par l'association, devait consigner les réactions du portier.

Par dépêche du 7 juin 2000, dix-sept procureurs généraux étaient interrogés d'une part sur les suites que les parquets de leur ressort avaient réservées à ces opérations de *testing*, d'autre part sur l'impact, à leurs yeux, de ces pratiques en terme de direction de la police judiciaire et de conduite de l'action publique.

Tous les procureurs généraux ont répondu à cette dépêche. Le bilan qui peut être dressé des différents rapports est le suivant.

## **Les pratiques du *testing* et leur traitement judiciaire**

### **Sous le vocable *testing*, des pratiques très disparates et peu rigoureuses.**

Il convient de relever que :

- ces opérations n'ont jamais été précédées d'un avis préalable aux parquets ou aux services de police judiciaire, qui aurait pu placer ces derniers en meilleure position d'alerte afin de procéder eux-mêmes à des constatations immédiates ;
- les faits n'ont pas toujours été constatés par huissier de justice mais parfois attestés par des journalistes, voire exclusivement par des membres ou des sympathisants de SOS Racisme ;
- une très grande proportion des comportements dénoncés comme des « flagrants délits » par l'association organisatrice n'a pourtant donné lieu à aucun dépôt de plainte. Ce décalage regrettable a été signalé, à jute titre, par certains procureurs de la République dans le cadre des Commissions départementales d'accès à la citoyenneté (CODAC). Inversement, certains dépôts de plaintes ont finalement concerné des établissements ne figurant pas dans la liste rendue publique par l'association ;
- l'intense médiatisation de ces opérations a pu nuire aux enquêtes judiciaires ultérieures, et parfois troubler l'ordre public en suscitant des réactions violentes à l'encontre des établissements stigmatisés.

### **Les données chiffrées**

Sur les quarante-cinq établissements cités dans la lettre de SOS Racisme, vingt et un seulement ont été visés dans des plaintes simples déposées auprès du procureur de la République ou d'un service de police judiciaire.

Ces plaintes ont donné lieu :

- à des enquêtes préliminaires, toujours en cours (sept cas) ;
- à des décisions de classements sans suite après enquête (trois cas) ;
- à des informations judiciaires clôturées par une ordonnance de non-lieu (trois cas) ;

– à des décisions de poursuites après enquête (huit cas), qui ont abouti à des condamnations dans trois cas (dont deux définitives) et à des relaxes dans cinq autres (des pourvois en cassation contre ces arrêts confirmatifs de relaxe sont pendants).

Un vingt-deuxième établissement a fait l'objet d'une citation directe devant un tribunal correctionnel délivrée à la requête de SOS Racisme ; cette procédure a abouti à une relaxe des prévenus. Ce jugement a été frappé d'appel.

La faiblesse des chiffres considérés empêche évidemment d'en tirer une quelconque interprétation statistique.

## **L'analyse juridique de la pratique du *testing***

Si la chambre criminelle de la Cour de Cassation, par un arrêt du 12 septembre 2000, a eu à connaître d'une procédure de discrimination raciale à l'entrée d'une discothèque, engagée à l'issue d'une opération de *testing*, la haute juridiction, en rejetant le pourvoi formé contre l'arrêt confirmant les condamnations, ne s'est pas prononcée sur la validité de cette pratique associative en tant que mode d'administration de la preuve.

Des premières décisions rendues et sous réserve de la jurisprudence à venir des cours d'appel et de la Cour de Cassation, il est possible néanmoins de dégager provisoirement les éléments suivants, qui rejoignent en grande partie les observations formulées par les procureurs généraux et les procureurs de la République interrogés dans le cadre de la présente étude.

Le simple fait, pour des personnes d'origines ethniques différentes, de se présenter à l'entrée de certains établissements de loisirs et de faire constater par huissier le comportement du portier ne saurait, en lui-même, constituer une provocation à commettre l'infraction de discrimination prévue aux articles 225-1 et 225-2 du Code pénal.

La démarche susmentionnée s'apparenterait plutôt à une préconstitution de preuve pénale, procédé légal – des constatations par huissier de justice sont ainsi utilisées en matière de non-représentation d'enfant – mais qui, employé seul, s'avère insuffisant pour démontrer la réalité de l'infraction.

Il incombe au juge d'apprécier la valeur probante des éléments qui lui sont soumis. Dès lors, pour être d'une quelconque utilité, le *testing* suppose la présence d'un tiers par rapport aux plaignants, afin, sinon de constater l'infraction, du moins d'attester les faits dont il a été le témoin direct.

À cet égard, la cour d'appel de Montpellier, dans deux arrêts du 5 juin 2001, a considéré, nonobstant le principe de la liberté de la preuve pénale, que « *la méthode du testing employée par SOS Racisme, qui s'est déroulée, dans les conditions ci-dessus rappelées, sans aucune intervention d'un officier ou agent de police judiciaire, ou d'un huissier de justice, est un mode de preuve qui n'offre aucune transparence, et n'est pas empreint de la loyauté nécessaire à la recherche des preuves en procédure pénale, et porte atteinte aux droits de la défense, principe général du droit incessamment rappelé par le*

*législateur et la Cour Suprême, et au droit à un procès équitable, visé à l'article 6 de la Convention européenne des Droits de l'homme ».*

Quand ce tiers est un huissier de justice, la valeur probante de ses constatations est malgré tout forcément limitée.

Ainsi, par un jugement du 23 octobre 2000, la 17<sup>e</sup> chambre correctionnelle du tribunal de grande instance de Paris, saisie de la citation directe susmentionnée, a relevé que « *la constatation [par huissier du refus d'entrer opposé aux personnes non blanches] est fondée sur un élément statistique trop peu fourni pour revêtir la signification que lui prêtent les parties civiles* » ; que « *l'huissier désigné à la seule requête de SOS Racisme, ne s'est pas rendu à l'intérieur de l'établissement où auraient pu utilement être faites des constatations, quant à l'éventuelle présence et importance d'une clientèle autre que de race blanche ; que de son côté, [le gérant de l'établissement] produit des constats d'huissier établis [...] les 16 et 18 juin 2000 [...] attestant qu'à ces dates une forte proportion de la clientèle de la discothèque était constituée de personnes de type non européen* ».

Les décisions de condamnations se sont appuyées sur des enquêtes judiciaires vérifiant et corroborant les éléments révélés par le *testing*, et diligentées sous le contrôle des parquets saisis.

Par un jugement du 21 décembre 2000, le tribunal de grande instance de Toulouse a relevé que « *les policiers ont exploité les documents sonores et audiovisuels apportés par les plaignants [...] leur contenu était conforme aux déclarations des acteurs et témoins du testing [...]. De plus, les policiers ont bien constaté, quelques mois après l'opération menée par SOS Racisme, qu'un homme d'origine antillaise était refoulé à la porte du même établissement au motif qu'il ne portait pas des chaussures conformes aux souhaits de la direction de la discothèque, alors que d'autres clients européens étaient admis, qui présentaient des tenues très décontractées voire négligées* ».

La pratique du *testing* semble donc, sous ces importantes réserves, de nature à contribuer à l'administration de la preuve d'une discrimination mais elle ne saurait en aucune manière suppléer l'enquête de police judiciaire.

## **Les perspectives à envisager**

La circulaire du 16 juillet 1998 relative à la lutte contre le racisme et la xénophobie invitait les procureurs de la République à renforcer la concertation avec les associations spécialisées tout en insistant sur la nécessité pour les magistrats du parquet de mettre eux-mêmes en mouvement l'action publique chaque fois qu'une infraction de cette nature leur paraissait constituée.

En effet, la lutte contre les discriminations raciales ne saurait être déléguée au secteur associatif mais doit s'inscrire dans des politiques pénales adaptées aux spécificités locales.

Cette résolution peut se traduire :

- par la sensibilisation des officiers de police judiciaire à ce contentieux qui pourra porter ses fruits tant à l’occasion du traitement des plaintes, qu’en ce qui concerne le déclenchement d’enquêtes d’initiative ;
- par l’information des interlocuteurs associatifs et la coopération avec eux dans le cadre des CODAC, afin que le *testing* soit d’abord préparé puis suivi sur le plan de la Direction de la police judiciaire ; ce sont là des conditions de son efficacité.

Des opérations ponctuelles de police judiciaire, sous la direction des procureurs de la République, après contact préalable des associations de lutte contre le racisme, semblent en effet constituer une formule satisfaisante.

Telle est, par exemple, l’option choisie par les procureurs de la République de Marseille et d’Aix-en-Provence (qui ont invité leurs substituts à participer personnellement à une opération *testing*), qui constatent néanmoins que les associations concernées expriment des réticences à participer à une action commune dans un cadre institutionnel.

Les considérations sur le *testing*, objet de ce bilan, et sur les poursuites judiciaires éventuelles ne sauraient bien sûr occulter le travail qui peut être accompli au titre de la prévention des phénomènes discriminatoires à l’entrée d’établissements de loisirs, dans le cadre des CODAC ou par le biais notamment des rencontres des procureurs de la République avec des représentants des exploitations de discothèques, conclut le ministère de la Justice.





Chapitre 3

## **Étude**

# **Les victimes du racisme et de la xénophobie**



# **Le racisme vu par les victimes**

*Étude auprès de personnes victimes de discriminations raciales  
Synthèse d'étude qualitative réalisée par l'Institut SOFRES*



## Note technique

**Étude réalisée pour :** le SIG et la CNCDH

**Méthodologie qualitative, par entretiens individuels ;** vingt-huit entretiens individuels ont été réalisés, d'une durée d'une heure et demie.

• Définition de la population interrogée : ces vingt-huit personnes ont été recrutées sur la base de la question filtre suivante : « *Au cours des derniers mois, avez-vous le sentiment d'avoir fait l'objet d'une discrimination du fait de votre origine, d'une discrimination relevant d'une forme de racisme ?* » Si oui, pouvez-vous me donner quelques exemples ?

– Les types de discriminations mentionnées au recrutement ont été divers : agressions verbales et insultes, discrimination à l'entrée des boîtes de nuit, contrôles d'identité ou de police fréquents ou ressentis comme injustifiés, difficultés à trouver un logement, discrimination à l'embauche ou dans la recherche d'emploi, difficultés lors d'un achat d'appartement, refus d'une main courante au commissariat de police, discrimination à l'université ou à l'école...

• Caractéristiques socio-démographiques de la population interrogée : ces vingt-huit personnes présentaient les caractéristiques suivantes :

– **Neuf personnes d'origine maghrébine, dont :**

– trois originaires du Maroc, cinq originaires d'Algérie, un originaire de Tunisie ;

– cinq hommes, quatre femmes ;

– trois âgés de 18 à 25 ans, trois âgés de 25 à 40 environ, trois âgés de plus de 40 ans ;

– trois élèves/étudiants, deux à la recherche d'un emploi ou petits boulots, quatre actifs, dont deux appartenant plutôt à des catégories peu élevées (secrétaire, surveillante de cantine) et deux ayant bien réussi (juriste, architecte) ;

– cinq habitant en région parisienne, quatre habitant en province (Lille et Marseille) ;

– quatre habitant dans des banlieues en difficultés.

– **Onze personnes en provenance d'Afrique noire, dont :**

– sept hommes, quatre femmes ;

– quatre âgés de 18 à 25 ans, quatre âgés de 25 à 40 environ, trois âgés de plus de 40 ans ;

– trois élèves/étudiants, trois à la recherche d'un emploi ou faisant des petits boulots, quatre actifs, dont deux appartenant plutôt à des catégories peu élevées (agent de sécurité, commercial) et deux ayant bien réussi (décorateur d'intérieur, maître de conférences) ;

– cinq habitant en région parisienne, six habitant en province (Lille et Marseille) ;

– quatre habitant dans des banlieues défavorisées.

– **Huit personnes provenant des DOM-TOM, dont :**

– quatre hommes, quatre femmes ;

- trois âgés de 18 à 25 ans, trois âgés de 25 à 40 environ, deux âgés de plus de 40 ans ;
- trois étudiants, un faisant des petits boulots, quatre actifs, dont trois appartenant plutôt à des catégories peu élevées (peintre en carrosserie, agent de manœuvre, secrétaire) et un ayant bien réussi (avocat) ;
- quatre habitant en région parisienne, quatre habitant en province (Bordeaux) ;
- trois habitant dans des banlieues défavorisées.

**Dates de réalisation** : les entretiens ont été réalisés du 12 au 28 novembre 2001, à Paris, Lille, Marseille et Bordeaux.

**Remarque** : Nous avons volontairement retranscrit des extraits du discours des interviewés sans les modifier. La lecture en est rendue plus ardue, mais l'expression directe des personnes interrogées, même dans une syntaxe approximative, nous a semblé importante à prendre en compte.

## Principaux enseignements

L'étude menée auprès de personnes originaires d'Afrique noire, du Maghreb et des DOM-TOM, et s'estimant victimes de discriminations raciales, permet de dégager les enseignements globaux suivants :

**1) Le racisme n'est pas la « faute » unique de certains groupes identifiés (« blancs », « Français »), mais, de l'avis des interviewés, un sentiment négatif (ou une disposition d'esprit négative) qui se retrouve chez tout homme... quelle que soit sa couleur. C'est ainsi une notion qui s'inscrit dans une conception individualiste du monde.**

Cela implique, chez la plupart des interviewés :

- Que la France **n'est pas « raciste »** : mais il y a des Français qui le sont ;
- De même, que les institutions de la France ne sont pas « racistes » : mais que chacune comporte des individus qui le sont. Ainsi, la police n'est pas « raciste », mais essaie de faire son travail dans des conditions difficiles ;
- Mais en revanche et en contrepartie, que nulle institution n'est « parfaite », pas même l'éducation nationale, qui porte tout le poids des attentes de la plupart des personnes rencontrées, ni même les associations de lutte contre le racisme et les discriminations racistes, qui se situent trop dans un niveau « global », alors que le racisme est vécu de façon individuelle.

**2) Le racisme ne se limite pas au rejet de l'autre sous prétexte de la couleur de sa peau. Le terme est utilisé comme un mot valise de rejet de l'autre, pour cause, somme toute, de « différence » : différence culturelle, religieuse, raciale, etc. Cette « différence » est donc protéiforme, suscep-**

## **tible de se manifester entre personnes de même ethnie, appartenant à la même Nation, etc.**

Ce qui fonde le sentiment perçu de « discrimination raciste » est ainsi le rejet, par l'autre, de la différence que l'on représente.

La notion « d'importance » de cette différence est toute relative, et ne peut être définie que par rapport à un individu – forcément incompréhensible le plus souvent : pourquoi est-il rejetant ? Le plus souvent, la réponse est : parce qu'il est « méchant », c'est-à-dire non pas forcément « mauvais », mais plus souvent « mal élevé ».

## **Ceci mène donc directement à la primauté de l'éducation dans la lutte contre la discrimination raciale.**

Cette primauté de l'éducation a pour conséquences :

- De concentrer les attentes sur l'éducation nationale, l'école.
- Et de rendre particulièrement insupportables les discriminations qui s'y commettent.
- De mettre en exergue la notion **d'exemplarité** : car pour éduquer, il faut donner « le bon exemple ».
- De rendre caduque, dans l'esprit des personnes interrogées, l'action des associations, voire de l'État, et des lois passées en ce sens, puisque ces actions ne se situent selon elles que dans la sanction (au mieux inopérante et donc désespérante), ou dans la condamnation morale (peu satisfaisante et peu rassurante).
- De rendre pertinente, à l'inverse, l'action des associations d'insertion de terrain et autres associations de quartier, qui seules s'attaquent « réellement » à des causes perçues du racisme : misère sociale, déficit d'intégration, ghettoïsation, etc.

## **3) La discrimination raciale n'est pas vécue par les interviewés comme une « crise aiguë », mais comme un malaise diffus, persistant, toujours à la limite de la conscience.**

Le « racisme » étant soluble dans la « méchanceté », il s'inscrit dans une conception à la fois plus globale et plus quotidienne du « mal » – d'autant plus que les lois réprimant les discriminations racistes, et sans doute les efforts de communication des dernières décennies, l'ont rendu **souterrain, caché, refoulé**.

Les offenses frontales sont rares.

Ce ne sont pas celles qui posent le plus problème, car le plus souvent elles sont furtives, anonymes : insultes dans la rue, etc.

Les discriminations les plus handicapantes sont insidieuses, invisibles et accumulatives – et encore plus difficiles à (se) prouver : sentiment de démarches plus longues pour obtenir le type de logement souhaité, promotions profes-

sionnelles bloquées, etc. Et là, bien sûr, le racisme actif n'est jamais dit, jamais objectivement constatable.

Il l'est cependant dans ses effets :

– Nous n'avons pas rencontré d'hommes pleinement « épanouis » dans l'échantillon interviewé : soit ils s'estiment « plafonnés » c'est-à-dire rivés à un travail sans commune mesure avec leur niveau de diplôme, soit ils prennent les choses avec philosophie, avec un faible investissement pour l'ascension sociale. Seules des femmes laissent éclater leur satisfaction : mais eu égard au différentiel avec leur culture d'origine, leur « succès » même ne peut-il pas être simplement cela : avoir quitté une prison certaine ?

– Une grande majorité des interviewés est « philosophe », mot qui signifie ici « résigné sans aigreur », car tous établissent que compte tenu de ses caractéristiques, « on ne peut rien faire contre le racisme » (hydre protéiforme et cachée), et que la seule réponse « possible » est de poursuivre son chemin et sa quête du bonheur, sans s'appesantir sur ce qui ne changera jamais : l'homme est un mal pour l'homme.

**4) Si « La France » n'est pas mise en cause comme « pays raciste » pour cause de « diffusion » et d'individualisation du racisme, cela ne veut pas dire pour autant que des échelles de jugement n'existent pas. Ainsi :**

- L'Allemagne présente l'image d'un pays « historiquement raciste », dont on se méfie beaucoup. On en vient même à apprécier l'hypocrisie discriminatoire française face au racisme frontal et franc que l'on prête à certains citoyens du pays voisin.

- L'Angleterre a une image contrastée : dernier avatar apparemment du mythe américain, certains estiment que, là-bas, on peut réussir quelle que soit la couleur de sa peau – alors que d'autres condamnent une mosaïque non intégrative.

- On estime le plus souvent que les jeunes générations sont moins « racistes » que celles qui les ont précédées – sans que cela règle totalement le problème.

Comparativement, la situation en France est donc perçue comme beaucoup plus positive. En revanche :

- On ne perçoit, de la part de l'État, ni volonté forte, ni action, ni « engagement » sur ce sujet.

- Les associations paraissent présenter une image dégradée d'inefficacité administrative.

- La justice est au mieux inefficace, au pire hypocrite, avec des lois que l'on juge inapplicables.

**5) Pour de nombreux interviewés, on retiendra enfin une réaction marquée et non totalement expliquée : une certaine volonté de ne pas parler du racisme, de ne pas le combattre même (car le combattre serait le renforcer). Attitude complexe de personnes encore peu assurées de leurs**



**droits ? Ou habitude de se heurter à un mur invisible ? Volonté de « rester positif » ? L'étude ne permet pas entièrement de conclure sur ce point.**

**6) Les attentes des personnes interviewées, au total, sont très modérées et lucides. On attend par exemple :**

- Une exemplarité positive, pour contrebalancer l'effet du sensationnalisme commercial des médias télévisés, qui ne donneraient des Maghrébins que des images de violence, et des noirs, que des images de misère ou d'indolence exotique.
- Un engagement visible de l'État pour une véritable égalité de traitement : pas de quotas (pour la plupart, les interviewés sont méfiants devant le potentiel choc en retour que cela pourrait entraîner), mais une prise de parole, des hommes symboles dans des postes élevés.
- Une réelle égalité de traitement, avec le refus des privilèges comme celui de « l'hypercorrection politiquement correcte », qui, refusant de sanctionner les vrais « fauteurs de trouble » y compris et notamment lorsqu'il s'agit de noirs ou de Maghrébins, induit une attitude laxiste dangereuse à terme : la discrimination positive est perçue comme discriminatoire et inégalitaire.
- Des actions éducatives, la mise en place de cours de « prévention du racisme » en instruction civique.

## **Préambule**

### **Des témoignages forcément subjectifs, invérifiables**

Les témoignages recueillis dans cette étude sont forcément subjectifs et parfois hautement émotionnels, ce qui rend leur analyse particulièrement complexe.

Nous tenons à rappeler que dans tous les cas, dans la mesure où les données collectées sont verbales et discursives, il nous était forcément impossible de tenter d'évaluer la véracité des discriminations dont se sont plaints les interviewés.

De plus, comme on le verra, les faits s'avancent souvent masqués d'irréalité – la discrimination est le plus souvent décodée par celui qui en est victime, mais, selon les interviewés, jamais avouée par qui en est coupable.

Le parti pris adopté pour cette étude est donc d'analyser la perception qui est la seule « réalité » accessible de la discrimination raciale en France par les personnes rencontrées.

Cette réalité n'a donc qu'un rapport flou avec des « faits » : ce qui est discrimination raciale, est ce qui est perçu comme tel. Le problème va donc être de la définir.

## **Le racisme est devenu souterrain, caché et diffus**

Sur un point du moins, presque toutes les personnes rencontrées sont d'accord : le racisme, et sa manifestation particulière, la discrimination raciale, est un phénomène souterrain, « sournois » ou même « enveloppé dans de la soie », qui s'avance masqué, inavoué, non dit – et parfois même impensé.

De fait, parmi les personnes rencontrées, rares sont celles qui peuvent se plaindre de gestes, ou même d'insultes à caractère raciste. Le plus souvent, ce ne sont que des « blagues » – qui ne font pas rire celui qui les reçoit. Mais qui « passeraient » de la part d'un ami, et que les plus « distanciés » ne pourraient pas vraiment considérer comme « racistes »...

Le plus souvent, on « accuse » des regards, des refus, forcément ambigus, car de toutes façons désagréables. Car on n'a pas eu le travail et le logement (les deux plaintes qui reviennent le plus souvent) que l'on souhaitait. Mais la « preuve », ou tout simplement la certitude pour soi, (a-t-on vraiment souffert, oui ou non, d'une discrimination liée à la couleur de sa peau ?) est le plus souvent inaccessible, dans les limbes du possible.

Le racisme furtif, rampant, un thème qui revient dans le discours de tous les interviewés :

*« Les mamies qui serrent leur sac quand tu passes à côté d'elles ! C'est à mourir de rire. Tu marches dans la rue, tu croises une mamie qui tient son sac normalement, tu approches et tout à coup, elle le prend, elle le cache, elle traverse. Je rigole, et je dis, "il y a pas marqué voleur là". Ça, c'est radical, à chaque fois, la peur de l'Arabe qui vole le sac ». (Homme, 26 ans, étudiant, originaire d'Algérie).*

*« Ils sont froids, ils sont distants. Ils t'évitent. Je le sens. Tu t'assoies à une table, elle va ailleurs, ou tu demandes du feu, non j'en ai pas alors que le cendrier est posé sur la table. Répondre méchamment, on ressent la haine. Je me détourne d'elle, je l'ignore complètement. Ça ne sert à rien de lui donner de la haine, je n'en veux pas. ». (Homme, 26 ans, étudiant, originaire d'Algérie).*

*« Ils sont cons. Je leur dis au téléphone, mais c'est mon nom qui [...]. Mais non, mais non. Nous avons des personnes maghrébines qui travaillent chez nous. Mais c'est faux, ils n'ont pas d'Arabe dans leur magasin. Je n'ai pas vérifié mais je pense que c'est ça. ». (Homme, 26 ans, étudiant, originaire d'Algérie).*

*« L'esprit étroit des gens. J'allais dire politiquement correct. Mais je trouve que les a priori sont très forts. Ils ne sont pas tous comme ça mais c'est beau-*

*coup la façade, l'apparence et c'est hypocrite je trouve* ». (Femme, 18 ans, employée Sécurité sociale, originaire des Antilles.)

*« Le problème c'est que c'est toujours assez fin. C'est ça le problème ici en France. J'appelle ça le racisme bourgeois, ça ne se dit jamais, c'est toujours très fin, enveloppé dans la soie. Et c'est ça qui est le plus énervant »*. (Homme, 40 ans, maître de conférence, originaire du Cameroun).

*« Il y a pas de preuves. Il y a rien de concret »*. (Homme, 40 ans, maître de conférence, originaire du Cameroun).

À noter que les lois « anti-discriminations racistes » sont parfois accusées d'avoir amené cet état de fait : du moment que la Loi et le discours ambiant ont condamné le racisme comme « honteux », celui-ci perdure de façon cachée, inavouée, non frontale : un racisme rampant, qui invite à la paranoïa, et des attitudes furtives qui empêchent de fait la « saine » réaction du « combat » frontal.

*« [...] il y a des lois contre le racisme. Mais maintenant on fait les choses sournoisement, c'est beaucoup plus subtil donc ce n'est pas identifiable au premier coup d'œil »*. (Homme, 23 ans, étudiant, originaire des Comores).

*« Je peux dire que maintenant ça a pris de nouvelles formes. Ben... c'est-à-dire que maintenant vu que c'est déjà interdit par la loi, forcément les gens, ceux qui sont racistes, ils commencent [...] à contourner pour pas tomber sous la loi et les sanctions. [...]. C'est néfaste dans le sens où ça a rendu le racisme sournois »*. (Homme, 24 ans, étudiant sciences éco., originaire du Cameroun).

**D'où un problème : comment « identifier » à coup sûr une discrimination raciale ? Et comment la distinguer d'autres critères de rejet ?**

**Le racisme n'est pas un concept « pur »,  
mais une donnée de vie globale intégrée, « dissoute »  
dans la vie quotidienne : il n'est donc pas perçu  
comme une « cause »...**

■ Rampant et diffus, le racisme est perçu comme un « bruit de fond » plutôt constant, bien entendu source de désagréments, mais difficile à distinguer des mauvaises manières, des antipathies spontanées, voire des échecs anecdotiques inhérents à toute vie.

Ceci implique deux conséquences :

– L'omniprésence de cette « menace », qui peut mener certains à suspecter – et à qualifier de discrimination raciste toute attitude perçue comme désagréable, avec des dérives possibles vers un sentiment paranoïaque :

« Il s'agit par exemple [...] de personnes, une femme d'un certain âge qui, parce qu'un homme de couleur, en l'occurrence moi, qui s'asseyant près d'elle, du coup [...]. Dans la salle d'attente d'une boutique SNCF. En tout cas c'était une salle d'attente. Son sac était près d'elle. Elle l'a pris pour se mettre sur la place de droite. J'étais assis à la deuxième place sur sa gauche, son sac était entre les deux. Il y a ça entre autre. Elle a rien dit. Une sorte de suspicion teintée de préjugés. [...]. Je n'ai rien dit. Disons que dans cet exemple, il y a rien à dire, que constater ». (Homme, 30 ans, décorateur d'intérieur en libéral, originaire du Togo).

– L'indistinction de fond dans lequel se fond le racisme : comment le distinguer d'autres causes possibles pour une attitude hostile ou désagréable : méchanceté, hostilité, méfiance envers un inconnu ?

« Oui dans la vie de tous les jours, par exemple dans le bus, une incompatibilité avec quelqu'un, même dans la rue, à la banque, dans n'importe quel lieu. Je pense qu'on est jamais à l'abri de ça ». (Femme, 25 ans, étudiante, originaire de la Guadeloupe).

NB : pour les femmes, il est encore plus difficile de distinguer ce qui tient au racisme et ce qui tient à la discrimination sexiste : « Je peux en rencontrer du fait que je sois une femme ». (Femme, 25 ans, étudiante, originaire de la Guadeloupe).

**■ Autre facteur de « dissolution » du racisme dans la vie courante, la fin d'un certain monolithisme des représentations : pour la grande majorité des interviewés, « le racisme » n'est pas (plus ?) :**

• Le péché global d'une « race » ou d'une nation, mais le fait d'**individus** : tout comme, justement, méchanceté, bêtise, mauvaise éducation... :

« Une fois il y avait un jeune qui marchait tranquillement au Prado, et il était avec un ami, et puis trois français français. Et trois Français qui passent et il y en a un qui voit mon ami et qui dit sale bougnoule [...]. C'est même pas du racisme <sup>1</sup>, à la rigueur ils me font de la peine, c'est même pas des gens intelligents, pourquoi dire ça [...] ». (Femme, 24 ans, étudiante en médecine, originaire d'Algérie).

• Ce n'est même pas le défaut unique des « français français », comme disent nombre d'interviewés : le racisme est présent en chacun – justement quelle que soit sa couleur de peau. Du coup, cela ajoute à la confusion : par exemple, quand un récit censé être de discrimination raciste concerne deux Maghrébins, ou deux noirs :

« Vous allez rigoler mais j'ai déjà vu des Maghrébins et je les ai traités de racistes. Parce qu'ils sont nationalistes, algériens avec algériens, marocains avec marocains, racisme entre nous [...]. ». (Femme, 24 ans, étudiante en médecine, originaire d'Algérie).

---

<sup>1</sup> Nous soulignons.

**Ainsi : le racisme n'est pas du racisme, mais de la bêtise ou de la méchanceté humaine plus ou moins présente dans les individus que l'on rencontre.**

« *C'est même pas du racisme, à la rigueur ils me font de la peine, c'est même pas des gens intelligents, pourquoi dire ça [...]* ». (Femme, 24 ans, étudiante en médecine, originaire d'Algérie).

« *Je n'aime pas le je m'en foutisme des gens. Sans aucune politesse ni égard pour l'autre. Ils vous écrasent et c'est atroce [...]. C'est plutôt dans le relationnel [...]. On verra toujours que vous travaillez bien et on va vous prendre, donc cette méchanceté à chaque fois, je trouve que [...]* ». (Femme, 40 ans, secrétaire, originaire de la Martinique).

« *Je ne suis protégé de rien du tout. Je peux être tout à fait à la merci de toutes sortes de racisme. Parce que je suis noir et que je n'ai pas en plus un discours, je crois que le racisme est entré chez l'Homme, pas chez le blanc, et que malheureusement on est raciste avec tout ce qui est différent* ». (Homme, 36 ans, agent de manœuvre, originaire de la Martinique).

■ **Ceci a pour conséquence que le racisme et les discriminations raciales « ne sont pas si importantes que cela » pour les interviewés : parce que le racisme est trop diffus, parce que c'est une manifestation du mal chez les hommes – et donc qu'on ne peut pas le combattre ; il vaut mieux « penser à autre chose », pour la plupart. Le racisme est un « bruit de fond » auquel on tente de ne pas trop prêter attention – car on ne peut pas le « combattre » (rampant, sournois), et il faut bien « vivre avec ».**

Ce qui domine dans la population interrogée : la volonté de ne pas s'appesantir : car cela ne sert à rien – sauf à devenir aigri :

« *Moi je ne m'intéresse pas beaucoup à ça, lutte contre le racisme. [...]. C'est comme ça. Ce n'est pas la peine de penser à ça. Faut pas penser que les autres sont racistes envers vous.* » (Femme, 24 ans, en recherche d'emploi, originaire du Bénin).

« *Les victimes, les aider. Mais eux doivent comprendre quand même que c'est un phénomène social, comme tout autre phénomène social, donc il faut bien le supporter. À mon avis il faut supporter ça, c'est tout. Faut surtout pas aller provoquer les gens, même s'ils vous traitent de n'importe quoi, c'est pas grave. Ça ne laissera pas des traces sur vous, c'est sûr. Y a mieux à faire que de penser à aller se plaindre. C'est-à-dire qu'autant ne pas y penser, on se sent bien dans sa peau. Que quand on pense que c'est du racisme, on se sent rejeté, c'est-à-dire qu'on se sent isolé* » (Femme, 24 ans, en recherche d'emploi, originaire du Bénin).

■ C'est à tel point que l'on se trouve parfois confronté à des déclarations paradoxales, pour des personnes ayant été recrutées au moment de l'étude parce qu'elles déclaraient avoir subi une discrimination raciale :

« *Bon je suis née en France et je n'ai pas vraiment subi de racisme* ». (Femme, 40 ans, secrétaire, originaire de la Martinique).

■ Définitivement un mot valise, le « racisme » peut finalement se définir comme :

- un équivalent de la méchanceté, bêtise, peur de la différence : des contre-valeurs humaines ;
- un élément avec lequel il faut compter, mais au même titre que d'autres, dans la recherche de l'insertion sociale et la « course au bonheur » ;
- « l'effet secondaire » des privilèges réservés à certains, au sein d'une nation qui devient de ce fait inégalitaire :

*« Pour moi je trouve tout à fait normal que quand on vit chez soi quand même, quand on est originaire d'un pays et qu'on grandit dans le pays, qu'on ait plus de chances quand même d'avoir accès au travail, que d'autres qui sont venus de l'étranger. Moi je trouve ça tout à fait normal. Mais à côté de ça aussi, il faut comprendre qu'il y en a qui sont là y a quand même très longtemps et qui n'ont que des racines en France, qui sont d'origine étrangère et qui se prennent pour des vrais français mais qui sont aussi rejetés. Et ça, c'est vrai que ça met tout le monde dans le même panier parce qu'on se dit que quelle que soit la durée de vie qu'on pourra faire sur ce territoire, tant que la couleur de la peau reste la même, on se sentira toujours étranger. Parce que la France c'est un territoire de blanc, c'est pas un territoire de noir ». (Femme, 24 ans, en recherche d'emploi, originaire du Bénin).*

## Les interviewés : profils et éléments typologiques

**Avant d'analyser l'état du vécu de la discrimination raciale en France, il est utile d'alerter sur un point :**

Les attitudes et les jugements ne sont pas structurés par les variables objectives prises en compte dans l'échantillon (âge, sexe, origine, niveau d'insertion, etc.). Cela découle en grande partie de l'individualisation et de la dissolution du racisme dans la vie courante, ajouté au fait que, dans les représentations des interviewés, il y a des « méchants » plutôt que « le racisme ». En revanche, les personnes interviewées peuvent se regrouper, en fonction de leur perception des discriminations raciales et de l'état du racisme en France, en six catégories d'attitude, qu'il faut avoir à l'esprit :

**1) Les « endurcis » : le racisme existe, ils l'ont rencontré. Mais ce n'est pas leur problème, car ils ont rencontré bien pire ailleurs. Ils sont là pour survivre. Et ils y mettent toute leur énergie.**

**2) Les « prisonniers » : quoi qu'ils fassent, ils se heurtent aux barreaux de leur prison. Et tous les barreaux s'appellent racisme pour eux.**

**3) Les « philosophes » : il faut bien continuer à vivre et à avancer. Ils ne se laisseront pas faire si la discrimination est claire, mais ils poursuivent avant tout le bonheur.**

**4) Les « doux » : inquiets, ils constatent le racisme, qui pour eux, est de la « méchanceté ». Mais ils refusent d’entrer dans le cercle vicieux de la haine, qui modifierait leur personnalité. Candides, ils pourraient devenir victimes.**

**5) Les « plafonnés » : ils ont fait des études, ils veulent s’intégrer, mais le plafond de verre qui pèse sur leurs épaules les empêche de relever complètement la tête.**

**6) Les « gagnantes » : oui, au féminin uniquement. Elles ont tout gagné : réussite professionnelle valorisante, liberté personnelle incomparable par rapport à ce que leur aurait réservé le pays quitté.**

Les « philosophes », « les doux » et les « plafonnés » constituent et de très loin la grande majorité. Les autres types sont minoritaires, même s’il faut rappeler que l’approche est qualitative et repose sur un échantillon réduit.

Remarque : Parmi les vingt-huit personnes interrogées, aucune ne présentait le profil de militant engagé dans une démarche anti-raciste.

## **Les « endurcis »**

Les « endurcis » sont le plus souvent des immigrés de première génération. Ils ont souvent grandi à l’étranger, dans un pays économiquement faible, et dans une précarité certaine. Ils ont vécu des difficultés, des situations de précarité, de danger « là-bas » dont ils se souviennent très nettement.

Leur regard sur le racisme en France, et sur les discriminations raciales rencontrées ici, est donc clairement tempéré par le comparatif avec la situation qu’ils ont fuie. Ils sont satisfaits d’être là où ils sont :

*« C’est aussi pour des raisons quand même économiques. Bon déjà pour rester avec ma mère et ne pas me sentir toute seule. Et parce qu’aussi bon ben c’est vrai que c’est mieux de vivre en France que là où j’étais. C’est vrai que par rapport à là où j’étais, même si j’arrivais à avoir du travail, la vie quand même n’est pas facile. Donc j’ai préféré rester en France quand même, parce que c’est mieux ». (Femme, 24 ans, en recherche d’emploi, originaire du Bénin).*

*« Mon fils il est très malade, on est venu à Dakar, donc on l’a soigné, on n’a pas réussi à le sauver, il est mort à Dakar. Moi mon souci c’est de venir en France et avoir des enfants en bonne santé. Au moins il y a des docteurs, qui peuvent bien soigner mes enfants, c’est ça le rêve. Mais un peu plus tard, c’est venu même pas trois ans, il (son mari) m’a dit encore, il est marié avec une autre, il doit retourner, [...] je ne suis pas d’accord. Donc mon premier problème c’est venu comme ça. Donc séparation avec mon mari, là c’est depuis 1996, je vis toute seule avec mes enfants, je fais tous les jours du travail ». (Femme, 43 ans, petits boulots, originaire du Sénégal).*

Leur « définition » du « racisme » est la plus « dédramatisée », si l'on peut dire : **c'est un élément du malheur, ou du « mal » qu'ils ont connu dans leur vie.**

**Par ailleurs, la « discrimination raciale » ici leur paraît moins « agressive » ou « dangereuse » que la situation de précarité laissée derrière eux :**

*« À Puteaux quand même la plupart des voisins c'était des blancs. Donc en fait c'était pas la même chose parce qu'on ne pouvait rien ressentir parce que quand même, ça se passait bien l'ambiance avec les voisins. Mais quand vous sortez vous ressentez quand même la différence. C'est vrai qu'on ne se plaint pas, on ne se plaint pas parce qu'on ne se fait jamais agresser par un blanc ».* (Femme, 24 ans, en recherche d'emploi, originaire du Bénin).

*« C'est comme ça. C'est au quotidien. C'est pas qu'on le vit une fois et puis ça passe et puis après. Non, c'est tout le temps que ça existe le racisme. Quand vous vous sentez noir, vous vous sentez toujours inférieur aux autres, enfin aux autres qui ne sont pas comme vous, parce que vous vous dites, c'est sûr déjà vous êtes chez eux et il ne faut pas insister. Déjà ils vous ont accueilli donc tant mieux. Donc l'essentiel, vous êtes là, pour travailler et gagner votre vie et survivre. On ne pense vraiment pas à lutter contre le racisme. Ça va exister mais seulement on pense à quelque chose et personnellement moi je me dis, si jamais j'arrive à avoir des enfants je préfère les avoir avec quelqu'un de couleur blanche que quelqu'un de couleur noire, parce que si moi je vis ça et que ça me fait mal, c'est pas la peine de donner cette malchance à mon enfant encore, qui va vivre la même chose ».* (Femme, 24 ans, en recherche d'emploi, originaire du Bénin).

Ils ne se vivent pas comme des « victimes » : ils se sont déjà battus pour améliorer leurs conditions de vie et s'il y a des problèmes, ils y font face de leur mieux, de manière très réaliste et pragmatique. Les discriminations sont certes « gênantes », mais ce n'est pas ce qui prime : ils ont un but, et c'est cela qui domine pour eux, qui est « vraiment important » :

*« Non et puis on est venu ici pour une chose, c'est faire ce qu'on a à faire et c'est ça le plus important. Le reste en fin de compte ça fait partie des difficultés de la vie ».* (Homme, 40 ans, maître de conférence, originaire du Cameroun).

*« Pas découragée parce que même quand ça ne marche pas les postes, on se dit qu'on va trouver mieux ailleurs. On va trouver ailleurs. On postule n'importe où. On se dit, de toute façon on n'est pas fait pour ça. C'est pas notre faute, on n'a pas demandé à être comme ça, c'est pas un choix. Mais voilà, on se retrouve confronté à cette situation, on est obligé d'accepter »* (Femme, 24 ans, en recherche d'emploi, originaire du Bénin).

Ils ne sont cependant pas « ambitieux », (ils visent humblement et de manière réaliste la survie économique, un peu plus de confort) et donc, ne sont pas frustrés :



« Au niveau des études, je prends des cours par correspondance, sinon je cherche du travail à côté. Je prends des cours de comptabilité. [...]. Comptable, non pas nécessairement. Du travail juste pour pouvoir régler mon loyer et survivre. ». (Femme, 24 ans, en recherche d'emploi, originaire du Bénin).

Ils déplorent donc avant tout la discrimination raciale à l'emploi. Mais typiquement, leur réaction va être de tenter de trouver des solutions : travailler plus, mieux, ne pas mettre sa photo sur son CV... La discrimination raciale n'est pour eux qu'un problème de plus – à gérer au mieux – imposé par la vie. Et ceci ne remet pas en cause l'image qu'ils ont de la société française :

« Ouais donc en fait discrimination au niveau du travail en fait déjà. Je vous ai expliqué tout à l'heure que je ne mettais plus de photos sur mon CV parce que dans mes différentes recherches d'emploi, j'ai envoyé des CV avec photos et des CV sans photos. Et la plupart des CV que j'ai envoyés sans photo, les 90 % j'avais toujours décroché un entretien. Parce que quand on lit mon nom et mon prénom, c'est vrai que je n'ai pas un nom et un prénom africain, c'est vrai que ça donne une impression ». (Nom et prénom anglo-saxons, suggérant une identité américaine, NDLR). (Femme, 24 ans, en recherche d'emploi, originaire du Bénin).

« C'est sûr qu'on ne peut pas vivre tout le temps à rejeter les autres. C'est sûr que même si vous n'êtes pas noir, c'est sûr qu'à un certain moment on se dit mais, ils ne sont pas tous pareils. Je veux dire, on est face à des étrangers mais c'est vrai que tous les étrangers ne sont pas pareils. C'est vrai qu'il y en a particulièrement qui sont dangereux et d'autres non. Moi je ne sais pas ce que l'État fait pour lutter contre le racisme. Quoiqu'on essaye de s'intégrer facilement, donc on s'intègre et puis on travaille comme tout le monde. Moi je trouve que c'est déjà très bien. Déjà qu'on vous accepte quelque part, qu'on vous donne du travail pour que vous vivez, c'est suffisant quoi. On est venu pour ça, on n'est pas venu pour lutter contre le racisme. On est venu pour chercher du travail et survivre. Ça c'est l'essentiel, le reste [...] ». (Femme, 24 ans, en recherche d'emploi, originaire du Bénin).

## Les « prisonniers »

Ce type se distingue par une passivité dominante face à la vie, avec intégration du concept de discrimination raciale de manière globale : pour eux, « tous » leurs échecs ne sont imputables qu'à cette discrimination dont ils se sentent victimes (ou à « la société » – qui est « raciste ») :

« Dans le XVIII<sup>e</sup> c'était très animé, j'habitais dans un immeuble où il y avait souvent des toxicos qui venaient le matin. J'ai grandi avec mes frères et sœurs. On n'a pas eu une éducation terrible parce qu'on a perdu notre père en 91, j'avais 13 ans et on a vécu seuls avec ma mère. Mes frères ont mal fini, un peu de la faute de ma mère qui était trop gentille quand ils étaient jeunes et d'un autre côté de la faute de la société je pense parce qu'ils ont été rejetés. Je pense que c'était dû au racisme mais c'est pas le racisme tous les

*jours, c'est le racisme hypocrite, des profs, pas tous, au conseil de classe qui nous orientent parce qu'ils n'ont pas envie de nous voir en général ».* (Femme, 22 ans, petits boulots/intérim, originaire du Sénégal).

Ils se situent discursivement dans un milieu hanté par la violence raciste : leurs amis, parents, etc. ont subi, ou entendu parler, de bavures policières, de morts...

*« C'est-à-dire qu'il y a un jeune de la cité qui a été tué il y a deux ans. Ça a commencé, il y avait deux jeunes qui roulaient en mobylette, c'était une mobylette volée, et dans le quartier il y a un genre de plate-forme, de terrain vague. Ils ont été rouler là-bas, ils les ont attrapés, et en fait le grand frère se trouvait pas loin et puis il est venu voir, il a demandé des explications à un policier et puis quelqu'un d'autre est venu et puis ça s'est dégradé ».* (Homme, 18 ans, lycéen, originaire du Maroc).

■ À noter que les « prisonniers », très minoritaires dans l'échantillon, se distinguent nettement des autres catégories par la radicalité de leur discours, mais que leur discours est caricatural et compense en virulence le faible nombre de personnes effectivement concernées par cette typologie : **en effet, rien ne trouve grâce à leurs yeux. École, justice, police, État, tout est objet de leur colère :**

*« [La police] Ils font vraiment leur boulot et des fois ils abusent ils font pas leur boulot, ils sont là pour emmerder des gens, ou les cousins des gens qui leur prennent la tête comme des racailles, des dealers, ils se vengent sur nous, peut-être parce qu'ils en ont marre de pas attraper ces gens-là ».* (Femme, 22 ans, petits boulots/intérim, originaire du Sénégal).

*« Je pense que la justice fait pas son travail. J'ai un cousin qui est décédé il y a quelques mois, c'était un dealer il a été attrapé par les policiers et il a avalé ses sachets, c'est ce qu'ils nous ont dit, je pense que c'est possible parce que les dealers c'est ce qu'ils font. Les flics sont venus le chercher chez lui, l'après-midi, le soir ils appellent ma tante pour dire qu'il est mort. Elle a pas trop compris, ils ont dit que c'était une overdose, je sais pas si on peut faire une overdose en avalant les sachets et la justice elle a pas fait d'enquête pour savoir si c'était vraiment l'overdose. Peut-être parce que la famille a pas insisté non plus. [...]. Dans ce cas-là elle devrait faire l'enquête sans qu'on lui demande ».* (Femme, 22 ans, petits boulots/intérim, originaire du Sénégal).

■ De même, leur attitude peut sans doute contribuer à provoquer des conflits, ou du moins des rejets :

*« Je suis plus agressive, je regarde mal. On me dit souvent il faut sourire, j'ai pas envie de sourire à des hypocrites, j'ai pas envie de sourire à des gens qui m'aiment pas et qui me considèrent plus bas qu'eux alors que tout le monde est égaux sur terre. J'ai envie de leur tirer la gueule. Par rapport à tout. À la recherche d'emploi, je pense que si j'étais une blanche, j'aurais trouvé du boulot depuis longtemps ; ça me fout la haine. J'ai le profil, j'ai le niveau, je comprends pas pourquoi on me prend pas. Parce que je suis noire ».* (Femme, 22 ans, petits boulots/intérim, originaire du Sénégal).

« Je suis par rapport au système, c'est clair. Je joue ma musique assez fort de 9 heures du matin à 7 heures du soir [...]. L'été je le fais mais pas à 10 heures, mais personne n'est jamais venu frapper chez moi, il y a pas intérêt en plus. Je fais rien, pas de tapage nocturne ». (Homme, 33 ans, peintre en carrosserie, originaire de la Guadeloupe).

Ce sont les personnes les plus susceptibles de se plaindre des discriminations racistes qui paraissent les moins probantes (avec les réserves émises *supra*). **Plus proches d'une vision de type paranoïaque, les « prisonniers » sont ainsi les seuls à avoir une « vision conceptuelle » du racisme : Pour eux, tout est racisme :**

« Il y en a tellement qu'on oublie, qu'on essaie d'oublier le plus possible. Parce que sinon on devient des criminels. Ma mère au magasin on lui rend une pièce étrangère et ma mère le dit et tout de suite c'est bon pour 10 centimes [...] et là ma mère elle dit 10 centimes ou 5 c'est mon argent vous me le rendez, et là tout de suite les noirs [...] ». (Femme, 22 ans, petits boulots/intérim, originaire du Sénégal).

« C'est clair. Peut-être parce que j'étais à l'école où ils ont réuni que les petits arabes et les petits noirs. Entre nous il y a moins de racisme heureusement. Au collège il y avait que des noirs et des Arabes, quelques Français mais très rares. À côté il y avait un collège privé il y avait que des petits français. À la récré on n'avait pas d'argent pour aller à la boulangerie s'acheter des bonbons alors que les élèves du collège privé ils sortaient tous pour aller s'acheter des conneries. Les garçons allaient les voir pour les dépouiller, pas méchamment genre tu me donnes ton pain au chocolat ». (Femme, 22 ans, petits boulots/intérim, originaire du Sénégal).

■ **Ils se sentent rejetés et tendent à se replier de manière défensive sur leur communauté d'origine : Ils sont déçus de la place que leur a réservée la France :**

« Pour moi, français, française ça veut dire blanc. Quand je dis que je suis française je sais que je parle de ma nationalité, je parle pas de mes origines, parce que de toute façon, je me considère pas comme une Française et je sais que les Français ne me considèrent pas comme une Française. Donc j'ai pas envie de m'approprier ce qui ne m'appartient pas et pour moi, je suis fière d'être africaine, sénégalaise ». (Femme, 22 ans, petits boulots/intérim, originaire du Sénégal).

« Ce qui est désagréable c'est, je suis peut-être parano, mais je trouve que les Français ils font trop la gueule, ils sont toujours en train de râler, ils sont jamais contents, on est trop noir, pas assez noir, on est sale, on est propre. Y a rien qui leur va ». (Femme, 22 ans, petits boulots/intérim, originaire du Sénégal).

■ **Les « prisonniers » sont les seuls à « théoriser » le racisme de manière globale. Ainsi pour eux, il y a bien un contentieux « historique » à l'origine du racisme : le colonialisme :**

« Quand j'entends, je sais plus qui, dire qu'on venait dépouiller son frigo. Mais eux quand ils vont en Afrique et qu'ils nous prennent les diamants,

*qu'ils prennent des gens pour travailler pour eux et qu'ils payent 15 centimes de l'heure, c'est abusé. Il y a pas de justice* ». (Femme, 22 ans, petits boulots/intérim, originaire du Sénégal).

■ **Enfin, ils sont les seuls à rêver de retourner au pays – sans pouvoir le faire (cette incapacité n'étant jamais clairement explicitée) :**

*« Essentiellement économique. Du jour au lendemain, si j'ai une situation à Dakar bien rémunérée, il y a pas photo, je fais mes valises »*. (Homme, 45 ans, commercial pour le câble, originaire du Sénégal).

## Les « philosophes »

Ce groupe concerne la majorité des interviewés.

Il regroupe des gens a priori très différents en terme d'âge, d'origine, de niveau socioculturel, etc. On y trouve ainsi aussi bien des étudiants issus de milieux plutôt « favorisés » que des personnes ayant connu une vie nettement plus difficile :

*« Ma mère elle a du caractère, elle respecte. (On est) huit. Je suis le sixième. Deux filles et six garçons. (Mes frères) ils sont dans des situations précaires si on peut dire. Il y en a un qui travaille à la mairie mais c'est un contrat solidarité, un qui est mort d'une overdose, qui revendait de la drogue. Je pense que c'est lui qui a choisi. Ma sœur qui est à Londres elle est dans une clinique, elle s'occupe des personnes handicapées et j'ai une autre sœur qui fait les ménages, qui vit seule, qui a un enfant métis. Son copain il s'est tiré une balle dans la tête. (Mon père) Il s'occupait pas de nous, c'était ma mère. Mon père ramenait le salaire. On ne le voyait pas. Il rentrait et il regardait la télé, il finissait ses journées au bar et voilà. Comme tout immigré qui travaille en France. Il est con. J'adore ma mère mais mon père je le trouve con. Il y a de quoi le comprendre »*. (Homme, 26 ans, étudiant, originaire d'Algérie).

Ce qui les caractérise :

• **Une attitude extrêmement raisonnée et pacifique face au racisme subi : avec une nette volonté « d'être positif », de ne pas s'attarder sur ce qui n'est qu'un signe de la bêtise/méchanceté humaine...**

*« Au fil du temps, je vois que c'est tellement ridicule que je m'y attarde plus »*. (Femme, 21 ans, étudiante, originaire de la Guyane).

*« Ça arrive. Pas tous les jours. On en prend plein la gueule et puis bon il faut vivre »*. (Homme, 40 ans, maître de conférence, originaire du Cameroun).

*« Tout à fait, si je commence à m'angoisser, ou que mon supérieur hiérarchique dit puisque c'est une noire on va faire ça contre elle [...]. C'est embêtant, je vais pas du tout vivre, parce que ma couleur je pourrai pas la changer, je suis pas Michael Jackson »*. (Femme, 40 ans, secrétaire, originaire de la Martinique).

« D'abord justement je ne veux pas rentrer dans ce système et dans ce jeu-là. Je garde mon état d'esprit. Mon point de vue là-dessus reste, par rapport à ces personnes, c'est limité, je ne me mélange pas à ça, voilà ce que je me dis. Je n'ai pas à me comporter comme eux. Je ne juge pas, ils veulent juger, qu'ils jugent ». (Femme, 44 ans, secrétaire à mi-temps, originaire de Tunisie).

• **Une attitude très pondérée qui les fait estimer que les torts sont partagés** : ils sont les premiers à prôner l'intégration culturelle « minimum », dans les valeurs du pays d'accueil, et à déplorer les ravages effectués dans l'opinion par une minorité agressive et « mal élevée » :

« Et en fait on accuse beaucoup les noirs d'être plus racistes que les blancs parce qu'ils ont, on a justement cette peur du regard de l'autre ou de l'attitude de l'autre envers nous. Mais si on montre aux gens qu'on est différent, forcément ils le ressentent. Je ne pense pas qu'il faille marquer cette différence ». (Femme, 18 ans, employée Sécurité sociale, originaire des Antilles).

• Plus que tout autre type, leur perception du racisme est celle **d'un mal parmi d'autres maux**, certains étant d'ailleurs perçus comme plus graves : ainsi, ils n'attendent pas que la France, ou les institutions, etc. luttent contre le racisme. Mais plutôt contre « les sources du mal » (quelle que soit sa manifestation ensuite) : injustice sociale, misère...

« Je donnerais des moyens à tous les étrangers qui n'en n'ont pas vraiment. Parce que le fait d'être en bas dans la société, ça n'aide pas. Des moyens de s'en sortir. Les gens ils sont mal dans leur peau parce qu'ils sont en bas et qu'ils n'arriveront jamais à être autre part qu'en bas. Si vous êtes Roumain ou Yougoslave, et si vous avez des parents qui ne parlent pas un mot et il y a dix enfants dans la famille et que vous vous retrouvez enceinte à 16 ans parce que c'est comme ça [...] et que vous avez toujours les mêmes galères et tout, c'est pas écrit quelque part que votre vie elle va être comme ça. Il faut sortir de cet enchaînement. C'est pas normal qu'il y ait toujours les mêmes galères pour les mêmes et que ça soit toujours les mêmes qui réussissent ». (Femme, 18 ans, employée Sécurité sociale, originaire des Antilles).

• Par ailleurs, lutter ouvertement, en frontal, contre le racisme est pour eux dangereux : c'est une « lutte » à manier avec précaution et doigté, en pensant au long terme uniquement. Le racisme est en fait pour eux une hydre multicéphale, à ne pas renforcer en lui accordant une tribune :

« [Les associations de lutte contre le racisme], les pauvres. Je vous ai dit c'est une question de mentalité. Elles sont un soutien pour les victimes du racisme, ils peuvent se confier mais qu'est ce qu'elles peuvent faire ? Intenter des procès. Ils aident quelqu'un à intenter des procès [...]. Vous allez poursuivre quelqu'un pour 10 ans, mais quand il sort de prison il déteste les noirs encore plus. Donc les associations c'est un soutien tout court pour les victimes ». (Femme, 21 ans, étudiante, originaire de la Guyane).

• Ils ont également une très bonne image de la France et de ce qu'elle leur offre : sachant qu'au global, ils partent du principe qu'ils doivent avant tout s'aider eux-mêmes... La France est un « contexte positif » pour le faire :

« *La protection sociale, comparée à d'autres pays on n'a pas trop à se plaindre, après l'éducation scolaire. En gros* ». (Homme, 23 ans, étudiant, originaire des Comores).

« *Qui plus est en France on a beau dire, c'est encore un des pays où on peut dire ce qu'on veut, tant au point de vue politique ou autre. J'ai pas fait d'étude économique ou sur la société mais je pense que dans ce pays on peut encore dire ce qu'on veut, pas de problèmes* ». (Femme, 40 ans, secrétaire, originaire de la Martinique).

« *Ce que j'aime en France ? Je vais dire ce que j'aime à Paris parce que j'ai toujours vécu à Paris. Enfin j'habite en banlieue mais [...]. C'est la possibilité de faire plein de choses. C'est pas tout petit. On peut avoir plusieurs activités, on peut se déplacer facilement. On peut avoir accès à plein d'endroits complètement différents et ça, j'aime ça. On est pas enrhumé* ». (Femme, 18 ans, employée Sécurité sociale, originaire des Antilles).

« *Si on se dit qu'on est venu pour quelque chose et qu'on se donne les moyens de le faire, donc ça va* ». (Femme, 25 ans, étudiante, originaire de la Guadeloupe).

• Enfin, ils refusent de céder à la « pensée négative », et de laisser leur vie être dévorée, voire même déviée, par le racisme et la haine qu'il peut engendrer : par hygiène de vie, ils refusent de s'appesantir sur le racisme :

« *Ça dépend [...] si on a des problèmes d'adaptation, et ça dépend si on est isolé ou pas. Moi j'ai pas mal d'amis donc bon ça va. En cours je fréquente un peu tout le monde et ça va. Et puis je me dis je suis venue pour quelque chose et pour la chose qu'on est venu faire ici vaut mieux que ça se passe dans les meilleures conditions possibles et tout faire pour s'adapter. C'est pas la peine de venir dans un pays pour se refermer sur soi, se replier sur soi, et que ça se passe mal. De toute façon si on est venu pour quelque chose autant que ça se passe dans les meilleures conditions possibles. Enfin c'est mon avis* ». (Femme, 25 ans, étudiante, originaire de la Guadeloupe).

## Les « doux »

Ce sont des « philosophes », donc distanciés et ne souhaitant pas « en faire tout un plat ». Mais en plus, ce sont des personnes particulièrement pacifiques : si leur « philosophie » propre leur interdit de se poser en « victimes », ce sont des personnes attristées par la méchanceté qu'elles rencontrent :

« *On voit bien que c'est du racisme, de la méchanceté. Un dégoût de ne pas. Moi je ne voyais pas ce problème avec moi, quand j'ai été embauchée, je ne voyais pas qu'il y avait entre nous, entre juifs ou français ou noirs. Moi je*

*suis là. On est tout dans un pays où. Moi je ne peux pas vous dire parce que je suis la seule dans l'établissement. Mais j'ai deux collègues de travail, quand je fais des gâteaux ils les mangent avec moi. Je ramène, ils le mangent. Parce que les autres, pour tout l'or du monde ils ne le mangent pas. Tout le monde ne mange pas de la main des Arabes. ».* (Femme, 48 ans, surveillante de cantine, originaire du Maroc).

En revanche, leur « gentillesse » peut les empêcher de se défendre, – contrairement aux « philosophes », qui sont plus actifs et réactifs. Ils peuvent en ce sens devenir des « victimes » passives – et dans ce cas, on peut s'interroger sur la « leçon » qui sera retenue par leurs enfants.

Peu ambitieux professionnellement, ils ont plutôt le sentiment qu'il leur est possible de « gagner leur vie », ce qui est leur objectif : en ce sens, ils sont plutôt plus satisfaits de leur sort que les plafonnés, (*cf. infra*) qui visent plus haut – sans pouvoir y parvenir. Eux, ne sont pas frustrés :

*« Moi je crois réellement qu'il y a du travail pour tout le monde, on a encore cette chance-là en France. Quand je dis du travail, vous allez peut-être pas avoir la chance de travailler pendant vingt ans dans la même société comme ça s'est fait. Mais si on veut vraiment travailler, quelle que soit notre couleur de peau, quelle que soit notre origine on peut travailler, à la seconde où je parle c'est vrai. On peut encore travailler ».* (Femme, 40 ans, secrétaire, originaire de la Martinique).

## **Les « plafonnés »**

Ce qui les caractérise : ils « plafonnent » dans des postes qui sont très loin de leurs capacités réelles :

*« Quand je suis arrivé en France, j'ai une formation commerciale. En Martinique je vendais de l'immobilier, du placement immobilier, forcément dans ce métier on ne rencontre que des gens qui ont des moyens, parce que le but c'est de réduire leurs impôts, par un placement immobilier. Le problème c'est que pendant plusieurs mois j'ai essayé d'exercer cette profession ici. Quand au niveau, j'étais dans une société quand on faisait toutes sortes d'essais, de simulations pour voir où ça n'allait pas, le fait qu'on ait une signature ou pas pour finaliser, j'avais le sentiment d'avoir du mal parce que j'étais noir. Et ça c'est dur. J'ai dû laisser ce métier pour ça, j'ai baissé les bras pour ça. Là, quand j'étais en Martinique j'avais des signatures beaucoup plus facilement, ici, il me fallait cravacher »* (Au moment de l'enquête, il est agent d'entretien à la RATP). (Homme, 36 ans, agent de manœuvre, originaire de la Martinique).

*« Bon donc, coté scolaire, j'ai une maîtrise en management et gestion de PME-PMI. Mais paradoxalement je suis agent de sécurité. [...]. Mon travail actuel c'est la résultante d'une recherche longue depuis que j'ai obtenu ma maîtrise en 1998. J'ai commencé à chercher du travail. Et j'ai jamais pu trou-*

*ver quelque chose dans mon domaine. Chaque fois que j'ai envoyé un CV, dans les deux, trois jours qui suivaient on m'appelait pour aller à l'entretien. Mais dès que le monsieur arrivait, il s'attendait à quelqu'un d'autre apparemment. [...]. Et effectivement ça n'a rien donné. [...]. La vie n'est pas agréable dans la mesure où, avec le niveau d'études que j'ai, je fais un travail qui n'aurait pas nécessité d'obtenir ces (diplômes) [...]. La majorité de mes collègues sont des noirs aussi. Ils ont un DÉSS, en mécanique, une licence en cela. Ils ont minimum bac +2. La majorité de mes collègues dans la société ont un bac +2. Mon patron par exemple il a dû créer la société de sécurité, parce que lui aussi il était agent de sécurité et il a un doctorat de droit. Voilà. (il est d'origine) Africaine. Pourquoi ? Parce que dans les cabinets où on le prenait, malgré un gros diplôme on lui faisait faire des taches très très basses. Et voyant que ça ne perçait pas, il a dû compléter son salaire par la sécurité. Videur dans les boîtes de nuit, machin [...]. Mais sinon, bon je suis quelqu'un qui, je ne perds pas le moral malgré tout. J'ai mes enfants, j'ai ma vie, j'ai ma femme. On essaye malgré tout d'aller de l'avant. On ne se plaint pas tout le temps, ça ne sert à rien de toute façon ». (Homme, 33 ans, agent de sécurité, originaire du Cameroun).*

Leur perception de la discrimination raciale est ainsi, avant tout « statutaire », si l'on peut dire : ce qui les blesse, ce ne sont pas les insultes qu'ils ont pu subir – qu'ils considèrent avec dédain – mais le « plafond de verre », les accrocs faits à leurs rêves de promotion sociale :

*« Elle est là tous les jours. Par exemple, je suis souvent en veste. ça fait pas si longtemps que ça, je suis allé dans un bar, il y avait un défilé de Paco Rabanne parce que j'avais une invitation, et je devais aller voir ce défilé, et deux personnes m'ont demandé un renseignement. Parce qu'il y avait des vigiles. Et donc pour eux j'étais le vigile. Voilà. C'est encore un exemple. Quand vous êtes dans un magasin avec une veste, vous êtes le vigile de service [...]. D'une façon générale, je réponds simplement. Mais sincèrement ça donne une image du noir qui me déplaît ». (Homme, 36 ans, agent de manœuvre, originaire de la Martinique).*

Ce sont des hommes, avec un bon niveau d'études. On n'a pas rencontré de femmes dans cette catégorie.

Bizarrement, ils demeurent assez « philosophes » face à leur impuissance à s'épanouir dans la société française comme ils le souhaiteraient :

*« Est-ce que c'est dû à nous ou notre environnement. Je n'ai pas toujours la réponse mais ce qui est clair c'est que tous les jours on ne peut pas quantifier le racisme, tel acte est un acte de racisme, mais on voit bien dans tous les journaux que les promotions ne sont pas forcément données aux noirs, je dirais même dans le monde politique en France c'est aberrant qu'un noir soit à un poste relativement important. Il y en eu très peu. Il y en a eu quand même un. Tout ça fait qu'un malaise peut s'instaurer ». (Homme, 36 ans, agent de manœuvre, originaire de la Martinique).*



On peut également remarquer qu'ils sont les seuls à évoquer, comme parallèle à leur situation, celle faite aux femmes : on peut donc émettre l'hypothèse selon laquelle les « plafonnés » se situent dans un sentiment d'impuissance, qu'ils ont maintenant « intégré » dans leur mode de fonctionnement :

*« Quand aujourd'hui une femme, parce que c'est du racisme aussi, il y a des agressions dans certaines entreprises par un chef de service peut-être, je n'ai pas le sentiment que le dédommagement qui est donné à cette personne soit conséquent. Tant que ce sont des sommes dérisoires [...] ».* (Homme, 36 ans, agent de manœuvre, originaire de la Martinique).

## Les « gagnantes »

Elles viennent, elles-mêmes ou leurs parents, de pays où être une femme signifie subir en permanence des « discriminations » graves sur tous les plans : privé, professionnel, intellectuel, sentimental, etc. :

*« La culture, aller au cinéma, là-bas on ne peut pas trop. Vous savez les femmes sont séparées des hommes, que ce soit à la piscine. Une fois j'y étais allée quand j'étais toute petite à la piscine, tout le monde me regardait, il n'y avait que des hommes. Voilà, c'est vraiment partagé. Et puis une femme, c'est pas comme en Afghanistan en ce moment mais enfin moi je sais que si je retourne là-bas, j'ai plus 15 ans, avec le voile, jupe longue, ça ne sera plus en short. Donc, non je suis assez libre pour une musulmane ».* (Femme, 24 ans, étudiante en médecine, originaire d'Algérie).

*« La liberté d'expression parce que je souffrais beaucoup en Algérie en tant que femme, je n'avais pas le droit à la parole, dans ma famille ce sont des gens très ouverts d'esprit, mais toujours est-il que je souffrais de la situation de la femme en Algérie, d'ailleurs je n'acceptais pas d'être femme en Algérie. J'ai trouvé cette liberté ici, j'ai vécu vite toute seule, je me suis installée toute seule. Cette liberté-là, on ne peut pas l'avoir là-bas. Je n'adhérais pas beaucoup aux idées de la société algérienne surtout concernant le statut de la femme. C'est plus une société d'hommes qu'une société mixte. Ce qui me plaît, c'est la liberté d'expression, c'est fondamental, chose qu'on a ici en France. Je trouve que par rapport à l'Algérie, je suis plus de la génération de Boumediene, on n'avait pas le droit à la parole, chose que j'ai retrouvée ici, cette liberté que je trouve elle est indispensable et irremplaçable, par rapport à la liberté humaine, à beaucoup de choses. C'était le premier point qui m'a attiré pour la France. La femme a son droit d'avoir un avis de l'homme, de s'exprimer, de donner son avis, d'évoluer, d'évoluer même dans sa vie professionnelle indépendamment de l'homme, ça moi j'étais pour ».* (Femme, 40 ans, architecte, originaire d'Algérie).

En France, elles sont confrontées aux discriminations raciales et à diverses manifestations du racisme, qui vont aussi agir comme un frein (« plafond de verre ») dans leurs réalisations professionnelles notamment.

Cependant :

- Eu égard à la culture de leur pays d'origine, et à la place réservée aux femmes, elles sont forcément « gagnantes » :

*« Je suis mariée depuis 10 ans mais je n'acceptais jamais, je me disais à certains moments il ne faudra jamais que je me marie avec un Algérien. Je me suis mariée à un Algérien. Il est né ici en France, il a vécu son enfance en France, je suis toujours mariée mais j'ai une façon de gérer ma vie comme si j'étais célibataire. Ça me plaît beaucoup ».* (Femme, 40 ans, architecte, originaire d'Algérie).

- Elles pensent (ou parviennent à) se « défendre » des discriminations raciales grâce au statut professionnel qu'elles ont acquis (ou vont acquérir) : elles se situent ainsi dans une stratégie de « double gain » :

*« Si je suis médecin, je pense que les gens ce qu'ils veulent, les gens qui louent un appartement, ils veulent être rassurés par rapport à votre salaire. Si je gagne 20 000 par mois je pense qu'ils ne vont pas me le refuser. Je pense. Je ne sais pas, j'espère que je gagnerais ça ou peut-être plus par rapport à maintenant. Mais ils vont peut-être privilégier quelqu'un qui est médecin par rapport à quelqu'un qui gagne 10 000 par mois et qui est français. Je ne sais pas. Et même pour les prêts, les prêts là je crois qu'il n'y a pas trop de discrimination. Enfin moi j'en ai pas encore eu besoin mais j'ai ma copine iranienne qui a demandé un prêt pour s'acheter une voiture, elle l'a eu sans problème. Quand on est médecin on l'a sans problème. Ils savent qu'on est normalement une valeur sûre. Bon là on est interne donc on gagne 10 000 à 11 000 francs avec les gardes. Mais normalement on est censé être une valeur sûre pour eux. Donc là niveau logement et prêts, je ne me fais pas trop de soucis par rapport au métier que j'exerce ».* (Femme, 24 ans, étudiante en médecine, originaire d'Algérie).

Les « gagnantes » ont aussi la particularité de savoir se « battre utilement » face aux tentatives de discrimination raciale (quand l'enjeu le justifie) : elles ne sont pas impuissantes – contrairement aux hommes apparemment...

*« Ça m'est tombé comme ça, c'est l'histoire quand on voulait acheter un pavillon, et j'avais fait les démarches normalement, j'avais un prêt par mon établissement bancaire, et le maire a voulu nous convoquer pour appliquer son droit de préemption. [...]. Donc le notaire savait que le maire était de droite, normalement il ne devait pas communiquer nos noms, il l'a fait. Le maire en ayant vu la déclaration avec les noms à consonance maghrébine ou arabe, je ne sais pas, donc il nous a convoqués pour voir notre tête, comment on est fait et voir si on rentre dans le moule pour être accepté dans sa mairie. De toute façon c'est totalement illégal, [...]. J'ai appelé ce soir-là, j'étais complètement paumée, mais heureusement, le samedi, j'ai préparé tout mon dossier, je suis très curieuse, j'aime bien me renseigner. Ce que j'ai appris aussi en France, tout ce qui est décret et loi, quand on sait les utiliser, on peut aller très loin. Donc j'ai ressorti les articles, les déclarations, les obligations du maire, quelles sont les indications concernant le droit de préemption, j'ai tout*

*préparé et j'ai été le voir ce jour-là* ». (Femme, 40 ans, architecte, originaire d'Algérie).

Elles ont ainsi une vision très positive de la société française – et des opinions optimistes sur l'étendue du racisme en France :

*« Je dirais plus un phénomène isolé. Non, toujours est-il qu'en 20 ans, le résultat pour moi personnellement est positif. J'ai évolué personnellement, j'ai ma vie, il ne faut pas non plus cracher dans la soupe en disant, au contraire [...]. Moi pour moi le résultat est positif à 100 %. J'ai évolué dans le bon sens, avec tous les résultats, tout ce que j'avais fixé comme objectif je suis arrivée, donc c'est pour ça, c'est plus un phénomène isolé »*. (Femme, 40 ans, architecte, originaire d'Algérie).

**NB** : On peut s'interroger au sujet des deux dernières typologies déterminées : pourquoi ne trouve-t-on pas de femmes parmi les « plafonnés » ni d'hommes parmi les « gagnantes » ?

La recherche menée ne permet pas d'aller plus loin que le stade de l'hypothèse, dont la plupart ont été émises par certains interviewés :

- les femmes font moins « peur » que les hommes aux « blancs » ;
- le rapport de compétition ne peut pas être, pour un « français blanc », le même avec une femme de couleur, qui, parce qu'elle est une femme, est moins perçue comme une concurrente qu'un homme le serait ;
- les femmes seraient moins « exigeantes », car le pouvoir ne ferait pas partie de leur « condition » : il n'y a pas de « territoire de femmes » (pour paraphraser un interviewé parlant du « territoire des blancs ») dans le monde professionnel, dans aucun pays ;
- le différentiel avec le pays d'origine, pour les femmes, est forcément très positif : elles peuvent avoir le sentiment d'avoir accompli un bond immense en l'espace d'une génération.

Quelle que soit la réponse, il semblerait utile et enrichissant de développer cette thématique dans de futures recherches.

## **État du vécu de la discrimination raciale en France**

### **Les principales discriminations dont on se plaint sont des données de vie fondamentales et objectives : le travail, le logement**

■ **Le logement** est fondamental : métaphore de l'insertion, idéal archétypal de la maison, du refuge pour soi et sa famille, il est au cœur de tous les entretiens.

« J'habite à Montreuil depuis cinq ou six ans, mais si j'y vis c'est parce que j'ai pas trouvé ailleurs, c'est le seul propriétaire qui a bien voulu de moi [...] et pourtant j'ai des revenus et des ressources assez conséquentes, c'est bien la preuve que les propriétaires ne font pas de sélection par rapport aux revenus mais par rapport à l'origine etc. ». (Homme, 44 ans, juriste libéral, originaire d'Algérie).

« Très précisément et bien écoutez j'ai postulé dans une quarantaine de locations et je me déplace, on me donne un rendez-vous, je vais voir le logement, le propriétaire m'attend en bas de l'étage, je suis désolé mais y a même pas dix minutes y a quelqu'un qui est venu il a visité avant vous. Il me donne un rendez-vous me stipulant que je suis seul sur la liste, je me déplace jusqu'à perpète les ouailles, il m'a donné rendez-vous avant que je lui donne mon nom, il n'a rien dit, il m'a quand même fait déplacer pour rien et en bas de l'étage, il m'a dit avant même que je monte, non c'est loué, voilà ». (Homme, 44 ans, juriste libéral, originaire d'Algérie).

« Pour le logement j'y pense. Y a des endroits sympas ou j'aimerais aller, c'est bizarre mais à chaque fois que je vais dans ces endroits là j'y pense, je me dis que je ne pourrais jamais y aller parce que je suis noire. J'habite pas très loin d'Enghien-les-Bains et à côté du Casino il y a toute une allée en face du lac, y a tout un tas de bâtiments neufs, j'adore ce genre de bâtiment. C'est le chiquosse du 95. C'est vraiment très joli. Et je me dis j'aimerais trop y aller. C'est possible. Mon copain est en DESS, il a une maîtrise de physique. Qui sait ? Il aura un statut d'ingénieur et tout, je pourrais peut-être y aller un jour. Mais jamais je ne rentrerais dans un endroit comme ça parce que jamais je ne pourrais vivre là. Parce qu'on est noir. Et j'y pense à chaque fois que j'y vais ». (Femme, 18 ans, employée Sécurité sociale, originaire des Antilles).

■ **Le travail** est l'autre discrimination primordiale :

« [Le travail] C'est quand même un domaine essentiel puisque c'est là où on gagne son pain. Peut-être qu'on le retient plus puisque c'est effectivement l'endroit où on fait sa vie, où on gagne son pain ou on nourrit sa famille. Donc ça marque beaucoup plus. Dans le domaine du sport, du spectacle, du machin, on se dit, on aurait pu ne pas y aller, c'est pas un domaine vital ». (Homme, 40 ans, maître de conférence, originaire du Cameroun).

Les aspects dominants de cette discrimination raciale :

• Discrimination à l'embauche :

« ça m'est arrivé une fois, je me suis présenté dans une crèche, elle m'a dit, de quelle origine vous êtes, je lui ai dit marocaine et elle m'a dit, non la place elle était prise. J'ai compris que c'était du racisme. Alors que j'avais un certificat de travail, que j'avais déjà travaillé dans une crèche. Mais elle n'a pas voulu me prendre. J'ai senti que j'étais rejetée ». (Femme, 48 ans, surveillante de cantine, originaire du Maroc.)

• Progression professionnelle bloquée :

« Par exemple ma mère elle va postuler pour avoir une responsabilité dans une entreprise ça va être non, elle est serveuse ou femme de chambre mais ja-

*mais au-dessus. Dans ce cas-là les Antillais me font rire. L'État les a bien carottés parce qu'ils ont les papiers, le logement, un emploi mais vous allez pas plus haut que facteur à la poste, ou secrétaire à la mairie, conducteur de bus ».* (Femme, 22 ans, petits boulots/intérim, originaire du Sénégal).

*« Mon père, ça fait plus 25 ans qu'il est dans une boîte et 25 ans qu'il n'avance pas, enfin il ne monte pas en grade parce qu'il est noir. Et on lui dit clairement, enfin on lui fait comprendre plus ou moins. Y a un poste de libre, il est le seul à pouvoir avoir le poste, ils vont créer un nouveau poste ou chercher quelqu'un d'autre et mon père il est en dépression ».* (Femme, 18 ans, employée Sécurité sociale, originaire des Antilles).

- Salaires proposés plus bas :

*« L'entretien s'est déroulé normalement. Mais déjà quand on m'a appelé la première fois, la personne qui m'avait appelé m'avait parlé au niveau de la paye, d'une autre paie, carrément. C'est-à-dire que c'était nettement au-dessus de ce que la personne qui m'a reçu en entretien m'a dit. Parce que la personne qui m'a reçu en entretien me faisait comprendre qu'il n'était pas là, qu'il était en vacances et que c'était son collègue qui m'avait appelé la dernière fois. Et carrément il a baissé la paie, pour le même poste. Et après il m'a dit, je vous enverrais une réponse. D'ici là si on ne vous appelle pas, sachez que c'est pas bon ».* (Femme, 24 ans, en recherche d'emploi, originaire du Bénin).

■ C'est le problème, et une crainte ancrée pour tous les interviewés. Ou presque tous : car les « gagnantes » paraissent avoir réussi à contourner cet écueil : à force de travail, disent-elles :

*« Il y a une discrimination liée [...] à mon niveau on ne peut pas le discerner clairement, c'est aussi dans le travail. J'ai galéré pour trouver du travail, il fallait que je montre mes preuves, que je bosse deux fois plus que le Français. Il fallait produire plus de travail pour être crédible ».* (Femme, 40 ans, architecte, originaire d'Algérie).

**Deux discriminations « majeures » – et qu'il est difficile de combattre parce qu'elles sont feutrées, inavouées, et a fortiori lorsqu'elles sont le fait de personnes privées.**

**Des discriminations qui seraient donc à combattre en priorité – mais leurs caractéristiques les rendent, selon les personnes interrogées, peu accessibles à l'action de l'État, ou des associations...**

## **Les autres types de discriminations raciales exercées**

Les autres types de discriminations raciales sont nettement moins présentes. Sont également citées cependant :

- Les insultes racistes, dans diverses situations (ne permettant guère le déclenchement de poursuites pour tenue de discours racistes) :

*« Par exemple là je suis interne et cet été j'étais externe au mois d'août à hôpital Henry Mondor, et donc des fois quand on soigne des patients, il y en a qui ne veulent pas qu'on les examine. Pourtant j'ai beau leur dire, oui je suis en 6<sup>e</sup> année de médecine et tout. Oui, là j'étais aussi aux urgences à Henry Mondor et il y en a un qui dit, ouais je ne veux pas me faire soigner par une Arabe ». (Femme, 24 ans, étudiante en médecine, originaire d'Algérie).*

*« J'étais avec mes amies, ça s'était produit dans un bus, on allait sur Méri-gnac et j'étais dans un bus avec deux de mes copines. Et il y a une personne âgée, une dame qui a laissé tomber son portefeuille. Et l'une d'entre nous s'est précipitée pour lui ramasser. Et puis elle a pensé qu'on allait le lui voler sans doute et ces femmes, à cet âge-là, elles sont méfiantes. Et elle nous a dit qu'on allait le lui voler et nous a traitées de sales nègres ». (Femme, 25 ans, étudiante, originaire de la Guadeloupe).*

- Les insultes au conjoint/à l'épouse en cas de mariage mixte :

*« Quand je marche avec ma femme, elle est blanche, moi je suis noir, on a des regards, on a des gens qui disent, oui, cul de noir ». (Homme, 33 ans, agent de sécurité, originaire du Cameroun).*

- Les « blagues » à caractère raciste, ou insultes racistes perçues comme déguisées, non proférées de manière « frontale » :

*« C'est toujours avec de l'ironie ou avec la plaisanterie, des trucs comme ça. Mais dernièrement en cours un gars de ma classe qui est tout le temps en train de blaguer mais y a des trucs vraiment pas drôles. Il disait un truc sur les étrangers. Je lui ai dit, mais moi je ne suis pas étrangère. Il me dit, moi ça m'est égal, du moment que c'est la couleur de la peau, c'est pareil. Et puis il me regarde en rigolant l'air de dire, je te le dis quand même ». (Femme, 18 ans, employée Sécurité sociale, originaire des Antilles).*

- Certaines remarques faisant référence à l'origine de la personne visée, surtout dans un cadre professionnel :

*« Mais il suffit qu'au niveau de mon boulot, parce que je travaille en salle de réveil, il suffit que je sois un peu trop évasif ou pas sérieux, on va dire ça y est c'est la carte postale qui recommence, t'es plus dans tes îles reviens sur terre. Ou il suffit que je sois trop relationnel trop gentil avec un patient, trop proche pour qu'on me dise t'es en salle de réveil t'es pas à Tahiti. Donc c'est aussi des gens qui sont autour de moi qui sont particuliers. C'est de cet ordre-là ». (Homme, 30 ans, infirmier, originaire de la Polynésie).*

- La discrimination à l'origine du refus de laisser entrer dans des boîtes de nuit (les jeunes surtout) :

*« Ouais, c'est qu'on ne vous laisse pas entrer, on ne vous dit pas la raison. Moi je ne suis pas du genre non plus à m'habiller mini jupe et tout, comme les blondes qui rentrent facilement. C'est sûr la blonde aux cheveux longs elle*

rentre facile. Si vous n'avez pas un style de vêtements ou si vous n'êtes pas habillé en. [...]. Moi, je ne suis pas non plus les décolletés. J'ai envie de m'amuser comme tout le monde et je ne vais pas m'habiller en décolleté mini-jupe pour pouvoir rentrer. [...]. Parce que quand on voit des gens devant nous qui passent. Qu'est ce qu'il m'a sorti, genre on ne vous connaît pas, vous n'êtes pas des habitués. Mais s'ils ne nous laissent pas rentrer on ne sera jamais des habitués ». (Femme, 24 ans, étudiante en médecine, originaire d'Algérie).

- Le contrôle réitéré et « discriminant » par la police ou d'autres « autorités » (métro, etc.) :

« Oui, jusqu'à présent, où j'habite, quartier bourge et tout, la police passe tout le temps. Ça leur fait bizarre de voir des noirs dans un quartier comme ça. À chaque fois que je passe, ils me demandent de présenter les papiers. C'est toujours les mêmes que je vois il y en a peut-être deux ou trois. Ils me connaissent quoi. Je présente et c'est toujours pareil. Peut-être c'est pas du racisme, c'est peut-être de la sécurité, je suis noir, mais bon mon visage ils le connaissent [...]. C'est bizarre. Maintenant ils arrivent et j'ai déjà sorti tous les papiers. Ils sont un petit peu cons ». (Homme, 18 ans, lycéen, originaire du Congo).

« Quelque chose qui m'énerve fréquemment c'est quand je suis par exemple dans une voiture avec des potes, avec des noirs, y a une chance sur trois qu'on se fasse arrêter par des flics. S'il y a des flics, on va se faire arrêter. Et puis c'est pas la petite arrestation, c'est les papiers, la fouille, les roues de la voiture, les chaussettes. [...]. J'ai vraiment l'impression que, c'est vraiment de la discrimination, ça ça me dérange. Il va y avoir trente voitures qui vont passer et il suffit que vous soyez habillé un peu en jogging ou quelque chose comme ça, on va vous arrêter. Et ça vraiment ça me dérange. Parce que c'est vraiment flagrant ». (Femme, 18 ans, employée Sécurité sociale, originaire des Antilles).

- L'arrestation arbitraire lors d'une rafle :

« Vitry-sur-Seine c'est connu pour être un peu dangereux un peu chaud quoi. Malheureusement je passais par là, je revenais du lycée, et il y avait un combat de pitbull dans une cave et moi je passais par là. C'était des Portugais qui faisaient le combat, et après la police a été au courant de ça par une voisine, ils sont venus. Et ils m'ont vu ils ont rien cherché à comprendre ils m'ont vu et [...]. Moi je passais dans la rue juste à côté de l'entrée d'une cité, et puis je portais un survêt banal et tout, et les policiers ont rien cherché à comprendre. Oui il y en a un qui m'a attrapé, et il a dit à son collègue "enferme le". Il y avait aussi des Français dans ceux qui organisaient le combat de pitbull et ils sont tous allés mentir "oui c'est les Portugais qui ont fait ça". Et le policier a dit "les Portugais et les noirs c'est vous qui faites la pagaille sur Vitry". (Homme, 18 ans, lycéen, originaire du Congo).

- Refus de main courante dans un commissariat :

« Alors d'abord il m'a fallu parlementer pour franchir l'agent de faction. Ensuite il a consenti à me laisser rentrer dans une salle où ses collègues

*étaient chargés de la main courante. Et mon interlocuteur n'a rien voulu savoir, un sous-officier, j'ai fait l'armée et je connais les galons [...]. À l'évidence je dérangeais, il n'a pas voulu enregistrer ma plainte pour quel motif je n'en sais rien ».* (Homme, 45 ans, commercial pour le câble, originaire du Sénégal).

- Attitude effrayée des passants (et « les prisonniers » ne sont pas ceux qui s'en plaignent) :

*« Le dernier en date c'est aujourd'hui. J'habite un quartier résidentiel, il y a beaucoup de personnes âgées, ce qui est bien c'est que les personnes âgées, quand j'attends mon bus, les dames doivent passer devant moi, elles s'agrippent à leur sac. Elles font un geste comme si elles ont peur que moi je vais le prendre. Pour eux les Arabes et les noirs sont des banlieusards, c'est une question de sécurité ».* (Femme, 21 ans, étudiante, originaire de la Guyane).

- Refus d'accorder un congé sans solde pour fête religieuse :

*« C'était une période de fêtes. Et je lui ai dit, est ce qu'il serait possible de manquer la journée parce que c'est une fête musulmane et il faudrait que je sois avec mon mari, la famille. Elle n'a rien voulu savoir. J'ai senti qu'il y avait un rejet parce que c'était une fête musulmane. Alors que nous là où je suis, quand il y a des fêtes juives, on ne travaille pas. Et quand moi je lui ai proposé de ne pas me la payer mais juste de rester avec mes enfants et ma famille, elle n'a pas voulu ».* (Femme, 48 ans, surveillante de cantine, originaire du Maroc).

- Les personnes originaires de DOM-TOM sont particulièrement vexées et s'estiment victimes de discrimination raciale quand on les traite « comme des étrangers », alors qu'elles sont Françaises...

*« En France, t'as pas la peau blanche t'es un étranger. Il y a une amie qui m'a racontée quand elle est allée à une agence d'intérim pour s'inscrire et la femme, sans rien lui demander, elle lui dit : "vous avez votre carte de séjour" et elle a dit "je suis guyanaise". La femme lui a dit "je veux voir la carte de séjour" ».* (Femme, 21 ans, étudiante, originaire de la Guyane).

*NB* : il est évident que la plupart de ces discriminations raciales ne sont pas aisément sanctionnables. Ainsi, même les interviewés qui connaissent les lois visant à combattre ce type de discrimination se voient mal les faire jouer, et ce, pour de multiples raisons : parce que cela paraît « ridicule » de déposer plainte pour quelque chose qui paraît futile, si inconséquent, et parce qu'ils n'imaginent pas que cela puisse avoir une issue positive.

*« Enfin je ne vais pas aller à la police et puis leur dire, on ne me laisse pas rentrer en boîte. Ça paraîtrait ridicule ».* (Femme, 24 ans, étudiante en médecine, originaire d'Algérie).



■ Parmi cette longue liste de doléances, on note **une discrimination raciale ressentie comme particulièrement grave : la discrimination scolaire**. Cette discrimination est ressentie comme particulièrement dramatique, car :

- « Sapant » l'image d'une institution globalement valorisée, et sur laquelle repose comme on le verra le principal des attentes.
- Et nuisant durablement à la bonne insertion de personnes d'origine immigrée :

*« Sinon ça je l'ai vu par rapport à mon frère qui avait de bons résultats au collège et dans les quartiers nord notamment à part l'orientation scolaire, on les oriente directement, on ne cherche pas à comprendre après la 3<sup>e</sup>, c'est BEP, soit CAP. Là mon frère il a 17 ans. À l'époque il était en 3<sup>e</sup>. Il va voir l'orientation scolaire, il était dans les 10<sup>e</sup>, il avait 12 de moyenne, et donc direct, on lui propose le CAP. Vous avez un rendez-vous au cours de l'année avec une conseillère d'orientation qu'est-ce que vous voulez faire, machin, donc lui a dit ce qu'il voulait, et lui voulait faire une seconde générale normale et ensuite il y a les profs qui lui disent non, tu n'y arriveras pas, pourtant vu les bulletins et tout ça. Il faut pas que tu ailles là-bas, fais plutôt un CAP ou BEP, c'est les profs qui lui ont dit ça ». (Homme, 23 ans, étudiant, originaire des Comores).*

*« Ma femme travaille dans le social, elle est médiatrice culturelle, ça, elle me le dit. Elle constate que ces dernières années l'orientation maghrébine, africaine, c'est vers les CAP-BEP. Elle se demande s'ils n'ont pas des consignes. Là je l'ai pris comme tel, une discrimination ». (Homme, 23 ans, étudiant, originaire des Comores).*

**Une discrimination fondamentale, peut être la plus « dangereuse ».**

## **Les réactions face à une discrimination raciale**

### **Une « sagesse » distanciée dominante**

Les réactions de la majorité, comme on l'a vu, consistent en une attitude distanciée et raisonnée, dans le cadre d'une « philosophie » dominante basée sur le contrôle de soi, la volonté de ne pas envenimer les choses, et le désir de garder une « vision positive » de sa propre vie.

Ainsi, la plupart des personnes interrogées ne se conçoivent pas avant tout comme des « victimes » : Elles ne se vivent pas comme des « victimes » de la discrimination raciale, mais comme des citoyens français ou étrangers, qui ont comme tous les autres des difficultés à surmonter.

On semble ainsi partir du principe qu'il ne sert à rien, voire qu'il est néfaste, de dramatiser ces événements, qu'il vaut mieux ne pas (trop) en parler, et surtout ne pas trop y penser :

« *Tout ça part juste de l'excès dans l'expression. Ça part de là. Si tout le monde mesurait ses paroles [...]. Je pense que ça part de la libre expression, de tout ce qu'on dit, dans la rue il y aura un Arabe qui va dire "j'aime pas les blancs" et il y a un blanc qui va écouter ça et va dire "moi j'aime pas les Arabes". Alors que si l'Arabe s'était tu, le blanc n'aurait pas réagi comme ça. Ça serait mieux les gens passent c'est tout, plutôt que de se rencontrer et de se dire des méchancetés* ». (Homme, 18 ans, lycéen, originaire du Congo).

« *J'en parle et même à des Français qui sont des gens qui sont très tolérants. Il ne faut pas dire non plus que tous les Français sont racistes, et même dans mon entourage les gens étaient solidaires avec moi sur certaines choses. Par contre je ne veux pas jouer l'esprit, quand je suis face à des Maghrébins qui interprètent à tout bout champ, à toute réaction, tout acte par du racisme [...]. Ça aussi. Aussi il ne faut pas tomber dans l'excès, ce n'est pas parce que la personne a réagi différemment par rapport à vous que c'est une forme de racisme, il faut savoir aussi décrypter* ». (Femme, 40 ans, architecte, originaire d'Algérie).

D'autre part, la plupart des interviewés pensent que le racisme est présent chez tous les hommes, quelle que soit leur couleur : ils tendent donc à être fatalistes et à penser que cette manifestation particulière du « mal » perdurera quoi que l'on fasse – et que peu d'actions sont en fait possibles contre elle : comment rendre des individus moins méchants ?

« *Mais de toute façon je pense qu'on n'arrivera pas à changer les mentalités. Là je ne sais pas trop à quoi il va servir votre sondage, vous me le direz après. Mais on n'arrivera jamais à retirer les mentalités des gens* ». (Femme, 24 ans, étudiante en médecine, originaire d'Algérie).

## **Les réactions émotionnelles**

Face à une discrimination ou une conduite raciste, la réaction émotionnelle quasi unanime est la tristesse, voire l'abattement, l'incompréhension. Beaucoup décrivent un sentiment de type dépressif, avec doute sur soi et ses capacités, perte de confiance et d'optimisme :

« *Plus que de la révolte, c'était surtout de la déception. Quelque chose du genre, pauvre de moi, je ne vais pas pouvoir avancer parce que je n'ai pas la bonne couleur de peau et je vais pas pouvoir [...]. Pourtant j'ai les moyens, j'ai l'impression d'avoir fait tout ce qu'il fallait faire. C'était ça et ensuite de la révolte parce que c'était injuste* ». (Femme, 23 ans, étudiante, originaire du Niger).

« *Monsieur [...] a aimé ça en moi, l'enthousiasme que j'avais, l'envie, la motivation, la volonté que j'avais. Ça, il l'a senti tout de suite. Et ça ça m'a cassé. Parce que lorsque je suis allé pour les autres entretiens, ça ça me revenait à l'esprit* ». (Homme, 33 ans, agent de sécurité, originaire du Cameroun).

« *Ça rend sceptique. On doute de soi. On se dit, est ce que je vais franchir cette barrière ? Ça va souvent très loin. Parce que ça peut créer en vous un*

*comportement de frustration, de renfermement sur soi, même vous casser complètement. Vous vous dites, de toute façon ça ne marchera jamais ».* (Homme, 33 ans, agent de sécurité, originaire du Cameroun).

La plupart des personnes « se reprennent » cependant, et retrouvent leur dynamisme, leur volonté positive d'avancer :

*« On se décourage et puis on se dit, tant pis on va chercher dans un autre domaine ».* (Femme, 24 ans, en recherche d'emploi, originaire du Bénin).

Seuls les « prisonniers » manifestent rancœur et colère, et un sentiment d'injustice dévorant :

*« Quand je lisais Racines, un livre qui parle de l'esclavage, j'étais devenue très raciste. Quand je vois que les blancs ils sont comme si de rien n'était, comme si l'esclavage c'était normal. Pour nous c'est de la lâcheté. On parle tout le temps des juifs, je suis désolée pour eux parce que c'est dégueulasse mais en même temps eux, ça a duré 50 ans et nous, ça duré plus de 400 ans et on en parle jamais. Même dans les livres d'histoire on en parle jamais. Quand j'étais au collège, la prof d'histoire qui parlait de Napoléon Bonaparte et de ses bonnes choses alors qu'il a rétabli l'esclavage, ça me rend folle ».* (Femme, 22 ans, petits boulots/intérim, originaire du Sénégal).

La peur est également un sentiment dominant. La seule chose qui varie réellement d'un entretien à l'autre est l'intensité : cela va de la crainte diffuse et souterraine à des attitudes, des actes que l'on n'effectuera pas en raison de cette peur :

*« On m'a dit, surtout ne prend pas le RER-D parce qu'il y a beaucoup d'agressions, on a des médecins étrangers qui se sont fait agresser. [...] ça m'est arrivé d'attendre une heure sur le quai. Mais je ne veux pas être toute seule. Parce que ça, j'ai peur aussi, de prendre le RER toute seule tard, la nuit ».* (Femme, 24 ans, étudiante en médecine, originaire d'Algérie).

*« C'est pas une attitude particulière. C'est que j'ai plus peur. Je ne vais pas dans la rue comme ça ».* (Femme, 24 ans, étudiante en médecine, originaire d'Algérie).

*« Que je sois confondu, que je sois pris pour un criminel parce que je corresponds à un tel profil, pour certains tous les noirs se ressemblent. Ça me fait peur. J'ai un copain il s'est fait arrêter, tabasser, il s'est fait interroger, pour vol de voiture. Ils l'ont gardé deux heures, ils l'ont cuisiné, ils l'ont frappé. Et ils se rendent compte que ce n'est pas lui, ils le relâchent, pas d'excuses. Lui n'a pas porté plainte, il a porté plainte contre X et bon, porter plainte contre la police [...]. Souvent j'y pense, ce n'est pas ma peur première mais j'y pense, je me fais arrêter parce que je suis noir, ça correspond à telle personne ».* (Homme, 23 ans, étudiant, originaire des Comores).

*« Je suis pas assez blanc pour pas avoir peur ».* (Homme, 30 ans, infirmier, originaire de la Polynésie).

Cette peur est également un « bruit de fond », car aucun interviewé n'a déclaré se sentir à l'abri de quelque discrimination raciste que ce soit. Ils ne se sentent pas protégés, ni à l'abri, quelle que soit leur « réussite » :

*« Ce qui peut m'arriver c'est que je vais finir mes études, et que je vais chercher du travail, et on va me dire non parce que je suis noir. Donc comme porte de sortie, je finis ce que j'ai à faire et je retourne en Afrique parce que là je suis sûr de trouver du travail. Je voudrais faire une école d'ingénieur. Dans ce domaine, il y a beaucoup de portes qu'on ferme, parce que je suis noir ».* (Homme, 18 ans, lycéen, originaire du Congo).

*« Mais par contre, ça je ne sais pas comment ça va se passer, mais quand je vais devoir ouvrir mon cabinet ou peut-être m'associer, je ne sais pas encore ce que je vais faire. Là dans trois ans peut-être que je serais confronté à des problèmes, quand je vais m'installer. Je ne sais pas par rapport à mon nom, je m'appelle Rania XX, est-ce que les gens viendraient moins me voir ».* (Femme, 24 ans, étudiante en médecine, originaire d'Algérie).

## **La vision induite de la société française par la perception d'être victime de discrimination raciale**

Seuls « les prisonniers » jugent durement la société française comme « raciste ».

Les autres typologies de personnes établissent clairement la distinction entre leur expérience – qu'ils n'imaginent ni ne vivent unique ou isolée – et l'état de la situation française : et au nom de leur perception avant tout individualiste, ils établissent que oui, **des Français** sont racistes.

- Mais ils ne sont pas les seuls : puisque toute personne, quelles que soient son origine, sa race ou sa nation est susceptible d'être raciste, et d'être discriminante :

*« Chez nous les noirs il y a plein de racistes [...]. Donc je connais des gens comme ça, des Arabes qui aiment pas les noirs, même des noirs qui aiment pas les noirs et qui préfèrent les blancs [...] ».* (Homme, 18 ans, lycéen, originaire du Congo).

- Mais ce n'est pas la France, qui elle, ne l'est pas :

*« Donc je vais pas me limiter à ça parce que je me suis fait contrôler [...] ».* (Homme, 18 ans, lycéen, originaire du Congo).

*« [Les victimes du racisme en France]. C'est tout le monde, les noirs, les blancs, les Arabes ».* (Homme, 18 ans, lycéen, originaire du Congo).

*« Je dirais quelques individus isolés. Pas tous ».* (Femme, 48 ans, surveillante de cantine, originaire du Maroc).

*« Pour moi personnellement, je ne dirais pas que la France est raciste. Il ne faut pas mélanger tout le monde ».* (Femme, 48 ans, surveillante de cantine, originaire du Maroc).

## **Le racisme n'est plus un concept « pur », le péché d'une « race » unique ou d'une nation. Il est devenu une faute humaine, qui se retrouve chez tout individu**

Tous les interviewés estiment que « le racisme » est en fait multiple, et touche toutes les communautés présentes sur le sol français, qui vont connaître des tensions entre elles : rivalités, haine, préjugés...

*« Je ne sais pas, j'ai un ami kabyle. Ils se sentent supérieurs à nous. Nous on est blanc aux yeux verts ! On a la culture assez développée et vous voulez nous détruire. C'est vrai avec ce qui se passe en Algérie en ce moment, la Kabylie [...]. C'est comme les parisiens qui se sentent supérieurs à nous. On est des paysans par rapport à eux, c'est fou. ».* (Homme, 26 ans, étudiant, originaire d'Algérie).

*« Les Portugais et les Espagnols qui viennent me dire rentre dans ton pays [...]. Je suis désolée t'es pas chez toi non plus. Ils nous en veulent même plus que ceux qui sont chez eux, ils en veulent plus que les Français. Ils sont encore plus racistes que les Français, ils sont haineux. Pas tous. Les Arabes aussi ils sont très racistes. Je peux pas dire à ma mère, je vais me marier avec un Arabe, elle va pas me tuer mais elle va essayer de discuter, savoir pour quoi, et elle va aussi me dire que les Arabes ils sont comme ça. Et pourtant ils sont pas tous comme ça, elle généralise. Quelque part c'est raciste aussi, c'est l'engrenage ».* (Femme, 22 ans, petits boulots/intérim, originaire du Sénégal).

*« Un copain me disait, va sur la Porte d'Aix. Y a une rue en remontant de la gare Saint-Charles [...]. Il me dit, tu fais les hôtels des environs, ce sont des hôtels tenus par des Arabes, si tu trouves une chambre là-bas tu me le dis. J'ai dit je vais le faire ce soir. Je prends un sac, je le mets dans ma voiture et paf j'y vais. Je peux vous réserver une chambre s'il vous plaît. Ah non c'est complet. Deuxième, ah non ici c'est complet. Non de Dieu, ça marche bien. Le troisième je laisse mon sac dans la voiture, je viens, j'ai besoin d'une chambre. Le type me regarde et les autres me regardent. Vous êtes des renseignements généraux. Je lui fais pourquoi, moi je viens de Béziers, je pensais trouver une chambre bon marché ici. Ah non tout est plein. Alors j'ai continué à faire les autres hôtels, à chaque fois l'hôtelier ne me regardait pas à deux fois, il me disait c'est plein. J'ai dit, vous faites des bonnes affaires, tant mieux. J'ai revu le copain j'ai dit que c'était plein partout. Plein il m'a dit, tu parles. C'était plein parce que c'était moi ».* (Homme, 40 ans, maître de conférence, originaire du Cameroun).

*« Déjà je répondrais qu'à mon humble avis tout le monde est raciste, vous êtes raciste, moi je suis raciste. Tout le monde, c'est ce que je pense ; mais à des degrés divers, 1 %, 2 %, 50 %, 99 % pour chacun ».* (Femme, 40 ans, secrétaire, originaire de la Martinique).

*« C'est vrai sur une expérience comme cela, cette expérience ne peut pas aboutir sur une conclusion, les gens en France sont racistes. Parce que de*

*toute façon il y a des cons partout. Le racisme il existe partout, il existe chez les noirs, les blancs, les hommes, partout* ». (Homme, 36 ans, agent de manœuvre, originaire de la Martinique).

Cette notion est si généralisée que même les « prisonniers » tendent à « avouer » – au moins par lapsus – leur propre « racisme » :

*« En général c'est un tabou. On veut pas en parler, mais moi par exemple j'ai envie que les noirs ils rattrapent les blancs. C'est peut-être pas pour ça que je suis raciste, d'ailleurs je pense pas être raciste* ». (Femme, 22 ans, petits boulots/intérim, originaire du Sénégal).

*« Quand je suis arrivée j'étais pas bien du tout, j'aimais pas du tout ce pays, je déprimais je voulais rentrer chez moi. Parce que l'école c'était pas exactement le racisme mais c'était très dur, parce que j'avais pas l'habitude d'avoir autant de blancs autour de moi. S'ils avaient été un peu plus accueillants je pense que je l'aurais mieux pris mais je l'ai pas supporté du tout parce que les enfants sont méchants, ils étaient méchants, racistes, mais je pense qu'ils étaient pas vraiment conscients de ça* ». (Femme, 22 ans, petits boulots/intérim, originaire du Sénégal).

Ensuite, il est frappant de constater que des « préjugés » existent chez la plupart des interviewés – concernant les personnes originaires parfois de la même communauté, du même territoire qu'eux, dont ils jugent parfois durement le comportement en France :

*« Y a une amie qui y a très longtemps m'a dit une chose : quand elle voyait un Maghrébin ou un étranger dans la rue marcher avec des chaussettes en plein été ou avec des sandales en plein hiver, elle me disait ce monsieur là n'a pas fait le stage d'Alger. Le stage d'Alger, c'est apprendre à se comporter dans une civilité dans une grande ville parce qu'on a pas le même comportement quand on est dans un douar ou dans un village que quand on est à Alger. Donc normalement tous les étrangers, à l'époque on était raciste même envers nos concitoyens à l'étranger, pour nous il fallait d'abord transiter par une grande ville algérienne, apprendre à se conduire dans la société dans ces villes-là et puis après venir en France pour pouvoir réduire l'écart de culture et de tradition. Y a aussi donc, y a des gens qui sont comme ça, qui effectivement ne sont pas de très très bons représentants de la communauté étrangère en France* ». (Homme, 44 ans, juriste libéral, originaire d'Algérie).

*« Je pense que, c'est vrai, c'est des jeunes noirs et des jeunes arabes, pas tous heureusement, qui font n'importe quoi. Les gens ils cherchent pas tellement à savoir pourquoi, pourquoi on essaye pas de parler avec eux pour comprendre pourquoi ils font ça* ». (Femme, 22 ans, petits boulots/intérim, originaire du Sénégal).

*« Je ne suis pas Arabe donc je ne sais pas comment les Arabes le vivent. Mais moi ce que je perçois c'est que les Arabes, ils doivent les considérer comme population envahissante, comme les noirs aussi et un peu le fléau de la population. Parce que malheureusement c'est des gens qui revendiquent beaucoup, c'est des gens qui ont une grande gueule si je puis dire. Des gens qui sont à*

*fond dans ce qu'ils font et ça ça dérange. [...] les Arabes ne vont pas se cacher comme les Antillais le font. »* (Femme, 18 ans, employée Sécurité sociale, originaire des Antilles).

Les préjugés sur une communauté, une classe sociale, etc. sont-ils vraiment du « racisme » ? Apparemment, oui. Rejeter sur des préjugés globalisants, telle serait la nouvelle définition de la discrimination raciste :

*« Vous allez rigoler mais j'ai déjà vu des Maghrébins et je les ai traités de racistes. Parce qu'ils sont nationalistes, algériens avec algériens, marocains avec marocains, racisme entre nous ».* (Femme, 24 ans, étudiante en médecine, originaire d'Algérie).

Dans cette perspective, « La France » ne peut pas être perçue comme raciste « en soi », puisque le « en soi » n'est pas perçu de manière globalisante, mais à la façon d'un agrégat d'individus dont les interviewés vont se sentir plus ou moins partie prenante :

*« La France finalement c'est qui ? C'est nous tous. Y a des moments où il y a des immigrés qui ont des comportements qui ne sont pas, qui sont des comportements racistes. Ça, il faudrait les dénoncer aussi ».* (Homme, 40 ans, maître de conférence, originaire du Cameroun).

## **L'injustice de l'injustice : les gradations perçues du racisme**

Pour de nombreux interviewés, il est évident que tous ne sont pas égaux devant les discriminations racistes.

Les femmes sont considérées (par les hommes) comme privilégiées :

*« C'est-à-dire que le racisme certes est de la même couleur mais que le racisme aux hommes est trois fois plus important que par rapport aux femmes elles sont plus intégrées, parce qu'il m'a été à plusieurs reprises dit qu'elles, dans la mesure, une femme dans la mesure où elle est à demie soumise hein, c'est une espèce d'exotisme pour le Français en général. L'intégration d'une femme dans une société européenne elle est plus permissive ».* (Homme, 44 ans, juriste libéral, originaire d'Algérie).

*« Il suffit que la femme soit belle pour qu'elle soit courtisée et aidée dans son séjour voilà et là c'est une nouveauté que je viens juste de voir et de rencontrer ».* (Homme, 44 ans, juriste libéral, originaire d'Algérie).

La plupart des interviewés reconnaissent que, vue l'actualité récente (les attentats du 11 septembre 2001), « il ne fait pas bon être arabe », et que ce serait actuellement la communauté la plus exposée à la discrimination raciste (du moins sous forme de contrôles policiers).

Hors contexte spécifique, il semblerait que les personnes noires se sentent généralement plus exposées au racisme ambiant : plus « visiblement différentes » peut-être.

On peut également remarquer des inégalités perçues dans le « racisme » selon la personne qui en est l'auteur :

- La source de la discrimination raciale : ainsi, les discriminations émanant de la Police sont curieusement euphémisées : comme s'il était « logique », « habituel » que des policiers apparaissent discriminants ; en revanche, une discrimination venant d'un particulier blesse/fâche plus, comme si elle était bizarrement plus « gratuite » :

*« Pour rentrer dans un bar. Avec mon collègue, blanc. Le mec a dit tu rentres mais ton copain ne rentre pas, c'est un club privé. [...]. C'était il y a deux ans. Là je savais que c'était racial. J'avais la haine. Tu perds un client et ton fric, ton bar tu peux le garder, il y en a d'autres sur Aix. Là, je voulais boire un verre avec mon collègue pour me détendre et une barrière m'a carrément bloqué. Ce n'est pas possible. Là je suis sorti de mes gonds. Le flic c'était normal. Mais là ce n'était pas normal ». (Homme, 26 ans, étudiant, originaire d'Algérie).*

- Les réactions de l'entourage au moment de la discrimination : une discrimination raciale peut être « ignorée » – et brutalement amenée à la conscience par un proche qui assiste à la scène <sup>1</sup> :

*« – J'avais 20 ans, j'étais avec mon copain, un blanc, deux flics arrivent et demandent nos papiers, je dois en avoir et pas mon collègue. À Aix-en-Provence, en plein après-midi. [...] « – Oui, j'étais étonné.*

*« – Vous avez pensé à ce moment-là qu'il y avait discrimination ?*

*« – Pas tout de suite mais c'est quand mon collègue a commencé à râler, pourquoi vous le contrôlez lui et pas moi ? C'est comme ça. C'est plutôt lui qui a râlé, moi j'étais étonné. Je n'ai pas tout de suite pensé à ça. Quand j'ai parlé avec mon copain c'est lui qui a pensé ils sont racistes, mais non, ce n'est pas grave, c'est un contrôle. [...]. Je pensais que c'était leur travail, je m'en foutais ». (Homme, 26 ans, étudiant, originaire d'Algérie).*

**Floue et diffuse, la discrimination raciale peut en outre évoluer, dans la perception qui va être « intégrée » par ceux qui en sont victimes, sous l'effet de multiples facteurs extérieurs : d'où l'importance du discours qui va être produit sur elle.**

---

<sup>1</sup> Cf. les théories de Boris Cyrulnik sur l'élaboration du traumatisme : le « premier choc » ne suffit pas pour qu'il y ait traumatisme psychologique, il faudrait un « second coup » qui vient de la réaction des autres à « l'agression » initiale. *Les vilains petits canards*, Odile Jacob.



## La solidarité dangereuse

L'idée suggérée d'une « solidarité » entre victimes de discriminations raciales suscite des réactions majoritaires de méfiance, qui s'expliquent assez clairement par la « philosophie dominante » de la population étudiée :

- C'est une solidarité qui serait bâtie sur des sentiments négatifs.
- Ce serait une solidarité d'exclusion, défensive, forcément teintée d'éléments négatifs : donc, une perversion du concept.
- Favoriser ce type de rapprochement « entre victimes » reviendrait à se couper de fait du reste de la population, et « fabriquer » ainsi du racisme :

*« Une solidarité [...] pas bien. Qui se forge sur le dégoût, sur la haine [...]. C'est pas comme on devient pote pour sortir en boîte [...]. Solidarité due à quelque chose, et quelque chose qui a choqué. Tous les deux on va partager la même haine [...]. C'est pas une solidarité que j'aime ».* (Homme, 18 ans, lycéen, originaire du Congo).

*« Mais s'il faut créer une solidarité entre nous, il ne faut pas non plus que ce soit les musulmans à part et les Français à part sinon je crois qu'on y arrive pas ».* (Femme, 24 ans, étudiante en médecine, originaire d'Algérie).

*« Avec des victimes, oui, mais le problème aussi avec les immigrés, les Maghrébins, il ne faut pas aussi se renfermer parce qu'on a été tous victimes quelque soit l'événement, qu'après il faut se renfermer entre nous entre communautés, parce que moi je suis très sceptique sur ce terme communauté. On peut aider, j'essaye d'aider les gens par les moyens que j'ai, mais faire partie du même clan, non, je ne suis pas très adepte. Parce que j'ai une personnalité assez [...] ».* (Femme, 40 ans, architecte, originaire d'Algérie).

*« Je préfère éviter aussi parce que je trouve que ça fait un petit peu paranoïaque ».* (Homme, 30 ans, infirmier, originaire de la Polynésie).

D'autre part, cette « solidarité » est réfutée également pour une autre raison : il s'agirait d'une « solidarité globale », non négociable, et de nombreux interviewés réclament au minimum le droit d'inventaire. On refuse ainsi que ce soit la « communauté d'origine » qui dicte la loi, l'opinion – en craignant manifestement que ce soit la minorité active et source de conflit qui prenne ainsi les rênes de cette « solidarité » :

*« Je n'adhère pas non plus quand je vois de jeunes Maghrébins qui se comportent de manière pas très décente dans certains lieux publics ».* (Femme, 40 ans, architecte, originaire d'Algérie).

*« Aujourd'hui, on sait que certains Français d'origine étrangère, peut-être utilisent ce racisme qui est vrai pour expliquer l'incorrection. Et ça, l'incorrection, l'intolérance et le fait qu'ils ont tous les droits. [...]. Là je dis non. Je ne suis pas solidaire ».* (Homme, 36 ans, agent de manœuvre, originaire de la Martinique).

*« On ne peut pas mettre tout le monde dans le même panier. Il y a des Maghrébins très bien, il y en a des pourris. En France, les Français c'est pareil, que ce soit des Israéliens c'est pareil, dans toutes les races. On n'a pas le droit déjà de faire une sélection propre à une race, parce qu'on a tous le droit de vivre et de s'exprimer en tant qu'individu. Les personnes qui ont des propos de ce genre, je comprends certaines personnes parce qu'ils ont été confrontés je dirais aussi peut-être à des agressions, à des personnes agressives, mal élevées, enfin des tas de difficultés que ces personnes-là ils ne font plus confiance et ils sont amenés à faire une certaine limite et à restreindre certains comportements vis-à-vis de ces gens-là ». (Femme, 44 ans, secrétaire à mi-temps, originaire de Tunisie).*

De fait, seuls les « prisonniers » adhèrent sans réserve à l'idée d'une solidarité entre victimes du racisme :

*« Oui ça peut créer une solidarité on peut créer quelque chose pour avancer mais comme je dis "il faut lutter". La seule chose dont j'ai peur c'est l'infiltration. Quand un groupe est vraiment soudé, comme je sais [...] quand il y a eu des mouvements indépendantistes vraiment forts il y a eu des infiltrations [...]. Des flics qui s'infiltrent ou payer des militants, ou le mec qui dépose la bombe et qui la fait pas sauter [...] ». (Homme, 33 ans, peintre en carrosserie, originaire de la Guadeloupe).*

*« Entre noirs, c'est clair que oui ça peut créer de la solidarité. Par exemple, ma sœur, quand elle rentre, elle a une déception, c'est ce qu'on se dit, il faut qu'on travaille, qu'on fasse de l'argent, qu'on ouvre des entreprises pour prendre des noirs [...]. Maintenant ça commence à se réveiller, peut-être parce que la génération qui arrive commence vraiment à s'énerver. Ils commencent à créer des entreprises, des choses comme ça pour les leurs ». (Femme de 22 ans, petits boulots et intérim, originaire du Sénégal).*

Les autres interviewés recherchent une « solidarité positive », qui ne peut être que trans-raciale, « indépendante » du facteur « couleur de peau », avec des fonctions :

- de témoignage actif, de soutien en cas de discrimination avérée ;
- de conseils ou aide concrète visant une meilleure insertion de tous : comment réagir face à une discrimination, présenter son CV si on est noir... ;
- on se situe dès lors dans le concept d'entraide, tout simplement : en somme, la vie de quartier ou de village, que certains réinventent, l'assistance mutuelle d'une communauté fondée sur la proximité géographique, l'occupation du même « territoire », et non les religions ou couleurs de peau :

*« C'est simple. Je vais parler de ma ville parce que je la connais mieux. Par exemple quand il y a des mères de famille qui ne peuvent pas faire garder leurs enfants parce que c'est trop cher, elles préfèrent les laisser à des voisins. Dans ma ville où je suis ça se fait beaucoup. Il y a une communication, une entraide. [...]. Il y a de moins en moins de racisme. Ils voient que les gens ils sont [...] les personnes [...] les immigrés, c'est des personnes ». (Homme, 35 ans, en recherche d'emploi, originaire d'Algérie).*

« Bon il m'a raconté un peu et puis voyant que je prête l'oreille à ce qu'il dit, ça soulage un peu j'ai l'impression parfois de le dire à quelqu'un d'autre. Peut-être en écoutant il peut dire non là c'était pas forcément du racisme. Et puis ça te permet toi de savoir qu'il ne faut pas tout mettre dans le compte du racisme. [...]. Ça permet de faire la part des choses parfois. Et si on ne fait pas cette part des choses on va toujours mettre tout sur le compte du racisme. J'ai pas été pris parce que j'étais noir, j'étais Maghrébin. Cette discussion-là ça permet et parfois même ça permet de se partager des astuces, sur quoi mettre plus l'accent. Parce qu'au moment de la discussion sur les critères subjectifs il faut que tu aies des plus qui font que passer les critères objectifs, ces critères subjectifs va être en ta faveur. Et ça j'en ai discuté avec certains. Faut être comme-ci, faut avoir tel type d'attitude ». (Homme, 33 ans, agent de sécurité, originaire du Cameroun).

La « solidarité » entre personnes originaires du même lieu se limiterait ainsi (hors « prisonniers ») à une complicité nostalgique :

« J'ai des collègues qui sont malgaches et un autre martiniquais, ils sont un peu comme moi, tout doucement le matin, pas trop vite le soir, mais quand on est ensemble on se tutoie tout de suite, tu comprends, (une sorte) de solidarité, les blancs ils peuvent pas comprendre. Même entre nous on se moque. Ça fait du bien parce que en même temps on se rappelle les îles, et ça fait une solidarité ». (Homme, 30 ans, infirmier, originaire de la Polynésie).

## **Les pièges de l'hypercorrection ou vers une nouvelle définition du « politiquement correct »**

Tout ce passe comme si, pour la majorité des personnes rencontrées, certaines opinions étaient transformées en doxa, établissant ainsi l'émergence de nouvelles considérations :

- le racisme, c'est mal ;
- le racisme et la discrimination raciale n'est pas le fait d'un peuple ou d'une « race » (penser ainsi serait... du « racisme »), mais d'individus ;
- le racisme et les discriminations raciales existant « partout », de manière diffuse et cachée, ce sont des éléments de la méchanceté humaine, du « mal ».

Dès lors : **certaines attitudes sont critiquées comme :**

- Créant des problèmes – et du racisme – en croyant le combattre :

« J'ai le fils d'un ami qui fréquente l'école. Il a 7 ou 8 ans et il est musulman [...]. Le petit est éduqué dans la religion musulmane. Et son père lui a toujours appris que tout ce que tu as c'est grâce à Dieu. Donc lui il est innocent, il va à l'école, et le prof pose une question et dit par exemple "qui t'a acheté ça" et il dit "c'est Dieu" [...] Il va avec ses baskets à l'école et le prof lui dit "c'est qui qui te les a achetées". Et il dit "c'est Dieu", c'est grâce à Dieu. De suite c'est convocation, les parents ont été convoqués. "Pourquoi vous leur apprenez ça et ça". Ça ça me dégoûte. Je veux dire de quoi ils se mêlent, il va

à l'école, il est comme tous les autres élèves, il ne montre pas d'appartenance religieuse, il ne porte pas d'habits religieux, c'est [...] ». (Femme, 24 ans, étudiante en médecine, originaire d'Algérie).

« Moi j'ai mon patron qui est maghrébin, [...] et il me fait toujours des réflexions sur les musulmans. Il est maghrébin mais il n'est pas pratiquant. J'ai eu droit à toutes les réflexions. Une fois l'hiver j'avais froid, j'avais un chapeau que je mets occasionnellement, c'est pakistanais, mais c'est assez stylé. Et quand je vais travailler je l'enlève, et il me dit "enlève ça on dirait un afghan" en rigolant et pour me faire mal. Il est contre, j'ai remarqué il a changé d'attitude avec moi, avant j'avais de très bons rapports avec lui, on était comme des amis. Il a remarqué un changement en moi, que j'étais plus pratiquant qu'avant, que j'avais changé d'idéologie qu'il supporte pas ». (Homme, 33 ans, agent de sécurité, originaire du Cameroun).

• Manifestant un déficit de respect et d'éthique globale dans la société française :

« Par rapport à la société africaine qui est basée sur le respect, sur la dignité, beaucoup de principes – Alors que la société française, je sais pas sur quoi elle est basée mais il y a trop de laisser aller, trop de [...]. On croit que c'est un pays démocratique mais on voit des gens ils ont un peu l'excès de ce qu'ils disent. – N'importe qui se lève comme ça pour dire des choses, tout sur n'importe qui [...] on dit qu'il y a des lois contre ça mais on voit pas ce qui se passe. Oui, si par exemple un blanc dans la rue dit sale arabe, sale noir, il va être condamné. Si c'est un Arabe qui le dit sale blanc et c'est le cas tous les jours, personne va rien dire. Alors que la loi c'est pour tout le monde. Les Français eux-mêmes ils le voient bien mais bon. Alors que c'est la loi du pays, tu vis dans le pays et tu dois [...]. Un petit peu de laisser aller [...]. Les Français ils sont un peu persécutés à la cantine, les Arabes ils les voient arriver les blancs et ils les insultent, ils les mettent de côtés. Les éducateurs réagissent pas du tout, alors que si c'était des blancs qui faisaient ça, les Arabes partiraient se plaindre et il y en aurait pour réagir. Et je ne sais pas pourquoi mais [...]. Nous on dit il y a du racisme contre les noirs, il y a aussi du racisme contre les blancs ». (Homme, 18 ans, lycéen, originaire du Congo).

« Ici en France le respect je crois pas qu'il existe encore. Le plus désolant c'est que le respect qui existe plus en France ce sont les Africains eux-mêmes qui arrivent en France qui ont remarqué ». (Homme, 18 ans, lycéen, originaire du Congo).

**La volonté, parfois affichée, d'épargner certaines communautés pose problème parce qu'elle contredit implicitement les valeurs de la lutte contre les discriminations raciales. Elle participe en outre d'une certaine dégradation de l'image du pays et de la nation.**

## Les causes perçues du racisme en France

Les causes perçues du racisme en France, pour les personnes qui ont souffert de discriminations raciales, sont diverses et généralement très bien partagées : on ne note pas par exemple d'opinions « orphelines », développées par une seule personne ou catégorie de personnes.

Les principales causes perçues du racisme sont :

- Le péché originel du colonialisme, avec l'enkystement du ressentiment dans la deuxième génération :

*« Les blancs qui ont colonisé les Maghrébins et les parents qui ont cette rage-là [...]. Ils ont été obligés en plus de venir en France pour s'en sortir parce que là-bas ça n'allait pas. Donc ils ont cette haine [...]. Le pays de leur pire ennemi [...]. Donc ils forgent les enfants dans cette haine. Tu vois un blanc dans la rue tu passes avant lui [...]. Pas de respect pour les blancs. La haine qu'ils ont dans leur pays ils la ramènent dans le pays qu'ils aiment pas du tout et donc [...] ».* (Homme, 18 ans, lycéen, originaire du Congo).

- La non intégration du fait de la concentration dans les mêmes quartiers (ghetto) :

*« Là on leur permet de conserver leur culture intégralement on leur permet de conserver leur fanatisme entre guillemets vous allez à Barbès vous savez quand quelqu'un vient d'Oran et va à Barbès il se croit à Oran encore. Or il est venu pour se dépayser. Quand vous envoyez quelqu'un à Sarcelles eh ben il va au Sénégal ».* (Homme, 44 ans, juriste libéral, originaire d'Algérie).

- Le contexte économique qui ravive la compétition pour la survie entre les différentes communautés (ici : les « français français » contre... tous les autres) :

*« Les causes du racisme en France. À mon avis c'est la récession, c'est le problème ».* (Homme, 44 ans, juriste libéral, originaire d'Algérie).

*« Le chômage. C'est surtout le chômage pour moi. Et beaucoup de choses. Ça peut être aussi un conservatisme. Des gens qui se disent aujourd'hui, nos racines, notre culture est édulcorée, c'est plus ce que nous, nos parents, nos ancêtres ont connu. Aujourd'hui c'est trop de mélanges, quelqu'un qui souhaiterait conserver cette culture originelle, ça peut créer. [...]. La première cause est économique. Pour moi ».* (Homme, 33 ans, agent de sécurité, originaire du Cameroun).

- Le comportement « non respectueux » de membres de communautés d'origine immigrée : comportements violents qui alimentent et causent le racisme :

*« Dans certains cas ce qui explique le racisme par rapport aux étrangers c'est que certains étrangers viennent en France faire n'importe quoi. Imaginez je suis au Congo, je vis bien, j'ai des enfants et il y a des étrangers qui viennent d'un pays qui n'a pas de situation financière et qui arrivent dans le*

*pays pour faire n'importe quoi* ». (Homme, 18 ans, lycéen, originaire du Congo).

*« C'est triste à dire mais en ce moment c'est vrai que les Arabes c'est pas ce qu'il y a de mieux dans la société en ce moment. Enfin les jeunes surtout. C'est malheureux mais c'est eux qui traînent dans les rues, qui cassent des voitures, qui volent des trucs »*. (Femme, 18 ans, employée Sécurité sociale, originaire des Antilles).

*« Parce que par moment je comprends qu'il y ait des blancs qui supportent pas les étrangers, parce qu'il y a certains qui font pas d'effort. On vous dit les Arabes ci les Arabes ça alors montrez aux gens que c'est faux et ils continuent à réagir de la même manière, ils donnent raison aux gens alors ça ça vous dégoûte, je comprends »*. (Femme, 21 ans, étudiante, originaire de la Guyane).

*« C'est vrai que souvent quand on voit des jeunes, quand vous voyez un petit blanc, par rapport à un petit noir, vous comprenez tout de suite leur mode de vie. L'éducation que tel à reçu ou tel. Vous ne serez pas agressé par un petit blanc, mais par contre par un noir ou un Arabe, ça, c'est sûr, c'est fréquent. Donc déjà y a ça. Ça je suis tout à fait d'accord que ça, ça puisse choquer les gens, c'est les étrangers qui foutent la merde. Ça on le ressent nous-même. C'est vrai »*. (Femme, 24 ans, en recherche d'emploi, originaire du Bénin).

- Le racisme serait également entretenu, sinon provoqué, par le langage utilisé par les médias audiovisuels :

*« Dans les informations on parle d'un Palestinien on dit qu'il a été abattu. Quand on parle d'un Israélien on dit qu'il a été assassiné. Donc (c'est) frappant, le racisme est tout simplement créé par la terminologie des mots »*. (Homme, 44 ans, juriste libéral, originaire d'Algérie).

Mais les « vraies » raisons, seraient avant tout :

- La « mauvaise éducation » de tous ceux qui présentent des comportements ou préjugés racistes : une « fondation » du racisme perçue par la plupart, ce qui va occasionner des attentes prioritairement au niveau de l'éducation :

*« Un manque d'éducation terrible. D'éducation au sein de la famille, une éducation qui a lieu au regard des choses étrangères. On n'a pas pu intéresser certaines personnes à des choses étrangères comme de la culture. Si on ne connaît que les choses qui nous entourent et dans quoi on vit, ça sera toujours une peur de l'inconnu, on n'ira jamais vers quelque chose qu'on ne connaît pas. Et de ce fait, des gens vivent dans leur confort social, culturel. [...]. Ça vient de la famille et aussi du monde enseignant, de l'univers de l'enseignant. Ils ont un rôle très important à jouer à ce niveau-là. On a tous passé jusqu'à un moment donné beaucoup de temps dans l'univers du monde de l'enseignement en tant qu'élève, collégien, lycéen etc. Plus de temps, voire le même temps que sa famille. Les jeunes passent un certain nombre d'heures à l'école, après ils retournent chez eux, donc du temps en famille, et du temps qu'ils passent aussi avec leurs copains. Un temps hors de l'école et aussi le temps avec leurs copains à l'école. Donc il y a différentes éducations qui se*

*court-circuitent et là des parents peuvent dire à un enfant, à l'école, l'effort des parents qui n'aura pas porté ses fruits ».* (Homme, 30 ans, décorateur d'intérieur en libéral, originaire du Togo).

- La peur de ce qui est différent en termes de couleur de peau, de religion, de coutumes...

*« C'est ni l'un ni l'autre, c'est eux qui ne veulent pas se mélanger. Ils ont peur. Peur des réactions des voisins. Ou [...]. La religion. C'est la religion, les musulmans ne veulent pas se mélanger avec des chrétiens. C'est un exemple, je ne sais pas, peut-être religieux ».* (Homme, 26 ans, étudiant, originaire d'Algérie).

*« Je pense que c'est la religion qui empêche les gens de se mélanger. J'ai toujours entendu des amis de mes parents dire ma fille se mariera avec un algérien. Jamais avec un français. C'est comme ça. C'est établi. Ma mère, ma fille elle se mariera avec la personne qu'elle aime ».* (Homme, 26 ans, étudiant, originaire d'Algérie).

**Si certaines causes « extérieures » à l'individu sont évoquées pour expliciter les causes du racisme (comme le contexte économique, le chômage, etc.), les « vraies » causes du racisme en France paraissent, pour la plupart des personnes interrogées, relever d'un déficit d'éducation civique et morale.**

## **Les tendances perçues : le racisme se développerait-il en France ?**

Les réponses à cette question ont été au moins partiellement biaisées par l'actualité récente : la plupart des personnes interrogées pensent que, depuis les attentats, il est devenu « difficile d'être Arabe ».

Cet élément mis à part, on note deux tendances majeures et contradictoires :

- Tendance un : le racisme en France baisserait, parce que les générations les plus jeunes ont grandi dans un contexte de lutte contre le racisme. Seules les générations les plus âgées (et les plus aisées) demeureraient « ouvertement » racistes, sans se remettre en cause :

*« Ça diminue mais il y a encore une génération au-dessus. Donc à la limite, moi j'ai plein de copains et de copines avec qui je m'entends très bien mais quand on entend parler leurs parents, les noirs et les Arabes, c'est pas bien. Donc oui ça devrait diminuer dans le sens ».* (Femme, 18 ans, employée Sécurité sociale, originaire des Antilles).

*« Je dirais plus l'âge, en général ce sont les personnes plus âgées qui sont racistes de façon plus crue que les autres. Et puis après il y a aussi, oui en fonction du niveau social, les gens qui sont modestes vont être moins racistes que les autres mais les riches ne sont pas tous racistes. Mais je dirais tout de suite*

*l'âge quand ils sont très âgés, ils sont très racistes et quand ils sont très bourgeois aussi » (Femme, 23 ans, étudiante, originaire du Niger).*

*« Parce qu'il y a toute une génération des 25-40 ans, c'est un peu la génération Mitterrand avec l'abolition de la peine de mort et des idéaux de droits de l'homme, de tolérance et c'est la même génération des années Sida, ils sont devenus très solidaires entre eux et ont développé une tolérance vis-à-vis de l'autre, et toute cette génération a cultivé quelque chose de bien au niveau de la tolérance, des droits de l'homme ». (Homme, 30 ans, infirmier, originaire de la Polynésie).*

- **Tendance 2** : une tendance opposée, développée (parfois en parallèle à la première) par ceux qui suivent l'actualité politique et s'effarent des scores possibles de Jean-Marie Le Pen, qui devient le symptôme du racisme caché : ainsi, le Front National « dit » la persistance du racisme en France, ce qui inquiète certains, bien entendu :

*« D'après les sondages, Le Pen est à 10 %. Il arrive à parler aux gens, à les rendre naïfs. Il joue sur l'insécurité, c'est ce qui fait que les gens votent pour lui ». (Homme, 26 ans, étudiant, originaire d'Algérie).*

Et quoi qu'il en soit, globalement, **la France est estimée comme un pays non raciste** – du fait de la primauté de l'individu dans le discours de pratiquement tous les interviewés :

*« Et la France, non ça va. On ne peut pas dire que les Français sont racistes généralement. Y en a qui sont racistes. Et d'autres ne le sont pas. C'est pas tout le monde que vous rencontrez qui est raciste. [...] Ouais. Y a des individus. Y a des cas, c'est pas possible, c'est pas la peine. Sinon ça se passe très bien. Quand même on arrive à cohabiter depuis voilà ». (Femme, 24 ans, en recherche d'emploi, originaire du Bénin).*

## **Le racisme en France face à l'image donnée en ce domaine par d'autres pays européens**

■ **L'Allemagne** souffre très clairement d'une très mauvaise image sur le plan du racisme, pour la quasi-totalité des interviewés.

À cela, plusieurs « raisons » :

- Le « péché originel » du nazisme :

*« L'Allemagne subit un historique raciste de droit et de fait donc on ne peut pas la comparer ». (Homme, 44 ans, juriste libéral, originaire d'Algérie).*

*« J'imagine, en Allemagne j'ai pas vécu, mais il y a 50 ans l'Allemagne était un pays nazi, donc j'imagine que là-bas [...] ». (Homme, 18 ans, lycéen, originaire du Congo).*



« Je ne suis jamais allé en Allemagne. C'est pas un pays qui me tente beaucoup. Vu tout ce qui s'est passé. On a tous vu l'histoire, les nazis et tout. Pour moi il y en a toujours en Allemagne ». (Femme, 24 ans, étudiante en médecine, originaire d'Algérie).

• L'image récurrente d'une violence frontale et d'un rejet « non rampant » de certaines communautés étrangères :

« Non, je sais qu'ils sont très racistes parce que mon beau-père a vécu en Allemagne il m'a raconté. Par contre eux, c'est moins dans l'hypocrisie tandis que les Français c'est plus hypocrite. Les Français ils vont te dire je suis pas raciste, je t'aime bien d'ailleurs j'ai des amis plus noirs que toi. Ça m'énerve l'obligation de se justifier. En Allemagne c'est ou on t'aime en tant que noir ou on t'aime pas du tout mais au moins c'est clair. Par contre eux, c'est vraiment le racisme. Quand ils aiment pas ils aiment pas ». (Femme, 22 ans, petits boulots/intérim, originaire du Sénégal).

« En Allemagne c'est pire là-bas. C'est pas bon d'être noir en Allemagne. J'avais trois cousins en Allemagne, deux garçons et une fille. Ils ont finalement tous quitté l'Allemagne parce que par moment ils étaient obligés de bagarrer. On les insultait, on leur crachait dessus. Là ils vont carrément jusqu'à l'agression physique » (Homme, 33 ans, agent de sécurité, originaire du Cameroun).

■ **L'Angleterre** présente une image plus contrastée, avec une image tantôt meilleure, tantôt moins bonne, que la France sur ce sujet.

Les opinions positives sont liées à deux notions :

• L'Angleterre apparaît comme un avatar capitaliste du « rêve américain » : où on peut devenir un « *self made man* », réussir si l'on travaille dur : un pays où seuls le talent et l'effort compteraient :

« L'Angleterre c'est particulier. Peut-être je peux dire quelque chose, je pense qu'en Angleterre peut-être que le système anglophone laisse peut-être plus la chance qu'on soit vert ou gris ou jaune. Ce qui va ressortir c'est peut-être plus ses qualités personnelles que son aspect extérieur ». (Homme, 36 ans, agent de manœuvre, originaire de la Martinique).

« Par rapport à l'Angleterre, oui moi je regarde la télé et je vois des séries, des pièces de boulevard avec des black, des pakis etc. En France à la télé ils sont serveurs, porteur d'eau, casseur de pierre ». (Homme, 45 ans, commercial pour le câble, originaire du Sénégal).

• Elle a une image de « mosaïques de cultures », qui ne se « fondent » pas les unes dans les autres, mais coexistent (alors que la France viserait l'assimilation, c'est-à-dire la « destruction », à terme, des différences culturelles) :

« Moi je pense que le problème de la France c'est beaucoup plus un problème de politique. C'est une politique d'assimilation, qui diffère avec la politique anglo-saxonne qui elle, tu es ce que tu es, tu vis avec nous, tu peux rester ce que tu es, la seule chose c'est que tu ne crées pas de troubles publics. On ac-

cepte la différence. [...]). Si vous regardez la colonisation. La colonisation, ça on l'a appris à l'école, la politique coloniale française c'est exactement ce qu'ils appliquent en France. On va faire de vous africains, des bons petits Français, vous allez oublier vos habitudes que vous aviez avant, vous allez devenir des Français. On accepte difficilement la différence. Lorsque vous pensez autrement, comme doit penser un Français, vous n'êtes pas intégré. Le Cameroun est bilingue. Le Cameroun a été colonisé, disons-le comme ça, par l'Angleterre et la France. Dans la partie anglophone du Cameroun, la culture traditionnelle est comme elle l'a été dès le départ. Elle est restée la même. Dans la partie francophone, on a une culture occidentale, à la française, les chaussures, le comportement, on pense français. C'est pour ça que quand je suis arrivé ici ils m'ont dit, on dirait que tu as toujours vécu en France. Pourquoi, parce que là-bas on vit à la française. Donc c'est l'assimilation, ils le disent eux-mêmes alors que dans le côté, en Angleterre c'est pas ça. On t'accepte avec ta différence. La seule chose qu'on exige de toi c'est que ça ne nuise pas à l'ordre public ». (Homme, 33 ans, agent de sécurité, originaire du Cameroun).

Cependant, on relève également des opinions moins positives sur le Royaume-Uni, certains (voyageurs, étudiants) dénonçant une situation qui n'est guère enviable, avec des communautés qui justement ne se mélangent pas :

« Je pense qu'en Angleterre aussi il y a du racisme mais je sais pas par rapport à la France si c'est plus mais je pense que oui parce que c'est eux qui ont colonisé. La France par rapport à ces deux pays là c'est rien ». (Femme, 21 ans, étudiante, originaire de la Guyane).

« Je dirais que maintenant par rapport aux événements de maintenant il y en a plus en Angleterre. Que ça soit avec des Afghans ou des gens typés, qui, moi je n'ai pas pris l'avion depuis mais qui vont être beaucoup plus contrôlés dans les aéroports. Peut-être plus en Angleterre quand même ». (Femme, 24 ans, étudiante en médecine, originaire d'Algérie).

**Au comparatif comme en spontané, une image plutôt positive de la France émerge sur le sujet des discriminations raciales**

## **Les représentations, y compris fantasmatiques, qui tournent autour du racisme : mosaïque de peurs, d'idées bizarres...**

### **Le nom**

Le nom apparaît, dans certains entretiens, comme un élément problématique, qui déplace le problème du racisme, de la couleur de la peau vers la consonance culturelle d'un patronyme.

Élément identitaire fort par excellence, le « nom de famille » – qui est celui du père – est parfois vu comme l'enjeu dans une négociation impossible pour l'intégration :

*« J'ai vu des Maghrébins qui ont changé leur nom, leur prénom. Pour pouvoir trouver un emploi ». (Femme, 40 ans, architecte, originaire d'Algérie).*

*« J'ai fait que de la restauration. Donc c'est vrai qu'au niveau du nom ça ne passe pas. Ce n'est pas pour la France que je vais m'appeler Jean-Pierre ou Pascal pour prétendre à une embauche. C'est ce que j'ai dit, à chaque fois que j'ai eu une rencontre, j'ai été clair et net avec mes employeurs, surtout avec la DRH, moi je ne suis pas comme certaines personnes, qui s'appellent par exemple comme moi Smaïl et qui demain vont au tribunal parce que pour prétendre à une embauche il faut s'appeler Pascal, moi je dis non. Quitte à partir à l'étranger moi je partirais. C'est clair et net ». (Homme, 35 ans, en recherche d'emploi, originaire d'Algérie).*

*« Je suis d'origine algérienne et plus ou moins kabyle. Donc actuellement je suis demandeur d'emploi. Et c'est vrai que par rapport au racisme en France, je me rends compte qu'il y en a énormément. Pourtant j'ai une bonne présentation, une bonne élocution et quand moi je me présente aux rendez-vous je ne suis pas pris parce qu'avec l'expérience que j'ai, c'est vrai que mon nom ne passe pas. ». (Homme, 35 ans, en recherche d'emploi, originaire d'Algérie).*

Et d'étranges légendes semblent fleurir :

*« C'est vrai. J'ai une amie qui m'a dit un jour qu'elle a un oncle qui porte un nom français, tout à fait normal, mais en fait de couleur noire. Et en fait il paraît qu'il s'est fait agresser par la police. Il paraît qu'ils l'ont frappé et ils lui ont demandé de renoncer à son nom. Comment se fait-il qu'un noir comme lui porte un nom du genre. [...] c'était au cours d'un contrôle d'identité. Et c'est vrai qu'il s'est fait agresser. C'est ce qu'elle m'a rapporté ma copine, parce que moi j'étais pas là, je ne peux pas savoir. Mais elle me l'a dit, elle l'a affirmé, "ouais ça s'est passé avec mon oncle, il a vécu ça parce qu'il portait un nom blanc, de blanc, un nom français et ils lui ont demandé de renoncer à son nom parce qu'il était de couleur noire". Quand même ça, ça choque ». (Femme, 24 ans, en recherche d'emploi, originaire du Bénin).*

**Les mythes et craintes (réalistes ou non) qui tournent autour du nom, tendent à confirmer l'hypothèse selon laquelle la transaction pour l'intégration dépasse le simple cadre du « racisme » pour empiéter sur l'héritage culturel – dont il s'agirait, d'une certaine façon, de s'amputer.**

## **Les conséquences positives de la colonisation**

La colonisation française, péché originel qui aurait fait le lit du racisme, peut également être intégrée positivement dans le discours des personnes rencontrées, toutes ayant été victimes de discrimination raciale : l'empreinte française dans le pays d'origine a créé les bases d'une culture commune, qui va favoriser aujourd'hui l'intégration de certains.

On ne trouve ce discours qu'auprès des interviewés ayant « réussi » professionnellement et/ou dont l'intégration sociale est vécue comme plutôt positive :

*« Parce que surtout l'histoire entre la France et l'Algérie est particulière et on a un peu de sang français, il y a quelque chose, le cordon n'a pas été [...] ».* (Femme, 40 ans, architecte, originaire d'Algérie).

*« J'aurais peut-être un peu plus de, ailleurs j'aurais eu besoin d'un temps d'adaptation beaucoup plus long. Parce que je suis un métis culturel. J'ai appris le Français quand j'étais tout petit. C'est un peu mon univers. La géographie et l'histoire de la France je l'ai appris très petit. Et puis bon à travers l'école on a appris à l'aimer. C'est devenu comme ça, sans qu'on y soit, c'est devenu notre pays. Voilà, c'est pour ça. Oui, je pourrais aller ailleurs mais il me faudrait une adaptation parce qu'il faudrait que je reprenne la culture. J'ai l'impression que la culture française fait partie de ma culture aussi. Donc voilà c'est pour ça que je m'y sens bien ».* (Homme, 40 ans, maître de conférence, originaire du Cameroun).

## **Donner l'exemple, et le bon, disent-ils**

**L'exemplarité** est un thème très récurrent dans tous les discours : on recherche assez souvent des exemples positifs, et le rôle attendu de l'État et des institutions est d'être « exemplaire ».

Les lois contre la discrimination raciale peuvent même être appréciées en ce sens :

*« L'éducation dans les cités, dans les collèges, où il y a, aux quartiers chauds. Comme moi j'habite au 93, c'est un quartier très très chaud. Y a un mélange de tout et il y a des bons et des mauvais. Mais quand on est avec des bons on est bon et quand on est avec des mauvais on devient mauvais même si on ne le veut pas ».* (Femme, 48 ans, surveillante de cantine, originaire du Maroc).

*« Il faut l'appliquer. Si elle n'est pas appliquée, il faut l'appliquer. Déjà les jeunes se calment. Si elle est appliquée cette loi c'est bien. Je ne sais pas (si elle est appliquée), je ne suis pas au courant. Mais si elle est appliquée, déjà c'est quelque chose de bien que l'État fait. Moi je dirais que c'est très bien même ».* (Femme, 48 ans, surveillante de cantine, originaire du Maroc).

## Rôle et perception des différents intervenants dans la lutte contre le racisme et la discrimination raciale en France

### Un rôle dominant accordé aux médias grand public – avec une mise en cause quasi systématique

De manière quasi consensuelle, les médias se trouvent situés dans le box des accusés :

- Leur représentation des personnes d'origine étrangère et/ou de couleur en France n'est jamais ni positive, ni « innocente » :

« On le ressent. Quand même. Dans les médias. Comme quand un Arabe fait une connerie, quand il a commis un meurtre. C'est monsieur untel, origine algérienne, ou un Arabe a tué untel alors qu'il est Français. Déjà, là, on précise l'origine, il est né en France il est Français. C'est Mohamed untel qui a tué. C'est pas monsieur Mohamed untel d'origine algérienne a tué [...] ça me choque énormément. C'est comme ça que ça créé le racisme. C'est une des raisons. Sinon c'est l'insécurité aussi ». (Homme, 26 ans, étudiant, originaire d'Algérie).

« Il y a quatre mois, il y avait un reportage en Guyane et les gendarmes ils envoyaient des blagues parce qu'ils étaient sur le fleuve et ils disaient on va entamer la nationale, pour dire que les moyens de transports c'est le fleuve. Les reportages qu'ils font, c'est pas pour nous valoriser ». (Femme, 21 ans, étudiante, originaire de la Guyane).

« La télévision, elle pousse les gens à devenir racistes j'ai l'impression. Comme j'ai dit tout à l'heure, l'exemple, la personne qui a tué s'appelle untel, elle vient de tel pays alors qu'elle est née ici. Ce n'est pas ce Français a tué untel. Il s'appelle Mohamed ou Kader mais c'est un Français qui a tué un Français. C'est pas un Arabe qui a tué un Français. Là il y a un gros effort au niveau des médias. C'est la télé ». (Homme, 26 ans, étudiant, originaire d'Algérie).

De fait, les médias sont rarement accusés d'être ouvertement « racistes » ou discriminatoires : on accuse plutôt leur **sensationnalisme commercial** – qui joue sur le sentiment d'insécurité des Français pour cause de performances de l'Audimat, prenant en otage les représentations des communautés d'origine immigrée :

« [Le racisme]. A augmenté, par rapport aussi à certains événements qui sont récupérés par les médias et qui sont un peu dressés comme si on grossissait l'image, chaque fois qu'il y a un problème sur les Maghrébins, la violence urbaine, au contraire, on dramatise encore les choses, ça dramatise dans la tête des gens et ça pousse les gens à devenir de plus en plus racistes ». (Femme, 40 ans, architecte, originaire d'Algérie).

*« Par exemple, comme des quartiers comme la Courneuve sont des ghettos, les gens ont cette image, il suffit que vous regardiez la télé et on le voit tout de suite, vous formez une certaine barrière, attention là il y a danger ».*

*« D'après moi des fois elle est là plutôt pour mettre de l'huile sur le feu ».* (Femme, 40 ans, architecte, originaire d'Algérie).

## **La police essaie de faire son travail**

Les opinions émises sur la police sont pour la plupart très mesurées... voire compréhensives. De toute façon, ce n'est pas « la police » qui serait raciste, mais certains policiers :

*« La police elle peut rien faire, les pauvres, maintenant c'est eux qu'on fusille. Le seul truc qu'ils font c'est qu'ils deviennent racistes ».* (Femme, 21 ans, étudiante, originaire de la Guyane).

*« Déjà la police elle a pas de problèmes, c'est les policiers. La police est la pour la sécurité. C'est les policiers qui viennent de familles différentes, ça peut être des familles racistes [...] ».* (Homme, 18 ans, lycéen, originaire du Congo).

On estime généralement que « la police » a une fonction : assurer la sécurité de tous, et que c'est un travail ardu... voire dangereux : elle essaie donc simplement de faire son travail :

*« Oui, elle [la police] fait de son mieux. Mais c'est la population, c'est le peuple. Moi je dirais que la police elle fait son rôle. Mais y a certains policiers aussi qui sont des extrémistes, qui sont contre. Parce que j'ai assisté une fois à une scène, c'était [...]. Y en a des policiers, bon je ne dirais pas tout le monde mais il y a une minorité de policiers qui sont racistes ».* (Femme, 48 ans, surveillante de cantine, originaire du Maroc).

De plus, de nombreux interviewés comprennent, en quelque sorte le « dérapage vers le racisme » de « certains » policiers, puisqu'ils évoquent, le plus souvent, des fauteurs de troubles... issus de l'immigration.

Les reproches assez modérés qu'on leur fait concernent ainsi plus une « généralisation abusive » qu'une accusation en règle :

*« On n'a pas formé des policiers face à la jeunesse maghrébine. Quand vous êtes en face d'un jeune qui n'a rien à perdre, qui n'a rien à glaner, il a tout contre la société parce qu'on a fabriqué quelqu'un qui n'est pas reconnu par l'État, qui n'est pas reconnu par la société, qui n'a aucun espoir d'avenir, qu'est-ce qu'il a à perdre ? Rien du tout, c'est un être humain c'est tout. Donc face à des situations pareilles, les policiers ne sont pas formés. Et par ce manque de formation, on peut être raciste sans le savoir. Si j'étais à leur place j'aurais réagi de la même façon ».* (Femme, 40 ans, architecte, originaire d'Algérie).

« C'est vrai que la police se retrouve souvent confrontée à des jeunes délinquants qui sont d'origine étrangère. Et c'est vrai qu'ils réagissent en fonction des gens qui sont en face d'eux. Ils ne réagissent pas en fonction de l'individu, c'est un être humain. Ils réagissent en fonction des gens qui sont en face d'eux. Quoique quelque part je ne condamne pas ce que la police fait, parce que si normalement on doit laisser passer tout ça, c'est vrai que l'insécurité ne peut pas devenir la vie. Moi je ne condamne pas ce qu'ils font. Mais quand même qu'ils fassent attention aux gens à qui ils ont à faire. C'est pas tout le monde qui est agressif. Y a des jeunes particulièrement, on les reconnaît par leur façon de s'habiller. En plus c'est des gens qu'on voit souvent traîner par bandes. C'est clair que c'est pas des gens très sympa. Mais quand même y en a certains qui sont plus cool. Y en a qui ne font pas partie de ce genre de bandes. Donc ils n'ont pas à faire tout le temps à des gens comme ça. Qui sont là pour faire du mal. Donc ils peuvent se comporter autrement envers d'autres. C'est pas parce que c'est un noir qu'on va le traiter comme un noir. Ça ne sert à rien ». (Femme, 24 ans, en recherche d'emploi, originaire du Bénin).

Seuls les « prisonniers » ont l'image d'une police intrinsèquement et globalement raciste et « ennemie » :

« La police est très raciste. Ce qui s'est passé à Paris [...] à Fleury Merogis le négociateur de la police, j'ai vu à la télé, tu me lâches le blanc et tu gardes les deux Antillais [...]. La police quoi [...] non ». (Homme, 33 ans, peintre en carrosserie, originaire de la Guadeloupe).

## **L'État : qui est-ce, dans des représentations dominées par l'individu ?**

La France n'étant pas « raciste », comme on l'a vu, l'État français est rarement mis en cause.

De fait, dans la mesure où la discrimination raciste se situe dans la sphère « privée » (= individu) l'État paraît bizarrement « impuissant » :

« Je trouve pas beaucoup d'amélioration au niveau de l'État. Je la trouve chez les gens. Ce sera toujours le même problème, au niveau du logement ils ont toujours parlé. Moi je vais chercher un logement, et oui on va me trouver un logement [...] quartier nord [...] c'est impossible [...] ». (Femme, 24 ans, étudiante en médecine, originaire d'Algérie).

« Comment vous voulez, c'est pas à l'État de décider de la conduite des gens, c'est à chacun ». (Femme, 18 ans, employée Sécurité sociale, originaire des Antilles).

La seule « action » légitime et pertinente ne peut ainsi se concevoir – et se constater – qu'à travers son infrastructure éducative et de loisirs : via donc les soins portés à l'enfance :

« Je pense que oui. Elle fait des centres aérés. Oui, elle fait des efforts. Il y a un effort d'intégration. Depuis 18 ans, je bosse dans un centre aéré, la plupart du temps c'était des enfants de Maghrébins. La plus grande partie. C'était bien pour eux. Ça leur permettait de voir autre chose ». (Homme, 26 ans, étudiant, originaire d'Algérie).

Le problème qui se pose est celui de la manifestation de l'État dans la vie quotidienne :

« Je ne connais pas l'État en général. Qu'est ce que vous appelez l'État ? Si on prend l'État le gouvernement, ça dépend des époques, des intérêts politiques. Les politiciens c'est toujours ça ». (Homme, 40 ans, maître de conférence, originaire du Cameroun).

Ceux qui ne pensent pas à « l'école » (comme manifestation de l'État) pensent dès lors aux leaders politiques – que l'on accuse de manque d'engagement et de manque d'exemplarité :

« C'est pas trop dans leurs préoccupations. Moi je ne parle pas du tout du Front National, qui eux veulent chasser : soi-disant "l'insécurité = trop d'Arabes" mais. [...]. Ah non, ils ne font rien. Y a rien. Non, ils se préoccupent du chômage ». (Femme, 24 ans, étudiante en médecine, originaire d'Algérie).

« Si l'État veut qu'on soit égaux à ses autochtones, il faut le montrer [...]. L'État c'est juste un mot. Il y a plus de blancs qui votent, qui font tout donc ils se mettent du côté de la majorité ils vont pas aller faire des progrès pour une minorité alors que ce n'est qu'une minorité ». (Femme, 21 ans, étudiante, originaire de la Guyane).

L'État paraît ainsi « absent » de la scène de la lutte contre la discrimination raciale. Et, dès lors, son appréciation sur ce point est soumise aux fluctuations induites par les relations des personnes avec divers organismes d'État :

« Quand j'étais au chômage à une certaine période, je ne croyais pas parce que j'avais un CV balaise et on me proposait des boulots de femme de ménage alors que j'avais un bac +6. Vous voyez le rapport, là vous vous posez la question, l'ANPE, pourquoi on vous propose femme de ménage quand vous avez les capacités d'un cadre supérieur » (Homme, 35 ans, en recherche d'emploi, originaire d'Algérie).

## L'école

L'école est, pour tous semble-t-il, le premier vecteur d'espoir pour un avenir moins discriminatoire. C'est, actuellement et potentiellement, le lieu optimum de la lutte contre la discrimination raciste.

Seuls « les prisonniers » remettent en cause l'institution globale, et à travers elle l'État, dénonçant une aliénation volontaire :



« Au départ (l'État) ferme les yeux, c'est clair. Quand je vois la manière dont on est orientés, par rapport aux fonctions des parents, à l'école. Ils sont tous d'accord donc moi je pense que ça vient de plus haut, on leur a passés le mot, vous orientez ces personnes-là et ceux là ici. Pour moi c'est l'État. Après l'éducation c'est les parents, il y a des parents qui font rien, qui font que les enfants à l'école se laissent aller, parlent n'importe comment. Alors évidemment c'est des petits noirs et des petits Arabes qui sont comme ça ». (Femme, 22 ans, petits boulots/intérim, originaire du Sénégal).

L'école n'est cependant pas totalement satisfaisante dans sa lutte contre la discrimination raciste, même pour les autres interviewés : on lui reproche parfois de ne pas savoir réprimer le racisme des non-blancs :

« Mais ils ne savent pas dire non, par exemple dans mon lycée majoritairement Arabe à la cantine c'est d'abord les Arabes qui vont manger, vous les blancs vous attendez, même si vous étiez devant. Et les profs qui sont là voient tout ça et personne dit quelque chose. Mais si un blanc a fait quelque chose contre un Arabe, l'Arabe va le dire, ou directement réagir. [...]. L'école sait pas dire non. Je sais pas si c'est pour pas offenser la majorité Arabe qui est là, mais ils réagissent pas et je sais pas pourquoi. Quand en classe si un blanc dit "c'est un Arabe" le prof il va parler, dire t'es raciste, t'es pas obligé d'être raciste, donner des leçons et tout. Mais si c'est un Arabe qui va parler "c'est un carlouche, c'est un noir", le prof va pas réagir. Je comprends pas pourquoi ça se passe comme ça ». (Homme, 18 ans, lycéen, originaire du Congo).

L'école porte néanmoins les attentes de la majorité des personnes interrogées. Seule l'école fera reculer le racisme, selon eux. Car le racisme est apparemment considéré comme « un défaut d'éducation »...

« La première chose c'est éduquer les gens ». (Femme, 40 ans, architecte, originaire d'Algérie).

« L'éducation scolaire fait le plus gros du travail au niveau de l'insertion ». (Homme, 23 ans, étudiant, originaire des Comores).

« Par l'éducation nationale. Ah oui, ça c'est sûr. Il faudrait instaurer un autre système d'éducation pour quand même donner une éducation plus exemplaire aux jeunes. Parce que tout commence aux bas âges et quand on les laisse évoluer comme ça c'est pas bien. C'est vrai que ça doit faire partie du programme de l'éducation nationale. Parce que s'ils arrivaient à comprendre comment ça se passait, c'est sûr qu'ils n'auraient pas eu des comportements de délinquants. Qu'on puisse les traiter autrement. Tout vient de l'éducation. C'est vrai que quand quelqu'un est mal élevé, c'est vrai que ça se passe mal ». (Femme, 24 ans, en recherche d'emploi, originaire du Bénin).

L'action attendue de la part de l'école recouperait ainsi... l'éducation civique, avec notamment une attente dominante : l'apprentissage du respect (il est à noter que le mot « tolérance » n'est pas apparu dans les entretiens, alors que le mot « respect » est central assez régulièrement, surtout auprès des Africains et des personnes venant des DOM-TOM) :

« Avant quand j'étais à l'école il y avait la morale. Je trouve que [...] l'instruction civique. On en parle de temps en temps, c'est un bon début. Ça revient un peu avec des pubs qui sont faites avec des sportifs, qui disent que le respect à l'école, le respect du professeur, ce n'est pas normal qu'aujourd'hui les professeurs dans des classes se fassent insulter, cracher dessus, battre et que les parents viennent, il y a un dysfonctionnement quelque part. L'enfant a une place dans la société, mais il y a une limite. Il y a des règles à faire respecter, qu'on les dépasse, qu'on parle de liberté de l'enfant, non ». (Homme, 36 ans, agent de manœuvre, originaire de la Martinique).

## **Les associations : connaissance, rôle perçu et attentes**

Les associations de lutte contre la discrimination raciale paraissent peu connues par les personnes interrogées. Spontanément, les associations interviennent très peu dans les discours. Et sur relance, la plupart des interviewés ne citent que SOS Racisme.

Les associations paraissent avoir en outre une image peu flatteuse auprès des personnes rencontrées dans le cadre de cette étude :

- On leur attribue généralement une image d'inefficacité – voire de manque d'implication réelle, de dérive administrative :

« Je crois qu'ils ont fait un état concernant le nombre de plaintes déposées dans ce cadre-là, des gens qui ont été victimes, il y a deux plaintes je crois qui ont abouti ». (Femme, 40 ans, architecte, originaire d'Algérie).

« L'argent qu'on leur donne sert surtout à payer leur loyer, et à payer le personnel qui a créé l'idée originale. C'est comme ça qu'on fait ». (Homme, 44 ans, juriste libéral, originaire d'Algérie).

« Je trouve que leur rôle est important. Mais faudrait-il encore qu'ils veuillent bien travailler. D'après ce que j'ai entendu apparemment le pole SOS racisme à Marseille il ne fiche rien du tout. Ils sont là à surveiller la porte ». (Homme, 24 ans, étudiant sciences éco, originaire du Cameroun).

- Les personnes rencontrées qui se sont adressées à l'une de ces associations (SOS Racisme citée) déclarent ne pas avoir reçu l'aide escomptée :

« Je sais que quand j'ai fait appel à SOS Racisme ou je ne sais plus quelle association, il y avait pas de disponibilité, mais bon je suis peut-être tombée à la mauvaise période et puis je ne sais pas comment ils tournent ». (Femme, 23 ans, étudiante, originaire du Niger).

« Oui, SOS Racisme je connais. De toute façon la nuit ça fonctionne pas. J'ai déjà essayé plusieurs fois. Et puis ils vont appeler la gendarmerie et ils vont pas venir ». (Homme, 18 ans, lycéen, originaire du Maroc).

En outre : la « nouvelle définition » du « racisme » (« méchanceté de l'individu ») laisse peu de place à une action globale crédible :

« *Qu'est ce qu'ils font, je ne sais pas. Ils organisent les campagnes. Je ne sais pas. Des marches, des trucs comme ça. Y en a qui quand même aident les autres à pouvoir obtenir, pour ceux qui sont en situation irrégulière, à pouvoir obtenir des papiers pour aller travailler. Ceux là au moins ils sont rejetés du monde. (action des associations) Ça je ne peux pas vous dire, parce que je ne me suis jamais intéressé à ça. C'est vrai que je n'irais pas voir quelqu'un pour dire, j'ai subi ou j'ai été victime du racisme quelque part, je voudrais de l'aide. Ça ne m'est jamais venu dans la tête. Non, non, non. Raciste ou pas. [...]. Vraiment ça serait inutile. Autant laisser les gens qui sont racistes, racistes. Tant pis, c'est comme ça. Ça a toujours été comme ça. C'est pas aujourd'hui que ça a commencé, non. C'est pas un phénomène récent, c'est depuis très longtemps, il y a toujours eu le racisme. [...]. Qu'est ce qu'ils devraient faire, je ne sais pas. Pour qu'il y ait moins de racisme, y a rien à faire ».* (Femme, 24 ans, en recherche d'emploi, originaire du Bénin).

C'est ainsi que seules les « petites associations sur le terrain » – qui ne sont pas de fait vouées à lutter contre les discriminations raciales, mais qui sont sans doute des associations « de quartier » œuvrant pour l'insertion, l'intégration, etc. – sont valorisées par tous ceux qui les citent :

« *Déjà les associations de quartier, quand il y a des jeunes à la dérive, qui ne savent pas quoi faire, on les aide à s'insérer, on leur trouve des stages, des formations. Il y a des informations qui sont données aux parents ».* (Homme, 23 ans, étudiant, originaire des Comores).

« *Et y a pas mal d'associations dans les cités aussi. Les jeunes qui cherchent aussi à lutter contre. Déjà ils prennent les jeunes, pour ne pas traîner dans la rue, ils leurs apprennent qu'il ne faut pas être rancunier envers l'autre. Ils créent des sports, des choses pour ne pas être raciste contre eux ».* (Femme, 48 ans, surveillante de cantine, originaire du Maroc).

**Pour les associations aussi, c'est l'action individuelle et concrète qui est attendue : les « causes médiatiques » paraissent contestées.**

**En outre, la « dissolution » du racisme dans les difficultés d'insertion sociale font que, spontanément, ce sont les associations qui œuvrent en ce sens, plus ciblées, qui apparaissent comme les plus légitimes dans la lutte contre la discrimination raciste.**

## **La justice n'est pas juste**

Les lois visant la répression des discours et discriminations racistes sont assez souvent connues – mais même dans ce cas, on ne pense guère pouvoir y avoir recours : parce que la preuve ne peut pas être rapportée et que, de ce fait, ces lois sont perçues, de manière quasi-unanime, comme inapplicables :

« *Si vous vous faites insulter dans le métro vous allez faire quoi ? Vous allez dire, vas y donne moi ton nom. Non c'est des choses de la vie de tous les jours. Ça fait partie pratiquement de la vie, vous ne pouvez pas enrayer ça*

*comme ça parce que soit disant il y a une loi qui est écrite quelque part pour dire que ça ne devrait pas exister. Y a plein de choses qui ne devraient pas exister et qui y sont quand même ».* (Femme, 18 ans, employée Sécurité sociale, originaire des Antilles).

*« D'une façon générale, quelqu'un qui subit un propos ou un acte raciste par rapport à un organisme ou une structure, ce sont d'une façon générale des gens qui n'ont pas beaucoup de moyens. En France ou ailleurs, la France a différents recours. Celui qui sera condamné, avant, par ses avocats, parce qu'il peut les payer, aura toutes sortes de recours. Donc je pense que le jeune ou la personne qui sera victime sera beaucoup plus rapidement essoufflée que cette personne ».* (Homme, 36 ans, agent de manœuvre, originaire de la Martinique).

*« Une loi doit être applicable, encore une fois, c'est comme le harcèlement sexuel, si vous ne pouvez rien prouver personne ne peut rien pour vous. Si vous êtes emmerdé par votre supérieur et que c'est fait d'une manière subtile et que vous n'avez pas de preuves, vous pouvez toujours courir ».* (Femme, 40 ans, secrétaire, originaire de la Martinique).

Cette inapplicabilité même peut être source d'une vision négative de la justice (voire de l'État) : comme finalement hypocrite :

*« Ne pas voter des lois inapplicables. Parce que lorsqu'une loi est en discussion, il y a quand même dans le groupe des gens qui comprennent que cette loi ça va être inapplicable. Y a les médias qui débattent sur le thème, parce qu'ils sont au courant, ils débattent avant que la loi ne soit votée. On en parle avant et on comprend déjà que cette loi qui va être votée est inapplicable et on la vote quand même. Ça c'est être complice d'une situation figée ».* (Homme, 33 ans, agent de sécurité, originaire du Cameroun).

Selon le principe d'individualité qui prévaut ici, les juges (qui « incarnent » l'institution de la justice) ne sont pas à l'abri de l'accusation d'exercer des discriminations racistes : et, en fonction de ce principe, comme de l'inapplicabilité des lois contre la discrimination raciale, la « justice » est perçue comme potentiellement discriminatoire elle-même :

*« Je prends ce qui est arrivé dans les expulsions d'immigrés par exemple. Dans ces cas-là on a vu les juges faire une interprétation assez libre des textes. Ça ça dépend encore. Dans ce cas-là encore, ça dépendait sur quel juge on tombait quand on avait à faire à ce machin. Ça dépend des juges. Ça on le sait »* (Homme, 40 ans, maître de conférence, originaire du Cameroun).

Les lois visant la répression des discriminations raciales trouvent cependant un écho favorable :

- Auprès des « prisonniers », qui pensent ainsi se défendre contre toutes les occurrences de racisme diffus (ce qui peut créer, à terme, des déceptions alimentant l'aigreur de ce type d'interviewés).

• Auprès des « gagnantes » et de certains « philosophes », qui estiment qu'il s'agit d'une mesure de toute façon positive, qui a du moins le mérite de « dire ce qui est bien/mal » :

*« À un stade où les gens savent qu'il y a des lois et qu'ils peuvent aussi risquer la prison et qui peuvent peut-être réfléchir et modérer leur réflexion, attention, si je balance quelque chose il va falloir que je réfléchisse deux fois, il faut que je fasse attention à ce que je dis sinon je risque la prison, ça je trouve que c'est bien ». (Femme, 40 ans, architecte, originaire d'Algérie).*

**NB** : En revanche, ceux qui évoquent le Front National et son leader voient en la persistance de celui-ci la marque de l'échec de ces lois.

*« Sincèrement je crois que [...] la justice, on parle en France, par rapport à un propos raciste, une discrimination prouvée doit être en mon sens beaucoup plus dure. Le Pen a bien tenu des discours racistes, il peut même continuer à les tenir et ça s'arrête là. Bien sûr il sera condamné mais bon... Moi je n'y crois pas ». (Homme, 36 ans, agent de manœuvre, originaire de la Martinique).*

## Les attentes

### D'abord, l'exemplarité pour éduquer

Une meilleure représentation des personnes originaires d'Afrique noire et/ou du Maghreb à la télévision, pour montrer aux jeunes d'autres exemples – positifs – de personnes issues de l'immigration :

*« Le modèle encore c'est le modèle par l'école. Tous ces footballeurs, Zidane, c'est très bien. Mais on en a combien de Zidane. Ils sont onze sur le terrain, ça ne fait pas beaucoup. Mais avec la promotion par l'école [...]. Il faudrait peut-être analyser combien de noirs sont sortis de l'ENA ou des grandes écoles. Ça ne doit pas être très fort. Même s'il y en a un, deux, trois. Qu'on les prenne comme symbole, à compétence égale. Qu'on dise "ce gamin a fait un exemple". Parce que quand ces gars de banlieue ils voient un rappeur ou Zidane, qu'est ce qu'ils se disent, ils s'identifient à lui. Si ça avait été quelqu'un qui avait fait des études [...] ». (Homme, 40 ans, maître de conférence, originaire du Cameroun).*

Des individus exemplaires pour redynamiser les associations :

*« Peut-être en faisant intégrer dans SOS Racisme des noms forts. Des personnalités comme Delors, car c'est quelqu'un qui s'est pratiquement retiré de la politique grand public, mais il reste quand même quelqu'un qui peut être militant. Le persuader d'intégrer SOS Racisme. Essayer comme ça, d'intégrer*

[...] *des personnalités comme ça, qui ont un poids dans l'opinion, ça, ça marquerait* ». (Homme, 33 ans, agent de sécurité, originaire du Cameroun).

L'État devrait également se montrer exemplaire : en prenant la parole de manière claire et sincère, et aussi en concrétisant visuellement, dans le réel, cette prise de position :

*« Pour calmer un peu les esprits. Parce qu'il y en a qui ne voient que par Chirac ou que par Jospin ou que par X ou Y. Enfin je pense. C'est comme le père qui dit à son fils, lui tu ne le fréquentes pas. Et puis le lendemain il lui dit si finalement tu peux, donc le fils il va fréquenter l'Arabe ou le juif et quand il y a des gens qui sont très politiques et tout, si Chirac dit, les Arabes ils vivent avec nous, ils sont bien, ils apportent beaucoup à la société, il faut vivre avec, je pense peut-être* ». (Femme, 24 ans, étudiante en médecine, originaire d'Algérie).

*« L'État devrait montrer l'exemple. Accorder un peu plus de place dans un gouvernement, dans un système où on voit des noirs, des Arabes. À la télévision vous connaissez un seul noir ? Pourtant les Antilles sont françaises, et comptent 2 millions de personnes [...]. Vous en connaissez un seul qui travaille à la télévision française, non. Ils sont dans la télévision là-bas, mais pas ici. Ils sont français mais ils ne peuvent pas travailler en métropole, ils sont obligés de travailler à la télévision RFO, là-bas. Montrer l'exemple. [...]. L'État a trois chaînes. Qu'on trouve des têtes non blanches à la télévision. Ça c'est un exemple pour le peuple* ». (Homme, 33 ans, agent de sécurité, originaire du Cameroun).

Cependant, les quotas sont généralement considérés comme dangereux (sauf pour « les prisonniers »), en dépit de cette recherche d'« exemplarité » visible : on aimerait, en fait, qu'il soit possible de ne pas en arriver là : car une telle démarche pourrait aggraver le ressentiment qui alimente le racisme :

*« Le quota il y a des avantages et des inconvénients. Et puis ça augmente le racisme parce que comme vous savez qu'il n'a pas mérité sa place et que par exemple le blanc sur ce coup-là était meilleur et il n'a pas sa place parce que l'autre c'est un noir et il était nul, ça peut augmenter le racisme. Ça peut augmenter une autre forme de rébellion* ». (Femme, 21 ans, étudiante, originaire de la Guyane).

**Il s'agit en fait d'exemplariser de manière positive pour éduquer : une éducation morale et civique, qui soit une « vraie loi » (et non les lois de la « justice » – qui ne sont que des règlements inapplicables et du coup peu sincères).**

*« Il faut des lois pour sanctionner mais je crois que c'est plus dans l'ordre d'une loi intérieure, comme tu ne tueras point. Ça passe par l'enseignement et le cadre associatif. Vu qu'on passe 8 heures par jour au collège, à l'école, au lycée, au boulot, je pense que l'école peut être vecteur d'un enseignement du respect de l'autre. Une loi qui a pas besoin d'être légiférée* ». (Homme, 30 ans, infirmier, originaire de la Polynésie).

## **Égalité de traitement véritable : vers « Liberté, égalité... » ensuite viendra peut-être la fraternité**

Établir une réelle égalité de traitement entre tous – ce qui imposerait le renoncement à certains privilèges ou « passe droits » :

*« Moi étant donné que je n'y ai pas droit je ne me suis pas penchée sur le problème. Mais demander aux gens est-ce que vous renoncez à vos deux mois [de congés bonifiés dont bénéficient les Domiens, NDLR] il y a peut-être quelque chose à faire là-dessus ». (Femme, 40 ans, secrétaire, originaire de la Martinique).*

*« Y a plus d'aides sociales. Oui, ça c'est tout à fait vrai. Il faut lutter surtout contre ça parce qu'il y en a qui viennent, excusez-moi, je suis noire, mais c'est tout à fait normal que je le dise quand même, y en a qui viennent c'est pas pour travailler, survivre. Ils savent que quand ils seront là avec un enfant ou deux ou trois, ils auront des aides et même sans travailler ils vont survivre. Et bon c'est vrai que les autres ils ne font pas autant d'enfants et ils bénéficient pas d'autant de, pourtant ce sont eux qui vont travailler, qui vont cotiser et les autres ils viennent récupérer. Moi je trouve que c'est pas normal ça. Il ne faut pas encourager les gens à se comporter de la sorte. En fait. C'est-à-dire ça doit venir de là tout ça, il faut déjà trouver pourquoi, il faut d'abord chercher pourquoi les gens sont racistes avant de penser à lutter contre le racisme. Sinon ça ne sert à rien ». (Femme, 24 ans, en recherche d'emploi, originaire du Bénin).*

## **Supprimer les causes : la misère, la non insertion, le ghetto – par des actions « concrètes », de « terrain »**

Lutter contre la misère et les causes du racisme (tensions économiques) :

*« Enfin pour conclure, je veux dire que c'est vrai que c'est un phénomène social le racisme. C'est pas la première des choses à laquelle il faudrait lutter contre. Y a plutôt la misère. Et après il faut penser au racisme. C'est tout ». (Femme, 24 ans, en recherche d'emploi, originaire du Bénin).*

*« Si tout le monde est au même niveau vous verrez pas ça, je pense pas. Parce que tout le monde aura ce qu'il vaut donc il y aura pas ça. Il y aura pas de jalousie parce que dans la société c'est l'individualisme alors le raciste il va être encore plus raciste, en même temps c'est une façon de se défendre, pour ses enfants, pour l'avenir : on donne tout le boulot aux noirs, les trucs comme ça, parce que quand son enfant devra rentrer dans la vie active, il veut que son enfant trouve sa place parce qu'il est blanc, parce qu'il a travaillé pour que son enfant puisse rentrer dans le truc. Dès que les inégalités sociales sont résorbées, ça peut avancer, ça pourrait ». (Femme, 21 ans, étudiante, originaire de la Guyane).*

Diffuser l'habitat, casser le ghetto et le dissoudre dans la société française :

« Diffuser entre guillemets l'habitat, je ne sais pas il faudrait qu'individuellement chaque Maghrébin, chaque étranger, soit déménagé de telle place pour être emmené dans le XVI<sup>e</sup>, à Torcy dans un HLM de Français, etc. C'est la diffusion qui ferait que le racisme disparaîtrait, qui ferait que déjà les bandes organisées si elles se forment, des bandes spécifiquement maghrébines, si elles se forment c'est parce qu'elles sont concentrées. On a jamais vu une bande se former avec quelqu'un qui habite Versailles l'autre Bobigny etc. C'est en général ceux qui habitent dans le même quartier ». (Homme, 44 ans, juriste libéral, originaire d'Algérie).

Des actions sur le terrain, de proximité, à valeur éducative :

« Il faudrait être plus à l'écoute des jeunes. Ils ont besoin qu'on les écoute, vu comment ils dérivent ils ont vraiment besoin qu'on les écoute et dans la famille c'est pas toujours possible. Organiser de temps en temps une petite fête dans un quartier de banlieue pour réunir tous les jeunes, leur parler un peu des actualités, leur expliquer parce que moi je sais que quand je vais en banlieue chez ma cousine j'entends beaucoup de jeunes qui disent de toute façon si moi j'ai pas mon bac ou si moi ça va pas, je rejoins le groupe de Ben Laden. Ça me fait pas rire du tout, même s'ils rigolent, je sais pas s'ils rigolent, ça me fait pas rire. S'ils se mettent tous à rejoindre les troupes de Ben Laden on s'en sort pas ». (Femme, 22 ans, petits boulots/intérim, originaire du Sénégal).

« Le travail de fond que je voudrais moi, que ce soit bien fait, au niveau des petites associations qui actuellement fonctionnent très bien n'ont pas les moyens financiers et les moyens humains ». (Femme, 40 ans, architecte, originaire d'Algérie).

Rassurer et rasséréner les personnes victimes de discriminations ou agressions racistes, pour justement ne pas créer de « nouveau racisme », ni aggraver les tensions :

« Je sais pas si c'est ce qu'ils font. Mais déjà il faut aider la personne sur le plan affectif, c'est tout. Emmener la personne en sécurité, rassurer la personne. Ramener le sentiment de sécurité. Mais ils lui donnent rien, n'apportent pas cette façon de penser. Pour ne pas commencer ensuite une campagne contre ces gens-là [...] ». (Homme, 18 ans, lycéen, originaire du Congo).

**Aider à l'insertion, en somme.**



## Une justice active et plus juste

Un rôle plus actif, préventif, de la « justice », pour aller vers un concept de « vraie justice » :

*« S'ils pouvaient maintenant, pouvoir dire, face à la difficulté de la preuve dans ce cas on pourrait accepter des preuves de ce type (audio, vidéo), ça serait une attitude responsable. [...]. Ou alors dans ce cas, qu'ils se déplacent. Qu'ils envoient des médiateurs (pour faire la preuve eux-mêmes). Voilà. Combien de fois on a dit que dans telle boîte de nuit, on ne peut pas entrer parce que tu es noir ou Arabe. Dans ce cas [...] la justice, on prend quatre personnes, un noir, un Arabe, un Français, peut-être deux et on va aller s'amuser quelque part. Là ce qu'ils vont dire c'est qu'on accepte que les habitués. On met l'Arabe et le noir devant et derrière les deux blancs. L'Arabe arrive à la porte on lui dit non monsieur c'est pour les habitués, le noir non monsieur c'est pour les habitués, et les autres font comme s'ils n'étaient pas avec les deux premiers, ils entrent, ils vont passer ». (Homme, 33 ans, agent de sécurité, originaire du Cameroun).*

Inverser la charge de la preuve :

*« Vous savez en France, pour pouvoir porter plainte, il faut apporter la preuve. D'accord. Et dans d'autres pays où le racisme a beaucoup moins d'ampleur c'est au raciste d'apporter la preuve qu'il ne l'est pas ». (Homme, 44 ans, juriste libéral, originaire d'Algérie).*

## Développer le sentiment d'appartenance nationale, les valeurs et privilèges de la citoyenneté

Réaffirmer l'appartenance à la nation, et à la fois le « respect » qui est ainsi dû à la communauté que cela représente – et les avantages qui en découlent : Développer le sentiment de citoyenneté (donc une valeur positive), de nation contre le racisme :

*« Je pense que ce qui s'est passé lors de la dernière rencontre France/Algérie, c'est très parlant. Je pense que le fait que des jeunes aient envahi le terrain est moins grave [...] ils seront condamnés, je trouve ça malheureux quand même, je crois que pour certains un an de prison. Il y a un problème mais se faire siffler, avoir la nationalité française et siffler quand il y a la Marseillaise, il y a un problème. C'est beaucoup plus fort symboliquement qu'envahir un terrain. Envahissement d'air de jeu, de terrain, ce n'est pas seulement là que ça s'est produit. Ça s'est déjà produit à maintes et maintes reprises. Donc il y a un problème d'éducation de savoir pourquoi on est là, ce qu'on fait là et ce qu'on veut faire. Après on veut, mais si on ne veut pas on a le droit parce qu'on a le droit de faire ses propres choix. Mais je pense qu'on ne peut pas avoir un pied à l'intérieur, un pied à l'extérieur, ce n'est*

*pas possible* ». (Homme, 36 ans, agent de manœuvre, originaire de la Martinique).

*« Considérer le Maghrébin français comme un Français [...] dire qu'une personne née en France est un Français. Qu'il soit noir, blanc ou vert. Une personne Américaine, qu'elle soit Arabe ou Anglais ou Irlandais, c'est un Américain. La violence serait réduite de moitié, au moins. Le Maghrébin qui se sent Français, qui a tous les droits d'un Français, le droit du travail et tout ça, il serait plus heureux qu'un Maghrébin rejeté par un Français ».* (Homme, 26 ans, étudiant, originaire d'Algérie).

## **Punir, sanctionner les discriminations raciales**

Beaucoup appellent de leurs vœux des sanctions plus fortes et plus dissuasives :

*« Si la loi était vraiment plus sévère, il y aurait moins de racisme pour les logements, pour le boulot, les autres comportements racistes dans le métro ou comme ça dans la rue, on n'aurait pas pu gérer mais des comportements à un certain niveau comme le logement ou des entretiens pour du travail oui, si la loi était plus sévère, ça diminuerait ».* (Femme, 23 ans, étudiante, originaire du Niger).

D'autres cependant pensent que ce serait de toute façon inutile, tant que le « concept » de justice n'est pas révisé : puisque la preuve est impossible à apporter...

Cette attente est cependant très présente : des sanctions pénales plus fortes témoigneraient que la lutte contre la discrimination raciale est réellement « investie », « importante ».

## **Remarques de la CNCDH sur l'étude qualitative menée par la SOFRES auprès de personnes victimes de discriminations raciales**

I – Dans le texte de présentation de son précédent rapport (rapport 2000, page 19), la CNCDH avait indiqué qu'après avoir fait procéder pendant plus de dix années consécutives à un sondage quantitatif d'opinion relatif aux attitudes des Français face à la xénophobie et au racisme, elle se proposait *« d'évaluer les mérites, et les limites, voire les inconvénients et les dangers de cette méthode... lorsqu'elle est appliquée à un sujet aussi sensible que le racisme »* et *« qu'elle examinerait l'opportunité de recourir à des approches et méthodes qualitatives »*. À l'issue de plusieurs réunions de travail, tenues en juin 2001, au cours desquelles la question – qui se posait en réalité depuis plusieurs années au sein de la Commission – fut débattue de manière appro-

fondie, la CNCDH décida par consensus de ne pas procéder en 2001 à un sondage quantitatif d'opinion, mais de faire réaliser une étude qualitative sur un thème touchant au racisme. Cette position fut adoptée par une délibération d'assemblée plénière du 6 juillet 2001, dont le texte est publié dans le présent rapport (chapitre 7).

Conformément à un souhait ancien de nombreux membres de la Commission et notamment de plusieurs associations de lutte contre le racisme, le sujet retenu fut une enquête auprès des victimes du racisme et de la xénophobie. En concertation avec le Service d'information du Gouvernement (SIG), la réalisation de l'étude fut confiée à la SOFRES, avec qui furent discutées et arrêtées les modalités d'application de la méthodologie choisie (entretiens individuels avec vingt-huit personnes déclarant avoir été l'objet de discriminations raciales). Il est important de mentionner ici que la petite taille de cet « échantillon » obligeait à faire des choix quant aux caractéristiques socio-démographiques retenues, afin de ne pas émietter à l'excès la représentation des groupes-cibles. C'est pour cette raison, notamment, que n'ont pas été spécifiquement recherchées des personnes victimes de discriminations antisémites.

**II** – L'étude qualitative est pour la CNCDH une approche nouvelle de la connaissance du racisme, profondément différente du sondage quantitatif et dont les méthodes comme les résultats ne peuvent être comparés à ceux d'un tel sondage : le nombre beaucoup plus réduit de personnes interrogées, la technique de l'entretien et non celle du questionnaire, le rôle plus actif de l'organisme d'études dans la conduite de cet entretien, enfin l'intervention déterminante dudit organisme dans l'interprétation, la qualification et la synthèse finale des paroles recueillies, telles sont les caractéristiques qu'il faut avoir présentes à l'esprit en prenant connaissance d'une telle étude. On peut dire, schématiquement, que le grand intérêt que présentent, par la richesse de leurs apports, les entretiens individuels d'une certaine durée doit être mis en balance tant avec la représentativité limitée du petit groupe de personnes interrogées qu'avec la difficulté de qualifier et pondérer l'ensemble des discours produits. Un panel différent pourrait amener des réactions différentes : ceci n'affecte pas la valeur des informations récoltées mais limite leur généralisation possible.

La synthèse finale ne peut évidemment être faite, en toute conscience et indépendance professionnelles, que par l'organisme d'études, dont c'est la responsabilité. La SOFRES est donc seule l'auteur de l'étude ici publiée. Pour sa part, prenant connaissance du document, la CNCDH n'avait pas à vérifier le bien-fondé des conclusions tirées des vingt-huit entretiens. Tout au plus pouvait-elle, comme elle l'a d'ailleurs fait, attirer l'attention sur l'imprécision ou l'ambiguïté de certaines formulations, le caractère discutable de certaines terminologies, voire la pertinence incertaine ou le caractère trop péremptoire de telle ou telle affirmation au regard de l'extrait d'entretien cité à l'appui. La SOFRES a donné suite à plusieurs observations de cette nature.

Reste un document que la CNCDH reçoit comme un instrument de connaissance très intéressant, à certains égards surprenant, et comme une donnée méri-

tant pleine considération dans les limites, ci-dessus rappelées, inhérentes à toute étude qualitative de ce type. Certes, au-delà des questions de forme ou de cohérence mentionnées plus haut, le texte de l'étude de la SOFRES comporte notamment des appréciations ou images (par exemple, le racisme « à l'état pur » ou le racisme comme « bruit de fond ») ou des termes de classification (tels que les « prisonniers » ou les « plafonnés ») qui ont surpris ou heurté plus d'un membre de la Commission. Plus généralement, cette classification et les appellations métaphoriques données aux six catégories distinguées donnent parfois l'impression d'une sorte de surqualification de la teneur des propos recueillis, et on a par exemple le sentiment que la catégorie dite des « prisonniers » a fait l'objet d'un traitement peu favorable de la SOFRES, comparativement à celui dont bénéficie la catégorie des « philosophes ». Cette catégorie des « prisonniers » reste d'ailleurs assez énigmatique dans la mesure où ces personnes, qui ont une vision conceptuelle du racisme et sont les seules à le théoriser de manière globale, sont néanmoins passives.

Quoi qu'il en soit, ces remarques ne conduisent en aucune façon la CNCDH à dénier la valeur globale de l'étude de la SOFRES, qui met en relief l'intérêt nouveau de l'approche du racisme par le recueil des témoignages et des commentaires des personnes qui en sont victimes.

**III** – Il est évident que ni la SOFRES ni la CNCDH n'ont à « juger » les opinions exprimées par les personnes interviewées, pas plus qu'à vérifier l'exactitude des faits qu'elles ont rapportés. Ce rappel étant fait et sans prétendre épuiser, à beaucoup près, les réactions que peut susciter la lecture de cette étude, la CNCDH présente ici plusieurs observations à propos de quelques traits marquants des conclusions de la SOFRES.

#### A) Sur la nature des discriminations mentionnées

On lit sans surprise que les discriminations dont font principalement état les personnes interrogées les touchent dans la recherche d'un emploi et d'un logement, ainsi que dans le niveau de l'emploi obtenu (le « plafonnement » dans un travail de qualification inférieure à celui que justifierait la compétence). Ceci recoupe les constats des associations et les conclusions de nombreuses autres enquêtes. Le fait ici observé est à double portée : ces discriminations sont à la fois celles qui sont le plus communément ressenties par les personnes interrogées et celles dont les conséquences sont les plus graves pour elles.

Mais un autre champ apparaît, moins attendu : celui de la discrimination raciale à l'école, à propos de laquelle est notamment mentionnée l'orientation plus ou moins systématique (et plus ou moins consciente ?) des élèves issus de l'immigration vers les filières les moins nobles. Attitude d'autant plus mal ressentie que la grande majorité des personnes interviewées tiennent l'école pour l'un des (rares, selon eux) vecteurs efficaces de la lutte contre le racisme, à la fois comme lieu d'acquisition des savoirs (versant individualiste) et comme lieu d'apprentissage du respect de l'autre (versant collectif).

On relève aussi la référence à un « racisme diffus », au racisme comme « bruit de fond », sentiment dont la teneur est apparemment complexe : un racisme dont les

manifestations seraient aujourd'hui moins agressives, mais dont la menace latente serait permanente, dissimulée et indéracinable. Notons que cette perception d'un racisme souterrain, caché, refoulé va à l'encontre des travaux de ces dernières années, dont les conclusions vont plutôt dans le sens de la résurgence d'un racisme affiché. Cette question devrait donc être approfondie dans l'avenir.

## B) Sur les réactions

C'est l'un des points sur lesquels les conclusions de l'étude de la SOFRES retiennent particulièrement l'attention, étant à certains égards surprenantes.

De façon très majoritaire, la tonalité dominante du discours des personnes interviewées n'est pas celle de la révolte à l'égard de la discrimination raciale subie. Ce n'est pas non plus celle de l'acceptation, encore moins de la légitimation de la souffrance et des préjudices ressentis. Mais il faut « vivre avec » : tel est le thème dominant, décliné en variations diverses. Il faut vivre avec cette réalité de la discrimination raciale qui pourtant, au fil du discours, n'est pas effacée, ni même minorée, mais bien confirmée en même temps que commentée. Il y a même la peur, le sentiment « qu'il n'y a pas de protection contre le racisme ».

Remarquons ici, sans mettre en cause la valeur globale de l'étude, que la petitesse de l'échantillon peut expliquer deux faits : d'abord l'absence de tout « profil militant » parmi les vingt-huit personnes interviewées, ensuite la quasi-absence de l'évocation de violences.

Mais cette observation n'est pas faite pour nier ou amoindrir la portée de la tonalité dominante signalée plus haut. Au contraire, cette sorte d'intériorisation de la discrimination raciale subie invite à la réflexion. Sans prétendre épuiser celle-ci, on peut noter brièvement ici, d'une part que cette « sagesse distanciée » est la traduction non d'une résignation mais d'une nécessité (il faut vivre avec ça) et, d'autre part, qu'il faudra prendre en considération, pour en tirer quelques leçons, cette sorte de froide et amère lucidité des victimes de discriminations, ce que sont leurs propres appréciation et hiérarchisation des impacts du racisme. À cet égard, on est assez impressionné par le pessimisme qui s'exprime dans plusieurs entretiens (peut-on vraiment combattre le racisme ?) et par un certain scepticisme, à la fois critique et un peu fataliste, à l'égard de l'action des intervenants institutionnels (impuissance de l'État, inefficacité de la justice) et même des associations. Remarquons cependant que le périmètre d'action de « l'État » n'est pas clairement défini par les personnes interviewées et qu'on verra celles-ci, en fin d'étude, énoncer des attentes à son égard.

## C) Sur les causes du racisme et les jugements portés

On n'est pas surpris que les personnes interviewées citent, parmi les causes de racisme, le colonialisme (qui n'est cependant pas toujours radicalement condamné), la « concentration en ghettos » etc. Mais on est frappé par la réserve de la majorité à l'égard de toute globalisation imputant le racisme à tel ou tel groupe déterminé, et ceci non seulement à propos de la société française (« la France n'est pas raciste, mais il y a des Français racistes »), mais de ma-

nière plus générale : le racisme est plutôt analysé comme une pulsion de rejet de la différence, disposition d'esprit plus ou moins présente chez tout être humain et qui est une manifestation individuelle de bêtise et de méchanceté. Il est intéressant de noter que cette opinion ne conduit cependant pas ses auteurs à désespérer de tout remède car, mettant en cause le « manque d'éducation », ils soulignent les responsabilités de l'école et des médias et souhaitent qu'ils s'impliquent davantage dans la prévention du racisme.

Parmi les « principaux enseignements » qu'elle dégage de son étude, la SOFRES note que le racisme est « une notion qui s'inscrit dans une conception individualiste du monde », conclusion qu'elle appuie notamment sur le rejet susmentionné de toute globalisation. La CNCDH s'interroge sur la signification et la portée d'une telle affirmation générale, qui n'emporte pas la conviction et mériterait en tout cas de plus amples débats. On se borne à faire ici deux remarques simples à ce propos : d'abord pour souligner qu'inévitablement, le questionnement de personnes victimes de discriminations raciales produit le récit d'expériences personnelles, la description d'un racisme qui n'est pas vécu par procuration mais par des individus qui doivent « vivre avec » et s'en expliquent ; ensuite pour constater que chez la majorité des personnes interrogées dans le cadre de cette enquête, ce « vivre avec » quotidien suscite une réflexion qui ne conduit pas à des représentations simplificatrices du racisme mais au contraire à la perception de sa complexité.

#### D) Sur les attentes

La tonalité pessimiste ou fataliste perçue chez une partie des personnes interviewées n'empêche pas l'expression d'attentes, auxquels sont sous-jacents le désir et l'espoir de changement.

Il est intéressant de remarquer que l'accent est mis sur la modification des esprits et les moyens de la provoquer, ce qui, d'une certaine façon, corrobore l'opinion évoquée plus haut selon laquelle les causes du racisme ne résident pas seulement dans l'histoire ou dans les structures de la société, mais aussi « dans la tête » des gens. D'où l'insistance sur « l'exemplarité », qu'on attend de l'engagement de l'État, du langage des responsables politiques, de l'attitude des médias et, peut-être avant tout, de l'école.

**Les avancées de la protection  
des victimes de discrimination :  
l'influence du droit communautaire**





L'année 2001 a été marquée par une modification importante du dispositif juridique de lutte contre les discriminations. À l'origine de cette évolution, une initiative du Conseil européen lors de sa session extraordinaire de Tampere, les 15 et 16 octobre 1999, invitait expressément la Commission à présenter, dès que possible, des propositions visant à mettre en œuvre l'article 13 du Traité CE. Fort de cette impulsion politique, le Conseil de l'Union a adopté à l'unanimité en juin et novembre 2000 deux directives relatives à l'égalité de traitement :

- la directive 2000/43/CE 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 ;
- la directive 2000/78/CE du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail.

Ces textes prévoient notamment la mise en place de mécanismes favorables aux victimes, comme l'aménagement de la charge de la preuve par exemple, qui devraient permettre de rendre plus efficaces les dispositifs de lutte contre les discriminations. L'adaptation du droit interne à ces avancées communautaires a été réalisée par la loi du 16 novembre 2001<sup>1</sup>, qui est complétée par plusieurs dispositions de la loi de modernisation sociale<sup>2</sup>. La reconnaissance et la mise en œuvre effective du principe d'égalité prennent une place de plus en plus importante dans la régulation des rapports sociaux, comme le montre d'ailleurs le récent revirement de jurisprudence du Conseil d'État sur le gel des pensions des combattants étrangers sur le fondement de l'article 14 de la Convention européenne des Droits de l'homme<sup>3</sup>. Ce faisant, la haute juridic-

---

1 Loi n° 2001-1066 du 16 novembre 2001 relative à la lutte contre les discriminations, ci-après loi relative à la lutte contre les discriminations.

2 Loi de modernisation sociale adoptée par l'Assemblée nationale en lecture définitive le 19 décembre 2001 (TA 753). Le 20 décembre 2001, en application de l'article 61, alinéa 2, de la Constitution, plus de soixante sénateurs et plus de soixante députés ont saisi le Conseil constitutionnel sur la loi de modernisation sociale et notamment sur les dispositifs portant sur le harcèlement moral au travail et sur le mécanisme de lutte contre les discriminations dans le secteur du logement locatif. Dans sa décision n° 2001-455 DC du 12 janvier 2002, le Conseil constitutionnel a décidé que les articles de la loi de modernisation sociale cités dans cette étude n'étaient pas contraire à la Constitution.

3 Le Conseil d'État est revenu le 30 novembre 2001 sur la jurisprudence issue de son avis, *M<sup>me</sup> Doukouré*, du 15 avril 1996. Le Conseil d'État semble d'ailleurs conférer à l'article 14 de la Convention européenne des Droits de l'homme une portée indépendante, alors que, *ab initio*, cet article n'était pas susceptible d'être invoqué isolément mais seulement en combinaison avec un autre droit protégé de la Convention. Sur l'ensemble de la question, voir F. Sudre, « La portée du droit à la non-discrimination : de l'avis d'assemblée du Conseil d'État du 16 avril 1996, *M<sup>me</sup> Doukouré*, à l'arrêt de la Cour européenne des Droits de l'homme du 16 septembre 1996, *Gaygusuz c. Autriche* », *Revue Française de Droit Administratif*, sept.-oct. 1997, pp. 966-976.

tion s'est alignée sur les recommandations du Comité des Droits de l'homme des Nations unies prises sur la base de l'article 26 du pacte international sur les droits civils et politiques de 1966 <sup>1</sup>.

Pour ces raisons, l'occasion s'est donc présentée de dresser un bilan de la protection dont peuvent bénéficier les victimes de discriminations (I), en mettant l'accent sur le cas spécifique des discriminations raciales ou fondées sur l'origine ethnique (II).

## **I – Le cadre général de la protection des victimes de discrimination**

Avant de s'intéresser plus particulièrement aux dispositions de la loi du 16 novembre 2001 favorables aux victimes, inspirées des exigences communautaires (B), il convient de retracer brièvement les principaux traits du dispositif antérieur en soulignant plus particulièrement les modifications apportées par la loi du 15 juin 2000 relative au respect de la présomption d'innocence <sup>2</sup> (A).

### **A) Les prérogatives des victimes de discriminations avant la loi du 16 novembre 2001**

Trois types de mesures ont été prises afin de garantir une aide aux victimes de discriminations : l'information sur les droits et les procédures, l'aide à la saisine des tribunaux et à la préparation des requêtes et la réparation.

#### **1) L'accès au droit**

Plusieurs aménagements, qui ne sont pas spécifiques à la lutte contre les discriminations, permettent une meilleure information des victimes et une véritable effectivité du droit de recours dont elles bénéficient.

##### *a) Les maisons de justice et du droit*

Il s'agit de lieux d'accueil, d'information et d'orientation sur les droits et obligations des particuliers <sup>3</sup>. Expérimentées en 1990, elles ont été consacrées en 1998 et regroupent différents acteurs dans un esprit de partenariat : magistrats, avocats, policiers, élus, associations, éducateurs... sous l'autorité du président du tribunal de grande instance et du procureur de la République. Les maisons de justice et du droit fournissent une assistance administrative et juridique et

---

1 Voir, par exemple, Comité des Droits de l'homme, *Ibrahima Gueye c. France*, 3 avril 1989.

2 Loi n° 2000-516 du 15 juin 2000.

3 On dénombre soixante-dix maisons de justice et du droit et cinquante-six antennes de justice.

sont présentes dans les quartiers et les communes. Elles permettent également la mise en œuvre de mesures judiciaires alternatives aux poursuites telles que notamment la médiation pénale, le rappel à la loi et la réparation pour les mineurs. Certaines d'entre elles comprennent une permanence d'information spécifique aux victimes de discriminations<sup>1</sup>. Ces actions devraient être développées par les pouvoirs publics car les Maisons de justice et du droit constituent des structures de proximité particulièrement adaptées à la lutte contre les discriminations raciales et dotées d'une grande souplesse.

#### *b) L'information des victimes*

La loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique<sup>2</sup>, modifiée par celle du 18 décembre 1998 relative à l'accès au droit et à la résolution amiable des conflits<sup>3</sup>, prévoit dans sa deuxième partie des dispositions relatives à l'accès au droit et à l'information<sup>4</sup> en instituant un conseil départemental de l'accès au droit (CDAD), chargé de coordonner les actions en matière d'aide juridique. L'aide aux victimes représente une part importante de l'activité des CDAD.

L'amélioration de l'information est, par ailleurs, un des objectifs de la loi du 15 juin 2000 : la rédaction du nouvel article préliminaire du Code de procédure pénale est topique de cette volonté<sup>5</sup>. La loi pose l'obligation, pour les enquêteurs, la police et la gendarmerie, d'informer les victimes sur leur droit à indemnisation et sur la possibilité d'avoir recours à une association d'aide aux victimes. De même, le juge d'instruction a l'obligation d'informer les victimes de leur droit de se constituer partie civile.

## **2) L'accès au juge**

Les victimes peuvent bénéficier de l'aide juridictionnelle et certaines associations se voient reconnaître la possibilité de déclencher le procès pénal.

#### *a) L'aide juridictionnelle*

Ce système, déjà ancien, est en voie de simplification, notamment pour les personnes ne maîtrisant pas bien le français. De plus, à l'issue de l'adoption d'une décision-cadre de l'Union européenne du 15 mars 2001 relative au statut des victimes dans les procédures pénales, plusieurs adaptations du droit interne sont en préparation ainsi qu'un projet de création d'une instance nationale d'accès au droit. Il est aussi prévu d'élargir le plafond des ressources des demandeurs d'aide juridictionnelle.

---

1 Voir la contribution du MRAP et l'exemple de la Maison de justice et du droit du X<sup>e</sup> arrondissement à Paris.

2 Loi n° 91-647.

3 Loi n° 98-1163.

4 Article 53 (1) de la loi.

5 Article préliminaire II : « L'autorité judiciaire veille à l'information et à la garantie des droits des victimes au cours de toute procédure pénale ».

### *b) La saisine du juge répressif*

Les associations de lutte contre le racisme peuvent assister une victime dans le procès pénal et dans certains cas se constituer partie civile au lieu et place de l'intéressé par dérogation aux principes généraux du droit français.

La loi du 15 juin 2000 a étendu cette prérogative aux associations de lutte contre l'homophobie, elle permet aussi de se constituer partie civile dès le stade de l'enquête <sup>1</sup>.

### **3) La réparation**

La loi du 15 juin 2000 sur la présomption d'innocence fait obligation au tribunal correctionnel saisi d'une infraction pénale d'informer la partie civile qu'elle peut saisir la Commission d'indemnisation des victimes d'infractions (CIVI) <sup>2</sup>.

Ce dispositif d'ensemble de protection des victimes de discrimination vient d'être perfectionné à la suite de l'adoption de la directive 2000/78/CE portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail qui a servi de base à l'élaboration de la loi du 16 novembre 2001.

## **B) Les exigences communautaires et la loi du 16 novembre 2001**

La loi du 16 novembre 2001 relative à la lutte contre les discriminations adapte, en droit interne, les directives prises sur la base de l'article 13 du Traité CE. Avant d'analyser les modifications qui renforcent le cadre général de la protection des victimes de discrimination en droit interne (2), il n'est pas inutile de dresser un rapide état des lieux de la législation communautaire en matière de lutte contre les discriminations (1). Enfin, si le droit interne assure, *in globo*, une protection satisfaisante des victimes, quelques imprécisions sont toutefois à regretter au regard des exigences communautaires (3).

### **1) Présentation de la législation communautaire « anti-discrimination »**

Il convient de signaler pour mémoire qu'en ce qui concerne la discrimination fondée sur le sexe, une base juridique spécifique existe en droit communautaire, l'article 141 CE <sup>3</sup>, sur la base de laquelle a notamment été adoptée la directive 76/207/CE relative à l'égalité de traitement entre homme et femme

---

<sup>1</sup> Le rôle des associations et des syndicats dans la saisine du juge a également été élargi par la loi du 16 novembre 2001, voir *infra*, I. B.

<sup>2</sup> Voir l'article 116 de la loi qui dispose : « L'article 706-15 du même Code est rétabli dans la rédaction suivante : (Art. 706-15. – Lorsqu'une juridiction condamne l'auteur d'une infraction mentionnée aux articles 706-3 et 706-14 à verser des dommages-intérêts à la partie civile, elle informe cette dernière de la possibilité de saisir la commission d'indemnisation des victimes d'infraction) ».

<sup>3</sup> Ex-article 119 CE.

dans les relations de travail <sup>1</sup>. D'autres directives sont venues étendre ce principe au domaine de la sécurité sociale et des prestations sociales <sup>2</sup> et rééquilibrer la charge de la preuve en cas de discrimination fondée sur le sexe <sup>3</sup>. La Commission a présenté, le 7 juin 2001, une proposition de modification de la directive 76/207/CEE afin de tenir compte des derniers développements de la lutte contre les discriminations depuis la mise en œuvre de l'article 13 introduit par le Traité d'Amsterdam.

L'article 13 du Traité CE dispose :

*« Sans préjudice des autres dispositions du présent traité et dans les limites des compétences que celui-ci confère à la Communauté, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, peut prendre les mesures nécessaires en vue de combattre toute discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle ».*

Le Traité de Nice a ajouté un deuxième paragraphe à cet article :

*« Par dérogation au paragraphe 1, lorsque le Conseil adopte des mesures d'encouragement communautaires, à l'exclusion de toute harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres, pour appuyer les actions des États membres prises en vue de contribuer à la réalisation des objectifs visés au paragraphe 1, il statue conformément à la procédure visée à l'article 251 » <sup>4</sup>.*

*a) La directive 2000/43/CE 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*

Cette directive définit un cadre minimal en vue d'interdire la discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique et de fixer un niveau minimum de protection juridique dans l'Union européenne pour les personnes victimes d'une telle discrimination.

Afin de garantir l'efficacité du dispositif mis en place, la directive prévoit que les personnes qui s'estiment victimes d'une discrimination doivent avoir la possibilité d'avoir recours à une procédure administrative et judiciaire pour faire valoir leur droit à l'égalité de traitement. De plus, cette protection juridique est renforcée par la possibilité, pour les associations et les personnes morales qui y ont un intérêt, d'engager des procédures au nom du plaignant <sup>5</sup>.

---

1 Directive 76/207/CEE du 9 février 1976 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les hommes et les femmes en ce qui concerne l'accès à l'emploi, à la formation et à la promotion professionnelles, et les conditions de travail.

2 Voir les directives 79/7 du 19 décembre 1978 et 86/378 du 11 décembre 1986 sur l'égalité dans les régimes de Sécurité sociale.

3 Directive 97/80/CE du 15 décembre 1997 relative à la charge de la preuve en cas de discrimination fondée sur le sexe.

4 L'article 251 prévoit la majorité qualifiée au Conseil et non l'unanimité.

5 Article 7 (2) de la directive 2000/43/CE.

Le rééquilibrage de la charge de la preuve prévu à l'article 8 de la directive contribue également à l'efficacité du dispositif. En effet, la charge légale de la preuve incombe normalement au plaignant. Cependant, parce que les preuves sont particulièrement difficiles à établir dans les cas de discrimination, l'article 8 dispose que la charge de la preuve incombe au défendeur lorsque le plaignant « établit des faits qui permettent de présumer l'existence d'une discrimination directe ou indirecte »<sup>1</sup>. Ce réaménagement de la charge de la preuve s'accompagne d'un mécanisme de protection des victimes prévu à l'article 9.

Enfin, en vertu de l'article 13 de la directive, chaque État membre doit établir un organisme chargé de promouvoir l'égalité de traitement sans discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique. Pour ce faire, ces organismes doivent avoir notamment pour fonctions, exercées de façon indépendante, d'apporter une aide aux personnes victimes d'une discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique, de conduire des études et d'émettre des recommandations<sup>2</sup>.

*b) La directive 2000/78/CE du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail.*

Cette directive vise l'ensemble des discriminations (à l'exception de celles qui font l'objet de textes spécifiques : le sexe et la race ou l'origine ethnique<sup>3</sup>), mais son champ d'application est cantonné au domaine de l'emploi.

Elle tend à interdire les discriminations directes et indirectes sur le lieu de travail, qu'elles soient fondées sur la religion ou les convictions, sur un handicap, sur l'âge ou sur l'orientation sexuelle. Son article premier identifie également les domaines régis par la directive, à savoir l'accès à un emploi ou à une profession, la promotion, la formation professionnelle, les conditions de travail et l'affiliation à certains organismes.

Cette directive contient les mêmes dispositions permettant aux victimes de faire valoir leurs droits que la directive 2000/43/CE, à l'exception du recours à des organismes de promotion de l'égalité de traitement<sup>4</sup>. L'article 9 de la directive exige seulement que les personnes qui s'estiment victimes de discrimination aient la possibilité d'avoir recours à une procédure administrative et/ou judiciaire pour faire valoir leurs droits en matière d'égalité de traitement. Cette protection juridique est renforcée par la possibilité pour les associations et syndicats d'exercer ces droits pour le compte d'une victime.

En ce qui concerne les problèmes liés à la charge de la preuve dans les cas de discriminations, la directive établit dans son article 10 que la charge de la preuve incombe au défendeur dès lors que le plaignant a établi « *des faits qui permettent de présumer l'existence d'une discrimination directe ou indirecte* ». Cette disposition fait donc écho à l'article 8 de la directive 2000/43/CE du

---

1 Cette disposition est conforme à la jurisprudence de la CJCE. Voir par exemple *Royal Copenhagen*, affaire C-400/93, arrêt du 31 mai 1995, *Recueil* 1995, p. 1275, par. 24.

2 Voir *infra*, II. B. 2°/.

3 Voir *supra*, notes 1 à 3 p. 133 et texte correspondant.

4 Voir *supra*, note 2 et texte correspondant.

29 juin 2000 et aux articles 3 et 4 de la directive 97/80/CE relative à la charge de la preuve dans le cadre de discrimination fondée sur le sexe.

Enfin, à l'instar de l'article 9 de la directive 2000/43/CE du 29 juin 2000, l'article 11 de la directive 2000/78/CE protège les victimes contre toute mesure de rétorsion.

Ces deux directives « article 13 » sont les principales composantes d'un « paquet » présenté par la Commission européenne et qui comprenait également un programme d'action (2001-2006) de lutte contre les discriminations<sup>1</sup>. Dans le cadre de cette première partie, nous nous intéresserons essentiellement au cadre général de la lutte contre les discriminations puisque la protection des victimes d'actes racistes ou xénophobes, conformément à la directive 2000/43/CE, fera l'objet de la deuxième partie.

## **2) Le renforcement du cadre général de la protection des victimes de discrimination en droit interne**

Les victimes de discrimination voient leur protection renforcée à deux points de vue grâce à la loi du 16 novembre 2001 et conformément à la directive 2000/78/CE. D'une part, le champ d'application de l'interdiction des discriminations est élargi et, d'autre part, les victimes bénéficient désormais de règles procédurales plus favorables. L'extension de la protection est donc à la fois quantitative et qualitative.

### *a) L'élargissement de la qualité de « victime »*

Depuis la loi du 16 novembre 2001, sont considérées comme victimes de discrimination les personnes ayant subi une discrimination « directe » mais également « indirecte », conformément à la jurisprudence de la CJCE<sup>2</sup>. De plus, les motifs prohibés de distinction sont élargis et le champ d'application de l'interdiction est largement étendu à l'ensemble de la vie professionnelle et des conditions de travail *lato sensu*.

Cette évolution se traduit notamment par une modification de l'article L. 122-45 du Code du travail<sup>3</sup> dont l'alinéa 1 dispose désormais :

***« Aucune personne ne peut être écartée d'une procédure de recrutement ou de l'accès à un stage ou à une période de formation en entreprise, aucun salarié ne peut être sanctionné, licencié ou faire l'objet d'une mesure discriminatoire, directe ou indirecte, notamment en matière de rémunération, de formation, de reclassement, d'affectation, de qualification, de classification, de promotion professionnelle, de mutation ou de renouvellement de***

---

1 Le programme repose sur un plan de travail annuel et différentes actions en résultent : l'analyse des facteurs liés à la discrimination (statistiques, études...) (volet 1) ; la coopération transnationale et la promotion de la création de réseaux réunissant des ONG de lutte contre les discriminations (volet 2) ; et la sensibilisation au programme en rendant publics les résultats obtenus (volet 3).

2 Par exemple, CJCE, 12 février 1974, *Giovanni Maria Sotgiu c. Deutsche Bundespost*, aff. 152/73, *Recueil 1974*, p. 153, point 11.

3 « Interdiction des discriminations dans l'accès au travail et les sanctions disciplinaires », modifié par l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 16 novembre 2001.

**contrat en raison de son origine, de son sexe, de ses mœurs, de son orientation sexuelle, de son âge, de sa situation de famille, de son appartenance ou de sa non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation ou une race, de ses opinions politiques, de ses activités syndicales ou mutualistes, de ses convictions religieuses, de son apparence physique, de son patronyme ou, sauf inaptitude constatée par le médecin du travail dans le cadre du titre IV du livre II du présent Code, en raison de son état de santé ou de son handicap »<sup>1</sup>.**

L'interdiction expresse des discriminations « indirectes » est une disposition spécifique du droit communautaire. Est considérée comme une discrimination indirecte toute distinction, apparemment neutre (c'est-à-dire non expressément fondée sur un motif prohibé), mais qui en pratique touche un nombre beaucoup plus élevé de personnes appartenant à un groupe que l'on entend protéger, sans justification objective et raisonnable (but légitime et proportionnalité)<sup>2</sup>. Cette affirmation de l'interdiction des discriminations indirectes, introduite par la loi du 16 novembre 2001, permet à des personnes ayant été défavorisées pour des raisons à première vue distinctes des motifs prohibés, et donc *prima facie* légales, de se voir reconnaître la qualité de victimes de discrimination et d'obtenir par la suite réparation. Concernant la discrimination fondée sur le sexe, par exemple, une distinction de traitement, apparemment anodine entre travailleurs à temps plein et à temps partiel, constituera une discrimination prohibée dès lors qu'un nombre beaucoup plus élevé de travailleurs féminins seront en fait touchés par la mesure. La notion de discrimination indirecte élargit donc sensiblement le nombre de victimes potentielles de discrimination et permet une protection très efficace. On peut cependant regretter que l'interdiction des discriminations indirectes ne soit pas inscrite dans le Code pénal, c'est là une lacune de la loi interne<sup>3</sup>.

Les motifs de discrimination sont élargis. Le droit interne faisait déjà état d'un nombre de motifs prohibés de discrimination plus important que ne l'exige le droit communautaire : la race, l'origine ethnique, le handicap, les convictions et bien sûr le sexe étaient, entre autres, déjà mentionnés. Désormais, la loi vise en outre expressément « l'orientation sexuelle » et « l'âge » (article 1<sup>er</sup>), conformément aux exigences de la directive « cadre général pour l'emploi » en tant que motifs prohibés de discrimination, et ajoute également deux nouveaux motifs, « l'apparence physique » et « le patronyme », allant ainsi au-delà des exigences de la directive « race et origine ethnique ».

---

1 Les passages en gras reflètent les modifications apportées par la loi relative à la lutte contre les discriminations (article 1<sup>er</sup>).

2 Ce que la cour de Luxembourg appelle parfois des « discriminations déguisées, qui par l'application d'autres critères de distinction aboutissent en fait au même résultat », voir CJCE, 12 février 1974, *op. cit.*. Sur les discriminations indirectes, voir entre autres P. Garrone, « La discrimination indirecte en droit communautaire : vers une théorie générale », *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, juil.-sept. 1994, pp. 425-449.

3 Voir cependant *infra*, I. B. 3<sup>o</sup>/ b). La loi relative à la lutte contre les discriminations transpose le principe de la discrimination indirecte sur le fondement de l'origine ethnique en matière de droit du travail. Ceci est également vrai pour la loi de modernisation sociale, dans son article 158. Cependant, étant donné la construction constitutionnelle française, force est de constater que cette forme de discrimination ne peut pas être juridiquement appréhendée et à ce titre la transposition en droit français n'a pas lieu d'être.



Le Code pénal est également modifié afin d'étendre l'interdiction des discriminations à ces mêmes motifs <sup>1</sup>.

Le champ d'application de la prohibition de toute discrimination concerne non plus uniquement le recrutement, la sanction et le licenciement, mais également l'accès à la formation ou à un stage ainsi que la rémunération, la promotion, le reclassement, la mutation, l'affectation, etc. On constate un alignement du domaine de l'interdiction générale des discriminations dans la relation de travail sur celui qui existait déjà en matière de discrimination fondée sur le sexe <sup>2</sup>. La liste des domaines concernés n'est pas limitative en raison de l'emploi de l'adverbe « notamment » dans la loi, alors que les articles 3 des directives 2000/24/CE et 2000/78/CE <sup>3</sup> contiennent une énumération exhaustive. Cette ouverture du droit interne permet une application plus large du principe de non-discrimination et/ou d'anticiper une interprétation « autonome » par la CJCE des articles 3.

Le Code pénal entérine cette évolution en sanctionnant désormais les discriminations dans l'accès à un stage ou une période de formation en entreprise <sup>4</sup>.

Enfin, il faut mentionner que cette triple extension de la notion de discrimination, des motifs prohibés et du champ d'application de l'interdiction, concerne également la fonction publique puisque l'article 6 de la loi du 13 juillet 1983 <sup>5</sup> sur les droits et obligations des fonctionnaires a été modifié en ce sens.

#### *b) Des procédures plus favorables aux victimes*

Des améliorations ont été apportées, conformément aux deux directives « article 13 » et à celle relative à la charge de la preuve en cas de discrimination fondée sur le sexe <sup>6</sup>, aussi bien en ce qui concerne les procédures judiciaires qu'administratives.

Quatre améliorations sensibles ont été apportées dans la procédure contentieuse : l'élargissement de la possibilité de saisine du juge civil par des organisations syndicales et des associations de lutte contre les discriminations, la protection contre les rétorsions, et surtout le « rééquilibrage » de la charge de la preuve.

La saisine du juge de la relation de travail par les syndicats et associations est autorisée. En effet, l'insertion d'un article L. 122-45-1 dans le Code du travail permet à certaines organisations syndicales et/ou associations compétentes en matière de lutte contre les discriminations de représenter le demandeur de stage ou le salarié s'estimant victime d'une différence de traitement prohibée

---

1 Modification de l'article 225-1 du Code pénal par l'article 1<sup>er</sup> de la loi relative à la lutte contre les discriminations.

2 Voir l'article L. 123-1 du Code du travail.

3 Tous deux relatifs au « champ d'application ».

4 Modification de l'article 225-2 du Code pénal par l'article 1<sup>er</sup> de la loi relative à la lutte contre les discriminations.

5 Loi n° 83/634.

6 Voir *supra*, note 1 p. 133 et texte correspondant.

et d'en saisir directement la juridiction prud'homale<sup>1</sup>. L'accord exprès du salarié est nécessaire en cas de saisine par une association ; il peut être simplement tacite en cas de saisine par des représentants syndicaux.

Une protection contre d'éventuelles rétorsions est assurée. Le salarié ayant engagé une action ou témoigné lors d'une procédure sera protégé contre les éventuelles sanctions ou traitements défavorables qu'il pourrait subir par la suite dans l'entreprise. Toute une série de dispositions prévoit l'interdiction de ces pratiques de rétorsion et la nullité des sanctions prises sur ce fondement, conformément aux articles 9 de la directive 2000/43/CE et 11 de la directive 2000/78/CE, on peut mentionner à titre d'exemple<sup>2</sup> l'ajout d'un alinéa 3 à l'article L. 122-45 du Code du travail<sup>3</sup>.

La charge de la preuve est « rééquilibrée », conformément aux articles 8 de la directive 2000/43/CE et 10 de la directive 2000/78/CE, puisqu'elle pèse dorénavant sur le défendeur dès lors que le requérant « *présente des éléments de fait laissant supposer l'existence d'une discrimination directe ou indirecte* » comme le mentionne le nouvel alinéa 4 de l'article L. 122-45. Le même rééquilibrage a été fait par le biais de l'article L. 123-1 du Code du travail qui concerne l'égalité homme/femme, afin de respecter la directive de 1997 sur la charge de la preuve<sup>4</sup>. Cet aménagement, réclamé depuis longtemps par les associations de lutte contre les discriminations, permettra aux victimes d'obtenir plus facilement réparation, et au juge civil de mieux sanctionner les pratiques discriminatoires. En revanche, en matière pénale, la charge de la preuve continue de peser sur le demandeur afin de respecter le principe de la présomption d'innocence<sup>5</sup>.

En matière non contentieuse, la loi relative à la lutte contre les discriminations étend les compétences des inspecteurs du travail au contrôle de l'ensemble des mesures discriminatoires et leur permet d'obtenir la communication de tout document ou élément d'information susceptible de s'y rapporter<sup>6</sup>.

Les prescriptions communautaires semblent donc très largement respectées et devraient assurer une meilleure protection des victimes ainsi qu'une lutte efficace contre toute forme de discrimination. Quelques remarques peuvent cependant être formulées sur la compatibilité du droit interne avec les standards de protection communautaire.

### **3) Quelques imprécisions de la loi du 16 novembre 2001**

En ce qui concerne le cadre général de la protection des victimes, bien que le droit positif offre une protection satisfaisante eu égard aux exigences communautaires, l'occasion aurait pu être saisie de clarifier certains points.

---

1 Conformément aux articles 7 (2) de la directive 2000/43/CE et 9 (2) de la directive 2000/78/CE.

2 Voir également le nouvel article L. 122-45-2 du Code du travail, l'article L. 315-14-1 du Code de l'action sociale et des familles et l'article 6 *in fine* de la loi du 13 juillet 1983.

3 Voir *supra*, note 3 p. 135 et texte correspondant.

4 Voir l'article 4 de la directive 97/80/CE.

5 Voir *infra*, II. B. 2°.

6 Voir les articles L. 611-1, 6 et 9 du Code du travail.

a) *Le concept de « discrimination »*

La loi relative à la lutte contre les discriminations intègre bien la notion de discrimination indirecte conformément aux articles 2 (1) et (2) des directives, sans toutefois aller jusqu'au bout de sa logique puisque seul le Code du travail est concerné et non le Code pénal<sup>1</sup>. Par contre, les paragraphes 3 et 4 relatifs respectivement au harcèlement et à l'incitation à commettre une discrimination ne sont pas expressément repris.

Le droit français se limite actuellement à la prohibition du harcèlement sexuel<sup>2</sup>, alors que les directives « article 13 » considèrent que le harcèlement pour des motifs raciaux, d'origine ethnique, liés à l'orientation sexuelle... constitue également une forme de discrimination dès lors qu'il a pour objet ou pour effet « *de porter atteinte à la dignité de la personne ou de créer un environnement intimidant, hostile, dégradant, humiliant ou offensant* »<sup>3</sup>. Le droit interne apparaît donc moins protecteur en ne prenant pas en considération ces notions. Cependant, le juge a partiellement remédié à ce vide juridique en sanctionnant le « harcèlement moral » dans la relation de travail, en se fondant sur l'article 1134, alinéa 3 du Code civil qui oblige à exécuter le contrat de travail de bonne foi. En outre, ce concept de « harcèlement moral » est repris dans la loi de modernisation sociale<sup>4</sup>, s'appliquant à l'accès à l'emploi et aux conditions de travail (rémunération, formation, mutation, sanctions...), en tant qu'« *agissements répétés de harcèlement moral ayant pour objet ou pour effet une dégradation des conditions de travail susceptible de porter atteinte à ses droits et à sa dignité, d'altérer sa santé physique ou mentale ou de compromettre son avenir professionnel* »<sup>5</sup>. La victime du harcèlement bénéficie des mêmes garanties qu'en cas de discrimination : rééquilibrage de la charge de la preuve, droit d'ester en justice des associations et syndicats, protection contre les rétorsions, compétence des inspecteurs du travail... La loi prévoit également la pénalisation du harcèlement moral, même s'il se cantonne au droit du travail<sup>6</sup>.

La loi relative à la lutte contre les discriminations interdit les listes de candidatures présentées par un parti politique ou une organisation prônant des discriminations aux élections prud'homales<sup>7</sup>. Cette avancée, qui apparaît comme une garantie d'un jugement impartial, n'est cependant pas aussi large que ce que recommandent les directives, lesquelles considèrent que « *tout comportement consistant à enjoindre à quiconque de pratiquer une discrimination [...]* est considéré comme une discrimination », donc prohibé<sup>8</sup>. La question est en réalité de faible importance puisque le Code pénal permet déjà de sanctionner

1 Voir *supra*, I. B. 2°/ b).

2 Voir l'article L. 122-46 du Code du travail.

3 Voir les articles 2 (3) des directives.

4 Voir les articles 168 à 179 de la loi de modernisation sociale.

5 Voir l'article L. 122-49 du Code du travail prévu par l'article 169 de la loi de modernisation sociale.

6 Voir l'article 170 de la loi.

7 Voir les articles L. 513-3-1 et L. 513-10 et 11 du Code du travail.

8 Voir les articles 2 (4) des directives.

l'incitation à commettre une discrimination par le biais de l'article 121-7 alinéa 2, relatif à la complicité. Il n'a donc pas paru nécessaire au législateur d'étendre le concept de discrimination à l'incitation à discriminer.

#### b) *La question des actions positives*

La question des actions positives est un débat délicat qui a donné lieu à quelques hésitations, y compris au sein de la juridiction communautaire. Le droit français interdit généralement de déroger au principe d'égalité mais une évolution semble se dessiner. L'article L. 123-3 du Code du travail consacre en effet la possibilité de prendre des mesures temporaires en vue d'assurer « l'égalité des chances entre hommes et femmes ». Les deux nouvelles directives, respectivement en leur article 5 (2000/43/CE) et 7 (1) (2000/78/CE), prévoient la « possibilité » pour les États membres d'établir des mesures d'action positive visant à compenser les désavantages liés à l'origine ethnique, l'âge, l'orientation sexuelle, la religion ou les convictions, et le handicap. Toutefois, cette faculté devient obligatoire en ce qui concerne les « aménagements raisonnables pour les personnes handicapées », selon l'article 5 de la directive 2000/78/CE et conformément aux considérants 8, 16 et 20 du même texte. La rédaction du texte est assez ambiguë mais celui-ci serait susceptible d'être interprété comme une obligation pour l'employeur et/ou l'État de prévoir une politique d'aide et d'aménagements structurels en faveur des personnes handicapées. La loi de modernisation sociale tient compte de la situation particulière des personnes handicapées : elle prévoit un mécanisme de consultation en leur faveur<sup>1</sup> et modifie les dispositions du Code du travail relative aux modalités d'accès à l'emploi des personnes handicapées<sup>2</sup>. Est-ce suffisant ou faut-il mettre en place une véritable politique de « discrimination positive » qui risquerait d'être censurée par le Conseil constitutionnel ?<sup>3</sup>

Ces précisions sur l'état de la transposition et la conformité du droit interne à la législation communautaire s'éloignent de la problématique de la protection des victimes *stricto sensu*. Pour autant, elles permettent d'opérer une transition afin de se pencher plus spécifiquement sur la question des prérogatives dont disposent les victimes de discrimination raciale ou ethnique : la directive 2000/43/CE prévoit en effet qu'un organisme (ou plusieurs...) devra être créé en matière de promotion de l'égalité de traitement sans distinction de race et/ou d'origine ethnique<sup>4</sup>. Or, la création d'un tel organisme pose certains problèmes en droit interne et ne fait pas l'unanimité au sein même des représentants de la société civile. Cette question est le principal point de discordance entre le droit français et la directive européenne du 29 juin 2000 (2000/43/CE), elle mérite qu'on lui accorde une attention toute particulière dans le cadre d'un examen spécifique de la protection des victimes d'actes ou de traitements racistes ou xénophobes.

---

1 L'article 55 de la loi de modernisation sociale prévoit l'insertion d'un article L. 146-1 dans le Code de l'action sociale et des familles instituant un « Conseil national consultatif des personnes handicapées ».

2 Voir l'article 132 de la loi de modernisation sociale.

3 Voir *supra*, note 1 p. 135 et texte correspondant.

4 Voir article 13 de la directive 2000/43/CE du 29 juin 2000.

## II – Les spécificités de la protection des victimes de discriminations raciales : une protection « renforcée » ?

La lutte contre les discriminations raciales ou fondées sur l'origine ethnique nécessite une vigilance accrue de la part des États, « convaincus que l'existence de barrières raciales est incompatible avec les idéaux de toute société humaine »<sup>1</sup>. Le droit communautaire confirme cette préoccupation puisque, comme nous l'avons vu précédemment, ce type de discrimination fait l'objet d'un texte spécifique, la directive 2000/43/CE du 29 juin 2001, entérinant ainsi l'évolution qui se dessine vers la mise en place d'une protection catégorielle des victimes de discriminations. Qu'il faille regretter ou, au contraire, se réjouir de cette tendance à établir une distinction, et par conséquent des standards de protection différents, selon le motif de discrimination en cause pourrait faire l'objet d'une réflexion théorique plus approfondie ; cette étude se limitera à l'examen du droit positif en tentant de décrire et de mesurer l'efficacité du système de protection « renforcée » dont doivent bénéficier les victimes de discriminations raciales au regard des exigences communautaires.

En effet, si une directive spécifique a été adoptée c'est en partie afin d'intensifier les mesures destinées à lutter contre le racisme et la xénophobie non seulement en élargissant le champ de l'interdiction des discriminations au domaine social<sup>2</sup>, mais également par l'institution en droit interne d'un ou plusieurs organisme(s) de lutte contre les discriminations raciales<sup>3</sup>.

Une fois présentés les aménagements institutionnels et procéduraux spécifiques à la lutte contre les discriminations raciales ou ethniques (A), il conviendra de s'interroger sur la compatibilité de ce dispositif aux prescriptions communautaires qui soulèvent certaines difficultés en droit français (B).

### A) Un dispositif *sui generis*

La singularité de la lutte contre le racisme et la protection renforcée dont doivent bénéficier les victimes dans ce type de situations sont concrétisées de différentes manières. Nous avons déjà vu<sup>4</sup> que, par dérogation aux principes généraux du droit pénal, les associations « anti-racistes » peuvent saisir le juge répressif en lieu et place de la victime et pallier ainsi une éventuelle inertie du parquet. De manière encore plus visible, le droit français prévoit également, tant au niveau national que départemental, des structures spécifi-

---

1 Voir le 8<sup>e</sup> considérant de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, entrée en vigueur le 4 janvier 1969, *Recueil des traités des Nations unies*, vol. 660, p. 195.

2 Voir l'article 3 e), f), g), h) de la directive 2000/43/CE.

3 L'article 13 de la directive 2000/43/CE.

4 Voir I. A) 2<sup>e</sup>/ b).

ques de lutte contre le racisme et de soutien aux victimes de discriminations raciales : le GELD (Groupement d'études et de lutte contre les discriminations) et les CODAC (Commissions d'accès à la citoyenneté). La récente relance de ce dispositif en octobre 2001<sup>1</sup> tente de mieux coordonner les échelons national et locaux, la gestion du numéro d'appel gratuit « 114 » relevant désormais des deux structures.

La coordination progressive, amorcée en 2001, de ces trois structures complémentaires, GELD, CODAC et « 114 », devrait permettre une diminution des cas de discriminations raciales et une meilleure prise en considération des intérêts des victimes.

### **1) L'échelon national : le GELD**

Constitué sous la forme d'un groupement d'intérêt public (GIP) par une convention essentiellement interministérielle<sup>2</sup> du 15 janvier 1999, le Groupe d'études des discriminations (GED) était initialement conçu comme un « observatoire ». Institué pour une période de six ans, son statut a été modifié et l'organisme a été rebaptisé Groupe d'études et de lutte contre les discriminations (GELD), le 2 octobre 2000<sup>3</sup>, afin de lui conférer une dimension plus opérationnelle.

#### *a) Composition et fonctionnement*<sup>4</sup>

Lieu de concertation et de réflexion entre les différents acteurs de la lutte contre le racisme, le conseil d'administration du GELD comprend :

- des représentants des ministères signataires de la convention interministérielle<sup>5</sup> auxquels s'ajoutent l'INSEE (ministère de l'Économie et des Finances), le ministère en charge du logement, celui en charge de la ville, le ministère de la Santé et celui de l'Outre-Mer ;
- la Commission interministérielle pour le logement des populations immigrées ;
- le Fonds d'action sociale (FAS) ;
- le Médiateur de la République ;
- les organisations syndicales et patronales ; et
- les associations de lutte contre le racisme.

Outre son conseil d'administration, le GELD est pourvu d'un conseil d'orientation composé de dix-sept membres nommés pour trois ans. Il s'agit de personnalités reconnues dans le domaine de la lutte et de l'étude des phénomènes racistes et xénophobes. Ils sont le plus souvent chercheurs ou universitaires : sociologues, historiens, démographes, économistes ou juristes. La compo-

---

1 Voir la circulaire interministérielle du 30 octobre 2001, DPM AC12 n° 2001/526.

2 Les parties signataires sont les ministères de l'Emploi et de la Solidarité, de l'Intérieur, de la Justice, de la Fonction Publique, de la Jeunesse et des Sports, de la Culture, du Logement, de l'Éducation Nationale, ainsi que le FAS, la SONACOTRA et une association de chercheurs.

3 Voir l'arrêté du Premier ministre du 2 octobre 2000, avenant n° 1.

4 Pour plus de précisions, voir *Rapport CNCDH 2000*, pp. 122-125.

5 Voir *supra*, note 2.

tion du conseil d'orientation doit garantir l'indépendance de l'organisme <sup>1</sup>, elle permet surtout la réalisation d'études scientifiques approfondies et pluridisciplinaires grâce à la compétence des différents experts qui le composent.

Le conseil d'administration et le conseil d'orientation élaborent un « programme d'activité » pour l'année à venir et fixent les thèmes qui feront l'objet d'études spécifiques. Deux types d'études sont envisageables. Les premières prennent la forme de synthèse des différents travaux déjà existants : des groupes de travail *ad hoc* sont constitués afin de rédiger une note qui, une fois validée par le conseil d'orientation, sera transmise aux différents acteurs de la lutte contre les discriminations et notamment aux pouvoirs publics <sup>2</sup>. Les secondes sont des études plus conséquentes qui impliquent une recherche approfondie et le recours à des experts externes <sup>3</sup>. Enfin, le GELD élabore des enquêtes avec les instituts spécialisés et participe à l'organisation de colloques et de journées de sensibilisation.

#### b) Missions du GELD

Le domaine d'action de l'observatoire recouvre l'ensemble de la vie sociale et principalement l'emploi, le logement, l'éducation et les services publics. Initialement compétent pour mener des études et sensibiliser l'opinion publique sur les questions de discrimination raciale, l'organisme s'est également vu confier la gestion à l'échelon national du numéro d'appel « 114 ».

##### i) Les missions traditionnelles : la conduite et la centralisation d'études

Le principal mandat du GELD est de conduire et de centraliser les études et les données statistiques afin de mieux identifier les phénomènes racistes et d'en combattre les causes. La conduite d'études ciblées est le principal moyen utilisé pour atteindre cet objectif. Une fois cette étape réalisée, le second volet de son action est d'améliorer la diffusion de ces informations afin de sensibiliser le public ainsi que d'alerter les partenaires sociaux et la société civile. La diffusion de l'information passe également par l'interpellation des pouvoirs publics sur des points précis comme ce fût par exemple le cas sur la question des emplois fermés aux étrangers.

##### ii) Une nouvelle mission : la gestion nationale du « 114 »

Décidé dans son principe lors des « Assises de la citoyenneté et de la lutte contre les discriminations », le numéro d'appel gratuit « 114 » a été créé par le ministère de l'Emploi et de la Solidarité par deux circulaires du 10 mai et du 30 juin 2000 et a commencé à fonctionner dès cette période <sup>4</sup>. La loi du

---

1 Voir *infra*, II. B.

2 Pour 2001, les thèmes étaient : « La discrimination dans l'accès au logement social », et sont encore en cours « La sensibilisation et la formation aux discriminations dans la fonction publique : le cas de la police » et « La discrimination et les violences symboliques ».

3 Jusqu'à présent il y a eu deux études de ce type : « L'accès à la fonction publique des jeunes français appartenant à des familles issues de l'immigration » et « La discrimination dans l'accès aux soins ». Est en cours une étude commandée sur « L'ethnisation des rapports scolaires ».

4 Voir *Rapport CNCDH 2000*, pp. 130-134.

16 novembre 2001 lui confère désormais une base légale <sup>1</sup>. La gestion de ce dispositif incombait initialement à la Direction de la population et des migrations (DPM du ministère de l'Emploi et de la Solidarité) mais depuis janvier 2001, cette responsabilité fait partie de la mission du GELD.

Ce service d'accueil téléphonique permet aux victimes ou aux témoins de discriminations de signaler des cas ou des pratiques qui leur semblent discriminatoires. Le service les informe et les conseille sur les démarches à suivre. Il établit une fiche de suivi et de signalement et transmet, lorsque les éléments de fait le permettent, ces informations aux structures départementales, les CODAC, afin qu'une solution satisfaisante puisse être trouvée (conciliation, médiation, procès...). Le GELD, de son côté, doit contribuer à la relance de ce dispositif « 114 » dont le premier bilan apparaissait mitigé. Après un an d'existence, le numéro « 114 » avait reçu environ 35 000 appels, dont seulement 9 945 ont donné lieu à une transmission du dossier aux CODAC <sup>2</sup>. De plus, une fois les « fiches de signalement » établies par le personnel d'écoute, celles-ci n'ont été jusqu'ici que difficilement exploitables par les magistrats du parquet. En effet, très peu de procédures ont pu être véritablement engagées. Les représentants des associations estimaient que le dispositif « 114 » avait été mis en place trop rapidement : manque de qualification du personnel d'écoute, absence de traitement homogène et coordonné des appels sur l'ensemble du territoire, et de manière générale information insuffisante du public sur cette possibilité de plainte <sup>3</sup>.

La circulaire interministérielle du 31 octobre 2001 vise à relancer ce dispositif. Une « cellule d'appui technique » a été mise en place au sein du GELD afin d'apporter aux « écoutants » du « 114 » une formation adaptée et uniforme. Une équipe de cinq personnes, supervisée par une chargée de mission et le coordinateur du « 114 », organise des réunions afin de créer un véritable réseau de formation et de permettre l'échange des expériences. La cohérence devrait être assurée par l'élaboration de « fiche de signalement type » en fonction des formes de discriminations dénoncées afin de permettre une meilleure exploitation des renseignements et d'éviter la multiplication de plaintes portant sur les mêmes faits. Cette mission de coordination permet également d'établir un lien entre le GELD et les CODAC et de parvenir à une approche intégrée de la lutte contre les discriminations raciales sur l'ensemble du territoire.

La relance du dispositif constitue un enjeu important pour le GELD. Si la diffusion des études semble porter ses fruits, la capacité opérationnelle de l'organisme doit être développée en vue d'apporter un soutien concret aux victimes. La gestion du « 114 » devrait permettre d'atteindre cet objectif.

---

1 Voir l'article 9 de la loi relative à la lutte contre les discriminations. Voir également *infra* II. B. 2°/.

2 Voir *supra* la contribution du GELD.

3 Voir, par exemple, les contributions de SOS Racisme et du MRAP en annexe à la présente note.



## 2) L'échelon départemental : les CODAC

La décision de créer des Commissions départementales d'accès à la citoyenneté a été prise en janvier 1999<sup>1</sup>. Celles-ci constituent, dans le cadre du département, un lieu d'écoute, de conseil et de mise en œuvre de la politique de soutien des victimes de discriminations<sup>2</sup>.

### a) Composition et fonctionnement

La composition des CODAC marque la volonté de réunir, au sein d'une même structure, le plus grand nombre possible d'acteurs sociaux, publics et privés. L'assemblée plénière compte notamment parmi ses membres :

- le préfet en tant que président et le procureur de la République près du tribunal de grande instance du chef lieu en tant que vice-président de la CODAC. La présence de celui-ci permet d'assurer un lien direct entre la commission et l'autorité judiciaire en charge de la répression des cas de discrimination signalés ;
- le président du tribunal de grande instance, également président du conseil départemental d'accès au droit (CDAD) ;
- des directeurs départementaux : du travail, de la jeunesse, de l'action sociale, de la sécurité publique... D'autres hauts fonctionnaires sont également convoqués : l'inspecteur d'académie, les directeurs de missions locales d'insertion et d'emploi, les directeurs des caisses d'allocations familiales... ;
- les élus locaux sont invités à participer aux travaux : présidents des conseils régional et général ainsi que les maires ;
- doivent enfin être associés les responsables des services publics et les principaux employeurs publics et privés, ainsi que les associations de lutte contre le racisme et l'exclusion.

Le fait que la composition des CODAC fasse une très large place aux représentants de l'État et du département pose un problème quant à leur véritable indépendance.

S'agissant de la participation des associations, celles-ci ont vivement regretté de n'être, dans les faits, que rarement conviées aux travaux des CODAC, et, lorsqu'elles étaient présentes, certaines d'entre elles ont pu constater un fort absentéisme<sup>3</sup>. La circulaire interministérielle du 30 octobre 2001 entend remédier à cette situation en insistant sur la nécessité d'une mobilisation plus active : d'une part en collaborant plus étroitement avec les associations, d'autre part en veillant à ce que l'ensemble des membres nommés soient présents<sup>4</sup>. La circulaire crée également un deuxième poste de vice-président confié à l'inspecteur de l'académie.

Outre l'assemblée plénière, le président et les vice-présidents, les CODAC fonctionnent grâce à un secrétariat permanent chargé d'animer les séances

---

1 Circulaire du Premier Ministre du 18 janvier 1999.

2 Voir *Rapport CNCDH 2000*, pp. 111-115.

3 Voir *supra*, les contributions de SOS Racisme et de la Ligue des Droits de l'homme.

4 Voir la circulaire DPM/AC12, *op. cit.* (*supra* note 59), fiche technique n° 3.

plénières, de préparer les réunions des différents groupes de travail et de traiter les dossiers transmis par l'intermédiaire du « 114 ». Le secrétariat constitue la structure véritablement opérationnelle tandis que l'assemblée plénière élabore un programme d'action qui devra être mis en œuvre.

Il est reconnu au sous-préfet la possibilité de créer des instances infra-départementales ou locales (les COLAC) en s'inspirant du modèle proposé au niveau départemental et en étroite collaboration avec l'autorité judiciaire à qui est confiée la vice-présidence. Le manque de moyens matériels et notamment de bureaux ou de salle de réunion est cependant déploré. En outre, il n'est même pas encore certain que des Commissions aient été créées dans chaque département <sup>1</sup>.

### b) Missions des CODAC

Les commissions ont pour objectif la mise en place d'un programme départemental de lutte contre les discriminations et l'exclusion. Les discriminations, notamment raciales, sont en effet difficilement identifiables et la lutte contre certains comportements exige une mobilisation spécifique. Proches des personnes concernées et des acteurs locaux, les CODAC sont à même de faire une évaluation ciblée des besoins en matière d'intégration et surtout des difficultés récurrentes rencontrées. Leur seconde fonction est la gestion et le traitement des cas de discriminations transmis par le numéro « 114 ». Cette mission est importante et tend à devenir l'occupation principale des secrétariats permanents.

La définition du programme départemental de lutte contre les discriminations et la mise en œuvre d'actions destinées à y contribuer était l'objectif principal des commissions, conçues comme un lieu de concertation et de coordination entre les différents membres. L'absentéisme et le manque de consultation des associations et partenaires sociaux ont compromis cette mission, estiment certaines associations <sup>2</sup>. La relance du dispositif devrait permettre une meilleure concertation entre acteurs publics et privés d'une part, judiciaires et civils d'autre part. Outre une meilleure coordination, le principal progrès à réaliser est de mieux cibler les programmes en établissant des groupes thématiques. Une fois les principales difficultés identifiées, le programme départemental doit prévoir les moyens d'y répondre efficacement. La circulaire du 30 octobre 2001 mentionne la mise en place d'une « *action positive, destinée à ouvrir à ceux qui se sentent injustement rejetés de réelles possibilités d'intégration, de promotion et d'épanouissement* » <sup>3</sup>. On voit mal qu'il puisse s'agir, sans base légale, de véritables politiques de « discrimination positive » qui seraient décidées par des autorités publiques locales.

Peu à peu l'action des CODAC s'est concrétisée sur le terrain par le traitement des appels « 114 », afin qu'une réponse appropriée puisse être donnée dans le plus grand nombre de cas. Les écoutants « 114 » établissent une

---

1 Voir *supra*, les contributions de SOS Racisme qui parle de « CODAC fantômes », et de la Ligue des Droits de l'homme.

2 Voir *supra*, note 3 p. 145 et texte correspondant.

3 Voir la circulaire DPM/AC12, *op. cit.* (*supra* note 2 p. 149), souligné par nous.

« fiche de signalement », sur lesquelles le GELD travaille actuellement afin d'établir des fiches types plus homogènes destinées à être transmises au secrétariat permanent de la CODAC compétente. Celui-ci, au vu des éléments mentionnés, orientera la victime vers tel ou tel interlocuteur, appelé « référent » (associations, sécurité sociale, police, juge...). La circulaire prévoit désormais que le secrétariat dispose de quinze jours pour traiter un dossier individuel et qu'un entretien personnel est obligatoire dans ce délai <sup>1</sup>. L'accueil et l'orientation des personnes sont primordiaux et nécessitent une formation qui devrait être assumée par le GELD. Cela implique une bonne connaissance des différents acteurs et « référents » possibles. Un problème de « conflit d'intérêts » peut survenir lorsqu'est mis en cause un service public, notamment sur le plan départemental, et se pose alors la question de l'indépendance de la CODAC, qui dépend étroitement d'autorités publiques. La circulaire du 30 octobre 2001 envisage ce cas de figure et fait obligation au personnel des CODAC de faire en sorte que le dossier ne soit pas transmis au même service que le fonctionnaire mis en cause ni à son supérieur hiérarchique <sup>2</sup>. Si le service public est en cause, le recours au médiateur est possible mais les conditions de saisine sont relativement restrictives. Le traitement de tous les dossiers nécessite un rapport écrit.

Les associations ont jugé la circulaire de relance du dispositif GELD/CODAC/114 « encourageante » <sup>3</sup>, un bilan sera donc nécessaire à la fin de l'année prochaine. Toujours est-il que ce dispositif n'est peut-être pas suffisant au regard des exigences de la directive communautaire 2000/43/CE qui doit entrer en vigueur en 2003.

## **B) Les problèmes liés à l'application de la directive 2000/43/CE du 29 juin 2000 en droit français**

Si le droit français paraît généralement conforme aux directives communautaires en matière de lutte contre les discriminations, certains problèmes méritent d'être mentionnés et réglés avant la fin du délai de transposition.

### **1) La discrimination raciale dans le domaine social et la charge de la preuve**

L'extension de l'interdiction des discriminations au domaine social concerne uniquement la directive 2000/43/CE, c'est-à-dire les distinctions fondées sur la « race » et/ou sur l'origine ethnique.

La directive étend l'interdiction des discriminations raciales à l'accès aux services sociaux et au bénéfice de la Sécurité sociale <sup>4</sup>, comme cela avait déjà été fait en matière d'égalité homme/femme <sup>5</sup>. Peu de choses est dit sur ces

---

1 *Ibid.*, fiche thématique n° 5, récapitulatif des mesures n° 18.

2 *Ibid.*, fiche thématique n° 5.

3 Voir *supra* la contribution de SOS Racisme.

4 Voir l'article 3 (1) e) et f) de la directive.

5 Voir les directives 79/7/CEE du 19 décembre 1978 et 86/378/CEE du 11 décembre 1986 sur l'égalité dans les régimes de sécurité sociale.

questions dans la loi relative à la lutte contre les discriminations : il est seulement prévu, par modification de l'article L. 767-2 alinéa 1<sup>er</sup> du Code de la sécurité sociale, la mise en œuvre par « le Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations » d'actions visant l'intégration des populations immigrées. De même, la question de la non-discrimination raciale en ce qui concerne l'éducation <sup>1</sup> n'est pas évoquée dans la loi.

En revanche, l'article 3 (1) h) de la directive 2000/43/CE qui étend le champ d'application à l'accès et à la fourniture de biens et services « à la disposition du public, y compris en matière de logement », trouve un écho dans la loi de modernisation sociale dont l'article 158 dispose en matière de location de logement :

*« [...] Aucune personne ne peut se voir refuser la location d'un logement en raison de son origine, son patronyme, son apparence physique, son sexe, sa situation de famille, son état de santé, son handicap, ses mœurs, son orientation sexuelle, ses opinions politiques, ses activités syndicales ou son appartenance ou sa non-appartenance vraie ou supposée à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée.*

*« En cas de litige relatif à l'application de l'alinéa précédent, la personne s'étant vu refuser la location d'un logement présente des éléments de fait laissant supposer l'existence d'une discrimination directe ou indirecte. Au vu de ces éléments, il incombe à la partie défenderesse de prouver que sa décision est justifiée. Le juge forme sa conviction après avoir ordonné, en cas de besoin, toutes les mesures d'instruction qu'il estime utiles ».*

Cependant, cet article ne concerne que la location et ne vise donc pas de manière générale l'accès et la fourniture de biens et services à disposition du public dont le logement n'est qu'un aspect. Sur ce point, on peut estimer que le droit interne est conforme aux prescriptions communautaires puisque le Code pénal permet de sanctionner le refus de fourniture d'un bien ou d'un service fondé sur un motif discriminatoire <sup>2</sup>.

Le problème est que cette limitation au domaine pénal ne permet pas à la victime de bénéficier de toutes les garanties procédurales, et en particulier du rééquilibrage de la charge de la preuve opéré par la directive 2000/43/CE <sup>3</sup>. Il serait donc nécessaire qu'une loi intervienne pour effectuer ce rééquilibrage au bénéfice de la victime en matière civile ainsi qu'en matière administrative, en ce qui concerne la discrimination raciale dans l'accès aux biens et aux services (notamment éducation, logement, Sécurité sociale). Cette initiative législative est d'autant plus souhaitable que la charte de l'Union européenne énonce un principe général <sup>4</sup> de non-discrimination, tout comme le protocole n° 12 à la Convention européenne des Droits de l'homme. Il s'ensuit clairement que le bénéfice de tous les droits sociaux doit être assuré sans discrimination.

---

1 Voir l'article 3 (1) g) de la directive.

2 Voir l'article 225-2 1° et 4° du Code pénal.

3 Voir *supra*, I. B. 2°/ b).

4 Souligné par nous.

L'alinéa 5 de l'article 8 de la directive 2000/43/CE relatif à la charge de la preuve permet d'exclure le droit pénal puisqu'il dispose que « *Les États membres peuvent ne pas appliquer [le rééquilibrage de la charge de la preuve] aux procédures dans lesquelles l'instruction des faits incombe à la juridiction ou à l'instance compétente* ». L'attitude de la France en la matière est donc conforme à la directive et permet la pleine application du principe constitutionnel du respect de la présomption d'innocence <sup>1</sup>.

La Cour européenne des Droits de l'homme s'est également interrogée sur la valeur des présomptions, qu'elles soient de droit ou de fait. Elle a considéré à cet effet que « *La Convention [européenne des Droits de l'homme] n'y met pas obstacle en principe, mais en matière pénale, elle oblige les États contractants à ne pas dépasser les limites raisonnables, prenant en compte la gravité de l'enjeu et préservant les droits de la défense* » <sup>2</sup>. L'aménagement de la charge de la preuve en matière pénale irait à l'encontre de cette jurisprudence et porterait atteinte au principe du respect de la présomption d'innocence <sup>3</sup>.

## **2) Les interrogations liées à la transposition de l'article 13 de la directive 2000/43/CE du 29 juin 2000**

L'article 13 de la directive 2000/43/CE dispose que :

« 1. *Les États membres désignent un ou plusieurs organismes chargés de promouvoir l'égalité de traitement entre toutes les personnes sans discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique. Ils peuvent faire partie d'organes chargés de défendre à l'échelon national les droits de l'homme ou de protéger les droits de la personne.*

« 2. *Les États membres font en sorte que ces organismes aient pour compétence :*

- *sans préjudice des droits des victimes et des associations, organisations et autres personnes visées à l'article 7, paragraphe 2, d'apporter aux personnes victimes de discrimination une aide indépendante pour engager une procédure pour discrimination ;*
- *de conduire des études indépendantes concernant les discriminations ;*
- *de publier des rapports indépendants et d'émettre des recommandations sur toutes les questions liées à ces discriminations ».*

Cet article est intéressant à plusieurs égards et pose certains problèmes quant à sa transposition effective dans le système français. Tout d'abord, un changement très net s'est opéré entre l'article correspondant de la proposition de directive présentée par la Commission <sup>4</sup> et le texte actuel. En effet, l'article 12

1 Voir l'article 9 de la Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen de 1789.

2 Voir CEDH, affaire *Funke c. France*, 25 février 1993, *Recueil Série A n° 256*. La chambre criminelle de la Cour de Cassation s'est ralliée à cette formule.

3 Dans ce sens, voir la contribution du ministère de la Justice, in *Rapport de la CNCDH 1999*, pp. 121-124.

4 Voir la proposition de directive du Conseil relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes dans distinction de race ou d'origine ethnique présentée par la Commission, COM (1999) 566 final.

de la proposition de directive prévoyait la mise en place « d'organismes indépendants » et fixait leur rôle. Force est de constater que les attributions qui leur étaient alors imparties étaient beaucoup plus larges que celles finalement retenues <sup>1</sup>. Le deuxième alinéa de la proposition de directive disposait en effet que :

« Les États membres font en sorte que ces organismes indépendants aient notamment pour fonction de **recevoir les plaintes** de personnes victimes d'une discrimination fondée sur la race et l'origine ethnique et **d'y donner suite, d'entamer des enquêtes** ou des études concernant la discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique et de publier des rapports et d'émettre des recommandations sur les questions liées à ce type de discrimination » <sup>2</sup>.

La Commission nationale consultative des Droits de l'homme s'était alors prononcée en faveur de la création de tels organismes tout en souhaitant que leurs mandats soient plus précisément définis afin de respecter pleinement le champ d'intervention du judiciaire <sup>3</sup>. Finalement, ce problème ne se pose plus eu égard à la rédaction de la directive en l'état actuel.

Les incertitudes liées à la transposition en droit interne français de l'article 13 de la directive 2000/43/CE découlent, d'une part de l'éparpillement et de la diversité des organismes susceptibles de remplir les missions posées par cet article, et ce sans effort de coordination, d'autre part des questions relatives à l'indépendance de certains d'entre eux.

#### *a) Pluralité d'organismes et absence de coordination*

L'article 13 de la directive 2000/43/CE n'impose pas aux États membres de créer une structure unique chargée de remplir les missions énoncées à l'alinéa 2. Ainsi la France, dotée d'un certain nombre d'organismes de promotion des droits de l'homme et de lutte contre les discriminations, semble à première vue satisfaire les exigences posées. Cependant le système français actuel privilégie une approche fragmentée : non seulement les fonctions d'études et de traitement des plaintes sont généralement dissociées, mais encore l'approche sectorielle domine.

En effet, en ce qui concerne la conduite d'études et la publication de rapports sur toutes questions liées aux discriminations raciales, plusieurs organismes sont d'ores et déjà compétents. Outre le GELD dont c'est la mission principale <sup>4</sup>, la France a également institué d'autres structures qui étudient de manière plus ou moins directe les questions liées au racisme et à la xénophobie, notamment la Commission nationale consultative des Droits de l'homme <sup>5</sup>, le

---

1 Voir *supra*, le 2<sup>e</sup> alinéa de l'article 13 de la directive 2000/43/CE.

2 Souligné par nous.

3 Voir lettre du président Pierre Truche adressée au Premier ministre Lionel Jospin en date du 7 avril 2000, paragraphe 5.

4 Voir *supra*, II. A. 1<sup>o</sup>/ b) i).

5 La loi n° 90-615 du 13 juillet 1990 tendant à réprimer tout acte raciste, antisémite ou xénophobe confie à la CNCDH la rédaction d'un rapport annuel sur la lutte contre le racisme. En outre la CNCDH est dotée d'une sous-commission spécialisée dans ce domaine.

Haut Conseil à l'intégration <sup>1</sup> et l'Agence pour le développement des relations interculturelles (ADRI) <sup>2</sup>.

De même, s'agissant de l'aide pour engager une procédure pour discrimination, les CODAC, via le traitement des appels « 114 » <sup>3</sup>, ne sont pas les seuls organismes compétents. Les maisons de justice et du droit <sup>4</sup> ainsi que la Commission de déontologie de la sécurité <sup>5</sup> et l'institution du défenseur des enfants <sup>6</sup> peuvent aider les victimes à faire valoir leurs droits, que ce soit par voie juridictionnelle ou non. Le médiateur de la République peut également jouer un rôle en matière non contentieuse, dans les cas de discrimination mettant en cause l'administration.

L'existence d'une pluralité d'organismes menant à bien les missions définies à l'article 13 de la directive 2000/43/CE pourrait constituer un atout en ce qui concerne la lutte contre les discriminations fondée sur la race ou l'origine ethnique. Force est cependant de constater qu'en l'absence de coordination organisée entre ces diverses structures, la synergie de leurs actions et, plus généralement, l'efficacité maximale de la promotion de l'égalité de traitement ne sont pas assurées. À l'opposé, certains pays d'Europe ont opté pour la création d'un organisme unique, compétent aussi bien dans la direction d'études que dans le traitement des plaintes individuelles <sup>7</sup>. Une telle approche paraît plus cohérente.

L'article 9 de la loi du 16 novembre 2001, qui confère une base légale au dispositif du « 114 », dispose en son alinéa 4 qu'« *un décret en Conseil d'État précise les modalités de transmission des informations entre les échelons national et départemental [...]* » <sup>8</sup>. Au-delà du symbolisme de la légalisation du « 114 », ce texte ouvre opportunément la voie à une réflexion sur le renforcement et la visibilité d'un véritable « échelon national » de la promotion de la lutte contre les discriminations. La question de savoir si ce rôle est déjà ou sera assigné au GELD, et dans ce cas sous quelle forme, se pose.

En tout état de cause, le décret prévu devra nécessairement prendre en compte la question de l'indépendance des organismes en question afin de se conformer aux prescriptions de l'article 13 de la directive 2000/43/CE.

---

1 Créé en 1990, le HCI est chargé d'une mission de coordination d'harmonisation et de production des statistiques sur l'immigration et l'intégration.

2 L'ADRI est le point d'appui français du réseau RAXEN (*European Racism and Xenophobia Network*). Dans ce cadre, elle a été, par exemple, amenée à rédiger des rapports sur le phénomène de discrimination raciales en France.

3 Voir *supra* II. A. 2° b).

4 Voir *supra* I. A. 1° a).

5 Autorité administrative indépendante créée par la loi 2000-494 du 6 juin 2001. Cette Commission peut, dans les limites de son mandat, porter à la connaissance du procureur de la République les faits laissant présumer l'existence d'une infraction pénale, y compris les cas de discrimination raciale.

6 Autorité indépendante instituée par la loi n° 2000-196 du 6 mars 2000 et chargée de défendre et de promouvoir les droits de l'enfant consacrés par la loi ou par un engagement international régulièrement ratifié ou approuvé.

7 Voir le Centre belge pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme [http : //www.antiracisme.be/fr](http://www.antiracisme.be/fr)

8 Souligné par nous.

## *b) La question de l'indépendance des organismes*

Si la mention d'un « organisme indépendant » a été supprimée lors de l'adoption de la directive 2000/43/CE, contrairement à la proposition initiale de la Commission, la question de l'indépendance des organismes chargés de promouvoir l'égalité de traitement entre toutes les personnes sans discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique n'en reste pas moins posée. L'article 13 de la directive énonce en effet que toutes les missions qui leur sont imparties doivent être exercées de façon « indépendante ». Or si l'on considère que, pour l'essentiel, ces missions incombent actuellement et continueront probablement d'incomber au GELD et aux CODAC, force est de remarquer que ni l'un ni l'autre n'apparaissent comme véritablement autonomes vis-à-vis des autorités publiques.

En ce qui concerne la conduite d'études et le pilotage du dispositif de traitement des cas de discrimination signalés, le GELD est la seule structure spécialisée en matière de discrimination raciale et serait donc la plus qualifiée pour prendre en charge, à l'échelon national, les objectifs assignés. Mais, une attention particulière devra alors être portée à la question de son indépendance qui reste pour le moment relative et tient essentiellement au rôle de son conseil d'orientation. En effet, la composition du conseil d'administration du GELD est très fortement marquée par la présence des différents ministères concernés.

S'agissant du dispositif local de traitement des cas signalés et de soutien aux victimes, les CODAC en assument largement la responsabilité. Cependant leur composition, ainsi que le fait qu'elles soient placées sous la présidence du préfet, ne garantissent pas leur indépendance. Or, si ces commissions ont été initialement instituées en vue de définir une politique locale de lutte contre les discriminations en accord avec les autorités publiques concernées, elles ont reçu en outre, par la suite, la mission d'assurer le traitement et le suivi des cas de discriminations signalés par le « 114 »<sup>1</sup>. Elles peuvent donc être assez souvent exposées, dans cette tâche, au risque de « conflit d'intérêts » lorsque les plaintes mettent en cause le comportement de services publics, nationaux ou locaux. Dans ces conditions, et afin d'être compatible avec les objectifs de l'article 13 de la directive 2000/43/CE, le décret en Conseil d'État mentionné à l'article 9 de la loi du 16 novembre 2001 devrait prescrire et aménager un « isolement » de la fonction de traitement des appels du « 114 » au sein de chaque CODAC.

---

<sup>1</sup> Voir *supra*, II. A. 2<sup>o</sup>/ b).



La nouvelle mission des CODAC ne saurait faire perdre de vue le rôle essentiel joué par les maisons de justice et du droit dans l'aide aux victimes et l'accès au droit <sup>1</sup>. Leur indépendance paraît mieux garantie et leur action de plus en plus efficace.

## Conclusion

La politique française de lutte contre le racisme se développe désormais sur deux terrains : celui, ancien et classique, de la norme législative et celui, plus récent, des dispositifs pratiques d'étude et de lutte contre les discriminations, incluant les actions de soutien aux victimes.

L'appareil législatif, déjà très substantiel, vient d'être utilement complété grâce à l'influence du droit communautaire. En particulier, le réaménagement, depuis longtemps souhaité, de la charge de la preuve est une avancée remarquable qui devrait renforcer sensiblement l'efficacité de la lutte contre les discriminations.

En ce qui concerne la mise en place des dispositifs pratiques (GELD, CODAC, « 114 ») qui entendaient développer le soutien aux victimes, l'évolution semble se poursuivre dans le sens de la consolidation et d'une meilleure visibilité. Ces institutions jeunes et encore imparfaites <sup>2</sup> devraient se trouver renforcées tant par les dispositions fermes et précises de la circulaire interministérielle du 30 octobre 2001 que par la consécration législative du « 114 » dans la loi du 16 novembre 2001. Les exigences communautaires postulent encore un nouvel effort dans deux directions principales avant l'expiration du délai de transposition : la mise en œuvre d'une meilleure coordination des diverses institutions chargées de promouvoir le respect de l'égalité de traitement, et la recherche de dispositions statutaires propres à assurer leur indépendance dans l'exercice de cette mission.

Il faut enfin redire que tous ces dispositifs, normatifs et pratiques, ne peuvent donner leur pleine mesure qu'au prix d'un effort important et constant de formation de tous les acteurs (fonctionnaires, magistrats, travailleurs sociaux, associations, médias...) du combat contre les discriminations.

---

1 Voir *supra* I. A. 1°/ a).

2 Voir *Rapport CNCDH 2000*.

## **Annexe 1 : contribution de SOS Racisme**

### **Mesures de soutien aux victimes de discriminations raciales et de racisme**

#### **Accueil des victimes**

Les victimes qui souhaitent se mobiliser ou tout du moins se confier contactent les associations compétentes ou se dirigent plus simplement vers la police.

De ce point de vue, les associations ont pour habitude de recevoir les victimes individuellement quand celles-ci le souhaitent, les écoutent et leur présentent leurs différentes possibilités qui existent et leurs conséquences : plainte judiciaire, lettre à l'employeur, à la mairie... ou tout simplement non intervention. L'association peut soutenir de manière explicite la victime si celle-ci le souhaite (éventuelle constitution partie civile).

Pour ce qui est de la police qui est souvent la première interface, la situation est plus compliquée.

– Premier problème : ces victimes craignent cette institution, ne lui font parfois pas confiance, ont peur d'entrer dans un commissariat et de l'accueil qui peut leur être fait.

– Deuxième problème : ces craintes ne sont pas toujours infondées.

En effet, les victimes ne sont pas toujours reçues comme elles le devraient.

Les policiers n'accordent pas toujours autant d'attention à ces formes d'atteinte à la dignité qu'ils n'en portent aux atteintes à la propriété ou à l'intégrité physique des personnes alors que les délits de racisme et de discrimination comportent une violence psychologique terrible.

On peut souligner à cet égard une carence de formation des agents policiers. Ceux-ci connaissent mal les délais de prescription pour chaque type d'infraction et ne sont donc pas en mesure de conseiller les victimes en tenant compte de ces éléments pourtant primordiaux. Ils sont aussi peu au fait des moyens de recherche de preuve et dirigent mal les témoignages des victimes en ce sens.

Par ailleurs, il est parfois arrivé que la personne soit traitée davantage comme un coupable que comme la victime qu'elle est.

Enfin, il est remarquable de noter que des victimes ont été dirigées vers notre association par des policiers eux-mêmes. Ceux-ci avaient sans doute conscience que leur institution serait d'une aide moindre qu'une association spécialisée. Si leur réflexe est à saluer, sur le fond, il est symptomatique de l'incompétence du corps policier pour accompagner et soutenir les victimes de racisme. En orientant les victimes de racisme vers nous, ces policiers ne visent pas toujours la complémentarité.

Sur les questions de l'emploi, l'engagement des syndicats et des délégués du personnel est primordial car ils représentent le premier recours accessible pour la victime. Ces délégués devraient donc tous suivre une formation pour connaître la législation en la matière et conseiller ainsi au mieux les victimes qui font appel à eux. Ils se doivent de défendre l'intérêt de ces salariés victimes parfois de moqueries racistes au sein de leur service ou licenciés pour des motifs discriminatoires. Par ailleurs, ces délégués doivent travailler main dans la main avec l'inspection du travail qui est souvent saisie par les victimes de racisme au travail. Malheureusement, les preuves manquent souvent et les inspecteurs n'ont pas de réels pouvoirs d'enquête (sauf en cas de discrimination depuis la récente législation) et leurs PV n'ont pas grande conséquence. Ajoutons enfin que pour mieux soutenir ces victimes de racisme, mais aussi toutes les autres, les inspecteurs sont en nombre ridicule sur le territoire et de ce fait totalement submergés de travail.

Au-delà des associations comme la nôtre, les victimes devraient être systématiquement orientées vers des associations d'aide aux victimes ou des services compétents après avoir témoigné devant la police pour un réel soutien psychologique. Car faute de ce soutien psychologique, de nombreuses victimes tombent dans la dépression nerveuse, connaissent des troubles du sommeil et du comportement durables.

Les CODAC qui sont des structures de proximité (même si cet aspect devrait être encore grandement amélioré) pourraient coordonner ce travail complémentaire de la police, des associations anti-racistes et d'aide aux victimes et des services médico-psychologiques.

Il doit aussi être clair qu'un dossier n'est pas clos à partir du moment où la plainte est exclue : D'autres formes de soutien peuvent être apportées suivant le cas concerné (intervention auprès de l'employeur, de l'administration concernée, tribunal civil...) pour faire cesser l'infraction ou prévenir tout renouvellement.

La nouvelle circulaire interministérielle concernant les CODAC aborde ces éléments mais il faudra être vigilant sur son application pratique et quotidienne.

## **Les conseils à la victime**

*A priori*, quand les victimes se rendent dans un commissariat, c'est pour déposer plainte.

Mais, les mains courantes constituent souvent une manière de se débarrasser de la victime sans que leur portée soit véritablement explicitée à la victime. La victime pense alors qu'un processus juridique est lancé alors qu'il n'en est rien.

De ce point de vue, il est primordial de ne pas infantiliser la victime. Qu'il s'agisse des associations, de la police ou du parquet, il n'est pas possible d'engager la victime sur une voie sans lui présenter cette voie et ses conséquences

notamment juridiques. Cela vaut pour la main courante, la plainte mais aussi pour toutes les mesures de conciliation, de médiation...

Ces explications ne peuvent que renforcer la victime qui choisira en toute connaissance des choses et ne se sentira pas flouée par un résultat inattendu. Surtout, cela lui permet d'intégrer ces instruments de défense et de pouvoir agir de manière sans doute plus autonome si des problèmes similaires se représentent.

Le numéro vert du 114 qui constitue un soutien pour les victimes a été heureusement perfectionné et les écoutants ont été formés. Les victimes orientées vers les CODAC seront dorénavant informées du référent qui leur sera attribué et des éventuelles suites données à leur appel (mais *quid* des autres victimes dont les dossiers ne sont pas transmis aux CODAC ?). Jusque-là, une majorité de ces appels n'aboutissent pas poussant leurs auteurs à l'incompréhension et au fatalisme.

De plus, pour un bon soutien des victimes, les référents ne peuvent être issus des institutions incriminées par ces mêmes victimes.

Le problème de la protection des victimes mais aussi des témoins est crucial. Tout doit être fait pour permettre l'expression de ce qui a été subi sans peur de représailles ultérieures. Cela vaut surtout pour les témoins de racisme ou de discrimination au travail qui risquent le licenciement en aidant la victime. Les nouveaux dispositifs mis en place protègent en partie témoins et victimes mais seulement dans le cadre de la procédure civile et, ils restent encore insuffisants car on sait qu'on ne motive pas un licenciement en liant celui-ci à une plainte ou un témoignage ; non, la victime ou le témoin est plutôt poussé à la faute sous un contrôle des plus sévères.

## **Le suivi des plaintes**

Quand la victime souhaite porter plainte, il n'est pas utile de l'en dissuader mais il faut expliquer que déposer plainte n'est pas forcément obtenir un procès et la réparation du préjudice. Le processus est long et la victime doit être prévenue, il est aléatoire car un classement sans suite est toujours possible.

À cet égard, on sait que certaines victimes ne possèdent pas les éléments de preuve suffisants pour faire aboutir leur plainte. Il faut le dire à la victime mais ne pas empêcher la plainte car le simple fait de déposer officiellement plainte peut suffire à la victime en tant qu'acte symbolique.

De plus, il faudrait rappeler à tous que ce n'est pas à la victime de bâtir tout son dossier de plainte (ni aux associations) : la recherche des preuves n'est pas son domaine mais celui de la police judiciaire. Il est donc regrettable qu'une grande partie des plaintes déposées se terminent en classements sans suite sans qu'aucune enquête n'ait été réellement préalablement lancée.

En ce sens, les *testings* que nous organisons représentent une forme de soutien de la victime qui voit souvent son témoignage ainsi corroboré alors que

jusqu'à-là, elle était seule. C'est ainsi un bon moyen pour démontrer à la victime que la mobilisation collective paye.

La justice doit se doter de moyens comparables d'action pour soutenir les propos des victimes.

Par ailleurs, les recours face à un classement sans suite pourraient être explicités à la victime oralement car une lettre ne suffit pas toujours pour des gens totalement étrangers au droit et au système judiciaire.

De ce point de vue, les CODAC pourraient avoir un rôle à jouer : elles doivent s'assurer du suivi de leurs dossiers auprès des parquets et en informer les victimes qui ne comprennent pas toujours l'imbroglie juridique contenu dans la lettre du procureur qu'ils reçoivent parfois.

### **Conciliation, médiation... procès**

Notre association n'apprécie pas trop ces demi-mesures que sont souvent la médiation mais plus encore la conciliation.

Elles sont souvent improprement utilisées pour des situations trop graves. Et de ce fait, leurs résultats sont maigres. Sans doute aussi parce que la victime n'a pas toujours bien saisi la nature de ces processus et leurs conséquences juridiques.

Ces processus doivent être utilisés pour des situations bien particulières (troubles de voisinages par exemple mais non une discrimination !).

Quant au procès, il nécessite aussi que la victime soit bien informée de ses droits.

De ce point de vue, l'aide juridictionnelle (AJ) est cruciale. Les victimes se contentent parfois d'une main courante car dans l'ignorance de ce dispositif public, elles pensent qu'elles ne pourront pas financer leur éventuelle défense.

Les dossiers d'AJ devraient sans doute être remis aux victimes qui viennent de déposer plainte dans les commissariats.

Ce dispositif reste pourtant insuffisant car les seuils de revenus exigés sont trop bas : de nombreuses victimes pourtant peu aisées n'y ont de ce fait pas accès et renoncent à toute démarche. Les barèmes sont eux aussi scandaleux : les avocats qui acceptent l'AJ sont très faiblement rémunérés pour des affaires qui nécessitent parfois de longues investigations (parfois de terrain) et recherches qui ne sont parfois pas effectuées faute d'une juste indemnisation. Nous attendons de ce point de vue, la réforme annoncée de pied ferme !

### **Réparation du préjudice**

La question des sanctions est notamment posée. Il est aujourd'hui regrettable que les auteurs de discriminations ou d'actes/propos racistes ne soient pas

sanctionnés à la mesure de ce que les textes prévoient. À quoi bon inscrire des sanctions que l'on n'applique jamais ?

C'est de la responsabilité de l'État de bien marquer la limite à ne pas franchir, de bien faire prendre conscience de la gravité de tels actes, de leurs violences et des dégâts qu'ils causent chez l'individu concerné.

Nous n'exigeons pas que les mesures de prison ferme se multiplient mais à l'inverse les amendes d'à peine quelques milliers de francs ne suffisent pas toujours.

Le préjudice doit être reconnu de manière proportionné et réparé. C'est aussi une manière de reconnaître la victime dans sa démarche et d'adresser un signe à toute la société sur ces questions raciales.

Enfin, dernière chose, l'État doit soutenir davantage et mieux les associations qui s'efforcent d'aider ces victimes (parfois en palliant aux carences de l'État, parfois dans le cadre d'une quasi délégation de service public) : nos bénévoles ne s'en sortent pas face au flux de demandes d'aide et de conseil ! Les syndicats doivent aussi être largement subventionnés pour que leurs délégués du personnel soient formés sur cette question.

## **Annexe 2 : contribution du MRAP**

### **Les aspects juridiques du soutien aux victimes**

L'effectivité du droit à un recours pour les victimes de racisme requiert nécessairement une amélioration du dispositif public d'accès au droit. Cette notion comporte, comme le stipule l'article 53 de la loi du 10 juillet 1991 modifiée :

« 1° – *L'information générale des personnes sur leurs droits et obligations, ainsi que leur orientation vers les organismes chargés de la mise en œuvre de ces droits.*

« 2° – *L'aide dans l'accomplissement de toute démarche en vue de l'exercice d'un droit ou de l'exécution d'une obligation de nature juridique et l'assistance au cours de procédures non juridictionnelles.*

« 3° – *La consultation en matière juridique.*

« 4° – *L'assistance à la rédaction et à la conclusion des actes juridiques.* »

Nous aborderons donc l'accès au droit des victimes de racisme sous deux angles : l'un qui a trait à l'information juridique et qui requiert une formation des accueillants, l'autre qui recouvre l'accompagnement dans les démarches juridiques en vue d'une résolution du conflit ou d'une réparation satisfaisante du préjudice.

### **L'accès au droit à travers l'information et la formation des accueillants**

La politique d'accès au droit s'est traduite ces dernières années par le développement de structures locales telles que les maisons de justice et du droit ou les antennes de justice. Mais ce n'est que récemment, dans le cadre de la transposition de directives européennes, qu'une politique d'accès au droit intégrant la lutte contre le racisme commence à émerger. Jusqu'alors l'aide aux victimes de racisme était principalement assurée par les acteurs privés (associations, avocats). L'ampleur du phénomène discriminatoire méritait que les pouvoirs publics attachent une attention particulière aux victimes des actes racistes et s'investissent davantage dans la lutte contre le racisme.

L'une des premières mesures gouvernementales dans ce domaine a été la création des Commissions départementales d'accès à la citoyenneté (CODAC) et la mise en place de la plate-forme d'appel 114.

Les circulaires instaurant ce nouveau dispositif insistaient sur la nécessité d'assurer un traitement individuel des cas. Mais la rapidité de la mise en place du dispositif et l'absence de concertation avec les préfetures n'ont pas permis qu'un accueil personnalisé soit assuré et ont généré des désillusions.

Certaines CODAC ont toutefois pris en compte l'importance de créer des structures locales d'accueil. Ainsi, à Paris, a été mise en place une permanence d'information spécifique aux victimes de discrimination au sein de la Maison de justice et du droit du X<sup>e</sup> arrondissement animée par le MRAP.

De son côté, le MRAP a multiplié les antennes locales d'accueil et de soutien des victimes de discrimination grâce à l'aide apportée par le gouvernement à sa campagne de lutte contre les discriminations : quarante-neuf permanences réparties sur vingt-huit départements ont ainsi vu le jour.

L'ouverture de lieux d'accueil donne plus de visibilité au dispositif public de lutte contre le racisme. Ce dernier doit cependant être amélioré par le renforcement de la formation du personnel affecté à ces missions, comme le préconise la circulaire du 30 octobre 2001.

De fait, la formation à l'accueil des victimes de racisme induit nécessairement une formation technique en raison de la spécificité de la législation antiraciste et une formation à l'écoute au regard du choc psychologique vécu par les victimes de racisme.

Des projets de formation à destination des fonctionnaires ont été initiés par la CODAC et le parquet de Paris. Des officiers de police judiciaire ont ainsi suivi des formations assurées par le parquet et des associations antiracistes.

On rappellera également la mise en place d'une section spécialisée sur les infractions racistes au sein du parquet de Paris.

De telles initiatives concourent à la sensibilisation des officiers de police judiciaire et des magistrats. Le partenariat avec les associations favorise également l'instauration au niveau local d'une politique de lutte contre le racisme plus dynamique et efficace.

Il serait souhaitable que de telles actions soient développées sur l'ensemble du territoire national.

Mais, l'attente des victimes de racisme va au-delà de l'écoute et de la recherche d'informations sur leurs droits. Ces dernières manifestent également un besoin d'accompagnement dans les démarches à accomplir afin d'obtenir la résolution d'un conflit ou une réparation.

## **L'accès au droit à travers l'accompagnement juridique**

L'isolement fréquent des victimes de racisme, ainsi que leur méconnaissance du fonctionnement de la justice, nécessite un accompagnement juridique personnalisé et une présentation claire des différentes procédures qui s'offrent à elles.

Traditionnellement, le recours à la voie pénale est le plus fréquemment conseillé et mis en œuvre. Sous l'impulsion du droit communautaire, d'autres voies vont être explorées pour contourner l'obstacle souvent insurmontable de la preuve.



Ainsi, la transposition en droit interne de la directive du 29 juin 2000, par l'adoption de la loi du 16 novembre 2001, consacre devant les juridictions prud'homales. Ce régime probatoire va faciliter la preuve du fait discriminatoire par la victime car cette dernière n'aura plus à démontrer le caractère raciste de l'inégalité de traitement.

L'action en substitution des associations antiracistes, ouverte par la loi du 16 novembre, va permettre de développer des partenariats avec les syndicats, ainsi que des échanges d'expériences et de compétences au profit des victimes. Les associations disposent d'une expérience et d'une sensibilité en matière d'accompagnement des victimes de racisme, les syndicats ont quant à eux une bonne connaissance du terrain et des pouvoirs au sein de l'entreprise.

Toutefois, même si la voie prud'homale ouvre de nouvelles perspectives pour les victimes, elle reste réservée aux discriminations dans le domaine de l'emploi et ne comporte pas la vertu symbolique de la procédure pénale.

En effet, la mise en œuvre de l'action publique en matière de discriminations souligne la gravité de ces comportements pour la cohésion sociale.

Il n'en demeure pas moins que le fardeau de la preuve dans ce domaine est plus lourd pour le plaignant puisque ce dernier doit rapporter la preuve des faits mais aussi de l'intention raciste. Aussi, si l'on ne souhaite pas que la procédure pénale soit délaissée au profit de la procédure prud'homale, la question de l'aménagement de la charge de la preuve en matière pénale doit cesser d'être occultée.

Quoi qu'il en soit, une réforme ne saurait suffire, si elle n'est pas accompagnée d'une mobilisation de l'ensemble des magistrats dans la lutte contre le racisme. Cette mobilisation doit se faire à la fois sur le terrain de la recherche de la preuve et sur le terrain de la sanction.

À ce jour, si le Code pénal offre un éventail plus large en termes de sanctions (privation des droits civiques, publication du jugement, fermeture des établissements), dans la pratique, les auteurs d'infractions à caractère raciste sont malheureusement faiblement sanctionnés (dommages et intérêts souvent dérisoires, peines d'amendes faibles et peines de prison extrêmement rares et jamais fermes).

Mais le traitement des discriminations ne peut se concevoir exclusivement sous l'angle judiciaire, d'autres voies doivent être envisagées, telles que les règlements amiables.

La reconnaissance du caractère raciste du comportement et la transparence font partie des éléments qui doivent gouverner la mise en œuvre des conciliations.

En conclusion, même s'il faut s'attacher à améliorer l'accompagnement et le soutien de proximité des victimes, il convient également de dépasser le traitement individuel pour élaborer une politique globale de lutte contre le racisme.

## **Annexe 3 : loi n° 2001 – 1066 du 16 novembre 2001 relative à la lutte contre les discriminations**

### **Article 1<sup>er</sup>**

I. – L'article L. 122-45 du Code du travail est ainsi rédigé :

« Art. L. 122-45. – Aucune personne ne peut être écartée d'une procédure de recrutement ou de l'accès à un stage ou à une période de formation en entreprise, aucun salarié ne peut être sanctionné, licencié ou faire l'objet d'une mesure discriminatoire, directe ou indirecte, notamment en matière de rémunération, de formation, de reclassement, d'affectation, de qualification, de classification, de promotion professionnelle, de mutation ou de renouvellement de contrat en raison de son origine, de son sexe, de ses mœurs, de son orientation sexuelle, de son âge, de sa situation de famille, de son appartenance ou de sa non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation ou une race, de ses opinions politiques, de ses activités syndicales ou mutualistes, de ses convictions religieuses, de son apparence physique, de son patronyme ou, sauf inaptitude constatée par le médecin du travail dans le cadre du titre IV du livre II du présent Code, en raison de son état de santé ou de son handicap.

« Aucun salarié ne peut être sanctionné, licencié ou faire l'objet d'une mesure discriminatoire visée à l'alinéa précédent en raison de l'exercice normal du droit de grève.

« Aucun salarié ne peut être sanctionné, licencié ou faire l'objet d'une mesure discriminatoire pour avoir témoigné des agissements définis aux alinéas précédents ou pour les avoir relatés.

« En cas de litige relatif à l'application des alinéas précédents, le salarié concerné ou le candidat à un recrutement, à un stage ou à une période de formation en entreprise présente des éléments de fait laissant supposer l'existence d'une discrimination directe ou indirecte. Au vu de ces éléments, il incombe à la partie défenderesse de prouver que sa décision est justifiée par des éléments objectifs étrangers à toute discrimination. Le juge forme sa conviction après avoir ordonné, en cas de besoin, toutes les mesures d'instruction qu'il estime utiles.

« Toute disposition ou tout acte contraire à l'égard d'un salarié est nul de plein droit. »

II. – L'article L. 122-35 du Code du travail est ainsi modifié :

1) Au deuxième alinéa, après le mot : « mœurs, », sont insérés les mots : « de leur orientation sexuelle, de leur âge, » ;

2) Au deuxième alinéa, après le mot : « confessions, », sont insérés les mots : « de leur apparence physique, de leur patronyme, ».

III. – L'article 225-1 du Code pénal est ainsi modifié :

1) Au premier alinéa :

a) Après le mot : « famille, », sont insérés les mots : « de leur apparence physique, de leur patronyme, » ;

b) Après le mot : « mœurs, », sont insérés les mots : « de leur orientation sexuelle, de leur âge, » ;

2) Au deuxième alinéa :

a) Après le mot : « famille, », sont insérés les mots : « de l'apparence physique, du patronyme, » ;

b) Après le mot : « mœurs, », sont insérés les mots : « de l'orientation sexuelle, de l'âge, ».

IV. – L'article 225-2 du Code pénal est ainsi modifié :

1) Au 5°, après les mots : « offre d'emploi », sont insérés les mots : « une demande de stage ou une période de formation en entreprise » ;

2) L'article est complété par un 6° ainsi rédigé :

« 6° A refuser d'accepter une personne à l'un des stages visés par le 2° de l'article L. 412-8 du Code de la sécurité sociale. »

V. – L'article L. 611-1 du Code du travail est ainsi modifié :

1) Au deuxième alinéa, les mots : « à la règle de l'égalité professionnelle » sont supprimés ;

2) Au deuxième alinéa, après les mots : « au 3° », sont insérés les mots : « et au 6° ».

VI. – Dans le quatrième alinéa de l'article L. 611-6 du Code du travail, les mots : « à la règle de l'égalité professionnelle » sont supprimés et, après les mots : « au 3° », sont insérés les mots : « et au 6° ».

VII. – L'article L. 611-9 du Code du travail est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Les inspecteurs du travail peuvent se faire communiquer tout document ou tout élément d'information, quel qu'en soit le support, utile à la constatation de faits susceptibles de permettre d'établir l'existence ou l'absence d'une méconnaissance des articles L. 122-45, L. 123-1 et L. 412-2 du présent Code et de l'article 225-2 du Code pénal. »

## Article 2

I. – Après l'article L. 122-45 du Code du travail, il est inséré un article L. 122-45-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 122-45-1. – Les organisations syndicales représentatives au plan national, départemental, pour ce qui concerne les départements d'outre-mer, ou dans l'entreprise peuvent exercer en justice toutes actions qui naissent de l'article L.

122-45, dans les conditions prévues par celui-ci, en faveur d'un candidat à un emploi, à un stage ou une période de formation en entreprise ou d'un salarié de l'entreprise sans avoir à justifier d'un mandat de l'intéressé, pourvu que celui-ci ait été averti par écrit et ne s'y soit pas opposé dans un délai de quinze jours à compter de la date à laquelle l'organisation syndicale lui a notifié son intention. L'intéressé peut toujours intervenir à l'instance engagée par le syndicat.

« Les associations régulièrement constituées depuis cinq ans au moins pour la lutte contre les discriminations peuvent exercer en justice toutes actions qui naissent de l'article L. 122-45, dans les conditions prévues par celui-ci, en faveur d'un candidat à un emploi, à un stage ou une période de formation en entreprise ou d'un salarié de l'entreprise sous réserve qu'elles justifient d'un accord écrit de l'intéressé. Celui-ci peut toujours intervenir à l'instance engagée par l'association et y mettre un terme à tout moment. »

II. – Il est inséré, après l'article L. 122-45 du même Code, un article L. 122-45-2 ainsi rédigé :

« Art. L. 122-45-2. – Est nul et de nul effet le licenciement d'un salarié faisant suite à une action en justice engagée par ce salarié ou en sa faveur sur la base des dispositions du présent Code relatives aux discriminations, lorsqu'il est établi que le licenciement n'a pas de cause réelle et sérieuse et constitue en réalité une mesure prise par l'employeur à raison de l'action en justice. En ce cas, la réintégration est de droit et le salarié est regardé comme n'ayant jamais cessé d'occuper son emploi.

« Si le salarié refuse de poursuivre l'exécution du contrat de travail, le conseil de prud'hommes lui alloue une indemnité qui ne peut être inférieure aux salaires des six derniers mois. De plus, le salarié bénéficie également d'une indemnité correspondant à l'indemnité de licenciement prévue par l'article L. 122-9 ou par la convention ou l'accord collectif applicable ou le contrat de travail. Le deuxième alinéa de l'article L. 122-14-4 est également applicable. »

III. – Le premier alinéa de l'article L. 422-1-1 du même Code est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Cette atteinte aux droits des personnes ou aux libertés individuelles peut notamment résulter de toute mesure discriminatoire en matière d'embauche, de rémunération, de formation, de reclassement, d'affectation, de classification, de qualification, de promotion professionnelle, de mutation, de renouvellement de contrat, de sanction ou de licenciement. »

### **Article 3**

Après l'article L. 122-45 du Code du travail, il est inséré un article L. 122-45-3 ainsi rédigé :

« Art. L. 122-45-3. – Les différences de traitement fondées sur l'âge ne constituent pas une discrimination lorsqu'elles sont objectivement et raisonnablement justifiées par un objectif légitime, notamment par des objectifs de politique de l'emploi, et lorsque les moyens de réaliser cet objectif sont appropriés et nécessaires.

« Ces différences peuvent notamment consister en :

« – l’interdiction de l’accès à l’emploi ou la mise en place de conditions de travail spéciales en vue d’assurer la protection des jeunes et des travailleurs âgés ;

« – la fixation d’un âge maximum pour le recrutement, fondée sur la formation requise pour le poste concerné ou la nécessité d’une période d’emploi raisonnable avant la retraite. »

#### **Article 4**

I. – Le quinzième alinéa (10°) de l’article L. 133-5 du Code du travail est ainsi rédigé :

« 10° L’égalité de traitement entre salariés, quelle que soit leur appartenance à une ethnie, une nation ou une race, notamment en matière d’accès à l’emploi, de formation, de promotion professionnelle et de conditions de travail ; ».

II. – Le neuvième alinéa (8°) de l’article L. 136-2 du même Code est ainsi rédigé :

« 8° De suivre annuellement l’application dans les conventions collectives du principe à travail égal salaire égal, du principe de l’égalité professionnelle entre les hommes et les femmes et du principe d’égalité de traitement entre les salariés sans considération d’appartenance à une ethnie, une nation ou une race, de constater les inégalités éventuellement persistantes et d’en analyser les causes ; la commission nationale a qualité pour faire au ministre chargé du travail toute proposition pour promouvoir dans les faits et dans les textes ces principes d’égalité. »

#### **Article 5**

I. – Après le quatrième alinéa de l’article L. 123-1 du Code du travail, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« En cas de litige relatif à l’application du présent article, le salarié concerné ou le candidat à un recrutement présente des éléments de fait laissant supposer l’existence d’une discrimination, directe ou indirecte, fondée sur le sexe ou la situation de famille. Au vu de ces éléments, il incombe à la partie défenderesse de prouver que sa décision est justifiée par des éléments objectifs étrangers à toute discrimination. Le juge forme sa conviction après avoir ordonné, en cas de besoin, toutes les mesures d’instruction qu’il estime utiles. »

II. – L’article L. 123-6 du même Code est ainsi modifié :

1) Après les mots : « organisations syndicales représentatives », sont insérés les mots : « au plan national ou » ;

2) Après les mots : « en faveur », sont insérés les mots : « d’un candidat à un emploi ou ».

## Article 6

L'article L. 140-8 du Code du travail est ainsi rédigé :

« Art. L. 140-8. – En cas de litige relatif à l'application du présent chapitre, les dispositions du cinquième alinéa de l'article L. 123-1 s'appliquent. »

## Article 7

I. – L'intitulé de la section 1 du chapitre III du titre I<sup>er</sup> du livre V du Code du travail est ainsi rédigé : « Électorat, éligibilité et établissement des listes électorales et des listes de candidatures ».

II. – Après le paragraphe 3 de la même section 1, il est inséré un paragraphe 4 ainsi rédigé :

« § 4. – Établissement des listes de candidatures

« Art. L. 513-3-1. – La déclaration de candidature résulte du dépôt à la préfecture d'une liste dans les conditions fixées par décret.

« Ne sont pas recevables les listes présentées soit par un parti politique, soit par une organisation prônant des discriminations fondées notamment sur le sexe, les mœurs, l'orientation sexuelle, l'origine, la nationalité, la race, l'appartenance à une ethnie ou les convictions religieuses, et poursuivant ainsi un objectif étranger à l'institution prud'homale. »

III. – L'article L. 513-10 du Code du travail est ainsi rédigé :

« Art. L. 513-10. – Les contestations relatives à l'électorat sont de la compétence du tribunal d'instance qui statue en dernier ressort. »

IV. – Il est inséré, dans le même Code, un article L. 513-11 ainsi rédigé :

« Art. L. 513-11. – Les contestations relatives à l'éligibilité, à la régularité et à la recevabilité des listes de candidats à l'élection des conseillers prud'hommes, ainsi qu'à la régularité des opérations électorales, sont de la compétence du tribunal d'instance qui statue en dernier ressort. Elles peuvent être portées devant ledit tribunal, avant ou après le scrutin, par tout électeur ou mandataire d'une liste relevant du conseil de prud'hommes pour lequel la contestation est formée, le préfet ou le procureur de la République, dans les conditions fixées par décret en Conseil d'État. »

## Article 8

I. – Il est inséré, dans le Code de l'action sociale et des familles, un article L. 315-14-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 315-14-1. – Dans les établissements et services mentionnés à l'article L. 312-1, le fait qu'un salarié ou un agent a témoigné de mauvais traitements ou privations infligés à une personne accueillie ou relaté de tels agissements ne peut être pris en considération pour décider de mesures défa-

vorables le concernant en matière d'embauche, de rémunération, de formation, d'affectation, de qualification, de classification, de promotion professionnelle, de mutation ou de renouvellement du contrat de travail, ou pour décider la résiliation du contrat de travail ou une sanction disciplinaire.

« En cas de licenciement, le juge peut prononcer la réintégration du salarié concerné si celui-ci le demande. »

II. – Il est inséré, dans le même Code, un article L. 443-11 ainsi rédigé :

« Art. L. 443-11. – Les dispositions de l'article L. 315-14-1 sont applicables aux salariés d'une personne ou d'un couple accueillant. »

### **Article 9**

Un service d'accueil téléphonique gratuit est créé par l'État. Il concourt à la mission de prévention et de lutte contre les discriminations raciales. Ce service a pour objet de recueillir les appels des personnes estimant avoir été victimes ou témoins de discriminations raciales. Il répond aux demandes d'information et de conseil, recueille les cas de discriminations signalés ainsi que les coordonnées des personnes morales désignées comme ayant pu commettre un acte discriminatoire.

Le secret professionnel est applicable aux agents du service d'accueil téléphonique et à toutes les personnes qui, au niveau local, sont chargées de traiter les signalements transmis par ce service dans les conditions prévues aux articles 226-13 et 226-14 du Code pénal.

Dans chaque département est mis en place, en liaison avec l'autorité judiciaire et les organismes et services ayant pour mission ou pour objet de concourir à la lutte contre les discriminations, un dispositif permettant d'assurer le traitement et le suivi des cas signalés et d'apporter un soutien aux victimes, selon des modalités garantissant la confidentialité des informations.

Un décret en Conseil d'État précise les modalités de transmission des informations entre les échelons national et départemental ainsi que les conditions d'organisation et de fonctionnement du dispositif départemental.

L'affichage des coordonnées du service d'accueil téléphonique est obligatoire dans tous les établissements mentionnés à l'article L. 200-1 du Code du travail ainsi que dans les administrations de l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics à caractère administratif, les organismes de sécurité sociale et les autres organismes chargés de la gestion d'un service public administratif.

### **Article 10**

I. – Le premier alinéa de l'article L. 767-2 du Code de la Sécurité sociale est ainsi rédigé :

« Le fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations met en œuvre des actions visant à l'intégration des populations immigrées ou issues de l'immigration résidant en France ainsi qu'à la lutte contre les discriminations dont elles pourraient être victimes. »

II. – Dans le deuxième alinéa du même article, les mots : « le fonds d'action sociale » sont remplacés par les mots : « le fonds d'action et de soutien ».

### **Article 11**

I. – Le deuxième alinéa de l'article 6 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires est ainsi rédigé :

« Aucune distinction, directe ou indirecte, ne peut être faite entre les fonctionnaires en raison de leurs opinions politiques, syndicales, philosophiques ou religieuses, de leur origine, de leur orientation sexuelle, de leur âge, de leur patronyme, de leur état de santé, de leur apparence physique, de leur handicap ou de leur appartenance ou de leur non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie ou une race. »

II. – Après le troisième alinéa du même article, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« De même, des conditions d'âge peuvent être fixées, d'une part, pour le recrutement des fonctionnaires, lorsqu'elles visent à permettre le déroulement de leur carrière, d'autre part, pour la carrière des fonctionnaires, lorsqu'elles résultent des exigences professionnelles, justifiées par l'expérience ou l'ancienneté, requises par les missions qu'ils sont destinés à assurer dans leur corps, cadre d'emplois ou emploi. »

III. – Il est inséré, après le dernier alinéa du même article, quatre alinéas ainsi rédigés :

« Aucune mesure concernant notamment le recrutement, la titularisation, la formation, la notation, la discipline, la promotion, l'affectation et la mutation ne peut être prise à l'égard d'un fonctionnaire en prenant en considération :

« 1) Le fait qu'il a formulé un recours auprès d'un supérieur hiérarchique ou engagé une action en justice visant à faire respecter les principes énoncés au deuxième alinéa du présent article ;

« 2) Ou bien le fait qu'il a témoigné d'agissements contraires à ces principes ou qu'il les a relatés.

« Est passible d'une sanction disciplinaire tout agent ayant procédé aux agissements définis ci-dessus. »



Chapitre 4

# **Les mesures de lutte prises en 2001**



Le présent rapport vise non seulement à dresser un tableau – certains diront une photographie – de l'état du racisme et de la xénophobie en France au travers de statistiques ou d'études, mais aussi, en complément nécessaire, d'inventorier, autant que faire se peut, les différentes mesures prises durant cette période pour lutter contre ces phénomènes, sous toutes les formes choisies.

Pour ce faire, la Commission nationale consultative des Droits de l'homme a demandé, d'une part aux pouvoirs publics et d'autre part aux acteurs de la société civile (associations et syndicats) de présenter, sous leur signature, un bilan des actions menées en 2001.

Ce panorama, bien que non exhaustif, donne un aperçu intéressant des mesures engagées durant l'année. Nous reproduisons dans ce chapitre les contributions qui nous sont parvenues.

## **Ministère des Affaires étrangères**

### **Conférence mondiale contre le racisme (Durban, 31 août-7 septembre 2001)**

La conférence mondiale contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée s'est tenue à Durban du 31 août au 7 septembre 2001. Il s'agissait de la première conférence mondiale sur ce thème depuis la chute du régime d'apartheid en Afrique du Sud, les deux premières conférences mondiales contre le racisme s'étant tenues en 1978 et 1983 à Genève.

La France a été représentée à Durban par M. Charles Josselin, ministre délégué à la coopération et à la francophonie. Outre des agents du ministère des Affaires étrangères et de quelques autres ministères (Intérieur, Justice, Emploi et Solidarité), la délégation comprenait des parlementaires et des représentants de plusieurs centrales syndicales nationales.

## **Les résultats de la conférence mondiale**

La conférence mondiale a fait l'objet d'une préparation approfondie. Quatre conférences régionales de préparation (Strasbourg, Santiago, Dakar et Téhéran) se sont tenues au cours des années 2000 et 2001 ainsi que trois sessions du comité préparatoire. Les sujets difficiles ont été identifiés dès le début de ce processus :

- certains États du Sud souhaitaient que la question des « injustices du passé » soit évoquée en priorité ;
- les États arabes voulaient traiter de la situation au Proche-Orient

Les négociations ont été particulièrement ardues, un accord final ne se dessinant que dans les dernières heures de la conférence, signe de l'importance accordée par les États aux enjeux de Durban.

La partie relative au passé est l'élément le plus novateur de la conférence. Les États sont invités « à exprimer des regrets ou des remords, ou à présenter des excuses pour restaurer la dignité des victimes ». Un appel est lancé à la formulation de programmes de développement en faveur des sociétés qui ont souffert des « injustices du passé ».

La question du Proche-Orient a été traitée à la satisfaction de l'UE. Si les États-Unis et Israël ont quitté la conférence au début de ses travaux en arguant de leur désaccord sur les textes en discussion sur ce point, le document agréé lors de la séance finale et après de longues discussions a notamment permis de repousser toute tentative d'assimiler le sionisme à du racisme.

La conférence de Durban a évoqué la situation des divers publics particulièrement sujets à des discriminations. Les Africains et la diaspora africaine font l'objet du premier chapitre du plan d'action. Sont ensuite évoqués les autochtones, les migrants, les réfugiés, puis les « autres victimes » (victimes de trafic, les Roms, les femmes...). La conférence a également abordé la question des nouvelles formes de discrimination, notamment celles liées aux nouvelles technologies.

## **L'action de la France**

La France a agi, tout au long de la conférence, en étroite concertation avec les autres États de l'Union européenne. Elle a notamment soutenu avec fermeté la présidence belge de l'Union qui, sous la conduite de M. Louis Michel, vice-Premier ministre et ministre des Affaires étrangères, a su préserver son unité jusqu'au bout.

Par sa capacité à mener un dialogue approfondi avec les autres groupes géographiques et à poursuivre les négociations, ce à quoi la France était particulièrement attachée, l'Union européenne s'est affirmée comme un acteur majeur de la conférence. Le départ américain a notamment fait peser sur elle une responsabilité plus grande, la plaçant au centre de toutes les négociations.

La délégation française a marqué, tout au long des travaux, sa détermination à maintenir le dialogue avec l'ensemble des délégations et elle a notamment favorisé une large concertation avec les pays francophones.

De plus, au cours des débats, la France a constamment plaidé pour que la conférence adopte des textes raisonnables dans leur contenu et innovants sur le fond.

Le ministre délégué à la coopération et à la francophonie, qui a prononcé un discours en séance plénière, a rappelé à de nombreuses reprises la position que la France a défendue tout au long des travaux préparatoires et de la conférence :

– Durban était l'occasion pour « dire à la face du monde notre rejet absolu du racisme, de la xénophobie et de toutes les discriminations. » L'horreur des plus grands massacres qu'ils ont provoqués, comme les humiliations au quotidien qui en résultent, sont inacceptables, les uns comme les autres injuriant l'égalité dignité des individus. Il n'existe qu'une seule espèce humaine et M. Josselin a rappelé que la France « *rejette sans appel toute théorie tendant à affirmer l'existence de races humaines distinctes.* »

– Aux yeux de la France, un des objectifs essentiels de la conférence de Durban était d'amener la communauté internationale à regarder en face, de façon équilibrée, les drames de son passé, à rendre hommage à toutes les victimes et à transmettre la volonté de lutter contre toute tentative de résurgence de ces tragédies sous une forme ou sous une autre.

L'esclavage est certes une pratique immémoriale officiellement disparue, mais, en réalité, il se perpétue insidieusement dans certaines régions et à travers certaines pratiques. Si toutes les civilisations l'ont connu, pratiqué ou cautionné, l'organisation de la traite a donné à ce commerce honteux une ampleur inégale après la découverte du Nouveau Monde. Fondée sur la négation de l'autre, sur sa réduction à l'état d'objet, d'outil, de marchandise, la traite a engendré d'immenses souffrances, notamment en Afrique, dans ses peuples et chez leurs descendants, dans les lieux d'exil. La conférence mondiale se devait d'être l'occasion de le reconnaître, d'exprimer des regrets et de s'incliner devant toutes les victimes.

Alors que ces questions occupent une trop faible place dans l'histoire officielle et la mémoire collective, une œuvre de mémoire devait être encouragée par la conférence mondiale, notamment en direction de l'éducation des enfants.

Sur la question des drames du passé, la France a déjà reconnu que l'esclavage, la traite négrière transatlantique ainsi que la traite dans l'Océan indien, perpétrés à partir du XV<sup>e</sup> siècle contre les populations africaines, amérindiennes, malgaches et indiennes constituaient un crime contre l'humanité (loi du 21 mai 2001 adoptée à l'unanimité par le Parlement). En marge de la conférence, M<sup>me</sup> Taubira-Delannon, députée de Guyane et co-auteur de la proposition de loi, a tenu une conférence-débat sur cette loi, qui a reçu un accueil très favorable.

– La question du développement et de la lutte contre la pauvreté était, aux yeux de la France, centrale. La coopération entre États, que la conférence visait à renforcer, constitue un puissant moyen d’agir sur les causes multiples des phénomènes de racisme, de discrimination et d’exclusion.

– La France a toujours estimé que la conférence mondiale n’était pas le lieu pour traiter d’une situation régionale en particulier. Elle devait également bannir tout langage de haine et notamment les tentatives d’assimiler le sionisme à du racisme. Cependant, comme l’a souligné M. Kofi Annan, « *aucune violence subie par un peuple dans son histoire proche ou ancienne ne saurait exonérer de leur responsabilité ceux qui, au nom de ce peuple, infligent des violences à d’autres communautés.* »

– La France attendait de la conférence de Durban une impulsion forte pour combattre plus efficacement les nouvelles formes de discrimination, parmi lesquelles on trouve au premier rang le détournement des nouveaux moyens de communication par ceux qui tentent de promouvoir des thèses racistes.

De même, les développements récents dans le domaine de la bioéthique appellent à une vigilance extrême parce qu’ils touchent à la nature même de chaque être humain, à travers son patrimoine génétique. Le ministre a rappelé que l’Allemagne et la France ont proposé que la communauté internationale se dote d’un instrument contraignant interdisant le clonage humain à des fins de reproduction.

– Enfin, la France a appelé l’attention de la conférence sur la situation des plus vulnérables : ceux qui sont victimes d’une double discrimination (les enfants et les femmes, ceux que la maladie marginalise – notamment les victimes du VIH/Sida), ceux qui souffrent d’un handicap, ceux que frappe une discrimination liée à leur seule naissance ou à leur orientation sexuelle, les réfugiés, les migrants et les victimes des trafics d’êtres humains, ainsi que les Roms et les populations autochtones dont les États modernes ne savent toujours pas accepter la culture, les traditions et leur vision du monde.

## **La délégation française et la CNCDH**

Tout au long du processus préparatoire, la CNCDH a été tenue informée par la délégation française des évolutions des négociations, notamment à travers la sous-commission « Racisme et xénophobie » où les représentants du ministère des Affaires étrangères ont régulièrement fait le point sur l’état d’avancement des travaux. Elle a participé aux réunions interministérielles de préparation des instructions à la délégation française aux conférences de Strasbourg et de Durban.

À Durban, la délégation française a rencontré à plusieurs reprises les membres de la CNCDH présents à la conférence mondiale ainsi que les représentants des ONG françaises afin de les informer de l’évolution des négociations et de recueillir leurs positions sur les principales questions en discussion. Ces réu-

nions étaient également l'occasion d'échanges sur le déroulement du forum des ONG, se tenant parallèlement à la conférence des États.

*[Voir au chapitre 10 la participation de la CNCDH et des Institutions nationales de promotion et de protection des droits de l'homme]*

## **Ministère de l'Emploi et de la Solidarité – Direction de la population et des migrations**

Le racisme et les discriminations sont des phénomènes complexes et difficilement identifiables. Les pratiques sociales (à l'embauche, au logement, etc.) en portent la marque sans être affichées par leurs auteurs et échappent souvent au cadre des sanctions. L'attachement au modèle d'égalité républicaine peut être ainsi contredit quotidiennement.

La reconnaissance de l'importance des phénomènes discriminatoires et de leurs effets sur la société a conduit le gouvernement, lors de la table ronde réunissant l'État et les partenaires sociaux sur le thème de la lutte contre les discriminations raciales dans le monde du travail, le 11 mai 1999, à proposer un certain nombre de dispositions nouvelles visant à améliorer l'arsenal juridique en la matière aux représentants du patronat et des syndicats qui les avaient acceptées. Ces propositions ont été confirmées par le Premier ministre lors des « Assises nationales de la citoyenneté », le 18 mars 2000.

Par ailleurs, avec l'évolution du droit communautaire et l'adoption du Traité d'Amsterdam, l'impact du droit communautaire a une incidence plus exigeante sur les droits de l'homme. Il invite à promouvoir l'égalité de traitement des personnes et à combattre les différents types de discrimination.

L'ensemble de ces dispositions ont été introduites dans le projet de loi de modernisation sociale adopté en Conseil des ministres le 24 mai 2000. Celui-ci, pour des raisons de calendrier parlementaire, ne pouvant être examiné par l'Assemblée avant 2001, une proposition de loi déposée en septembre 2000 par le groupe socialiste a repris la partie du texte concernant la lutte contre les discriminations sur le marché du travail.

La législation relative à la lutte contre les discriminations, au cours de l'année 2001, a été marquée par des avancées significatives auxquelles le ministère de l'Emploi et de la Solidarité, et notamment la Direction de la population et des migrations, ont pris une part active.

Pour mieux connaître et appréhender les pratiques discriminatoires, une palette d'interventions a été mise en place à travers :

- le renforcement de la législation anti-discriminatoire ;
- l'amélioration du fonctionnement du dispositif 114/CODAC.

## **La loi du 16 novembre 2001 relative à la lutte contre les discriminations**

Les dispositions actuelles du Code du travail et du Code pénal en matière de lutte contre les discriminations sont déjà conséquentes et portent tant sur les procédures d'embauche que sur les principaux aspects du contrat de travail. Toutefois les procédures contentieuses sont rares, alors que de nombreuses études et témoignages ont fait ressortir la progression des pratiques et faits discriminatoires ces dernières années. La difficulté d'établir la preuve de la discrimination semble être principalement à l'origine de cette situation.

La proposition de loi relative à la lutte contre les discriminations, votée en première lecture le 12 octobre 2000 par l'Assemblée nationale, a été définitivement adoptée le 16 novembre 2001.

Elle prend en compte la législation communautaire, adoptée par voie de directives en application de l'article 13 du Traité d'Amsterdam, qui est en cours de transposition dans les différents États membres.

Les principales dispositions de la loi n° 2001-1066 du 16 novembre 2001 relative à la lutte contre les discriminations sont les suivantes :

**1) L'article L. 122-45 du Code du travail qui définit les discriminations est complété et remodelé sur les points suivants :**

– toute discrimination est désormais interdite pour l'accès à un stage ou à une période de formation en entreprise. En ce qui concerne les salariés, les mesures discriminatoires seront prohibées non seulement à l'occasion des procédures de recrutement, de sanction ou de licenciement mais également pour l'ensemble des actes de la vie professionnelle et notamment en matière de rémunération, de formation, de reclassement, d'affectation, de qualification, de classification, de promotion professionnelle, de mutation ou de renouvellement de contrat. Ces dispositions concernent les discriminations directes, mais aussi, désormais, les discriminations indirectes. Les témoins des faits et agissements discriminatoires, s'ils sont salariés, seront également protégés de toute sanction ou licenciement résultant de leur témoignage ;

– par ailleurs, la liste des discriminations (origine, sexe, mœurs, situation de famille, appartenance à une ethnie, une nation ou une race, opinions politiques, activités syndicales ou mutualistes, convictions religieuses) est élargie aux notions d'orientation sexuelle, d'âge, d'apparence physique (taille, poids...) et de patronyme ;

– enfin, il est procédé à un aménagement de la charge de la preuve, le requérant devant seulement réunir des éléments de fait laissant supposer l'existence d'une discrimination. L'employeur mis en cause devra prouver que sa décision aura été fondée sur des éléments objectifs, étrangers à toute discrimination. Le juge formera ensuite sa propre conviction.



2) La constatation des faits discriminatoires et la saisine de la justice sont rendues plus aisées :

- les organisations syndicales pourront désormais ester en justice à la place des victimes. Il s'agit des organisations représentatives au niveau national ou dans l'entreprise concernée. L'action pourra être engagée même sans mandat écrit de la victime, sauf si celle-ci, avertie par écrit par le syndicat, s'y oppose dans un délai de quinze jours. Cette disposition étend à tous les types de discrimination les prescriptions prévues à l'article L 123-6 du Code du travail concernant l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes ;
- les inspecteurs du travail voient leurs compétences étendues, de façon à leur permettre de dresser procès-verbal pour l'ensemble des situations de discrimination prévues dans la nouvelle définition de l'article L. 122-45 ;
- la procédure d'alerte au profit des délégués du personnel, qui permet la saisine de l'employeur en cas d'atteinte aux droits des personnes ou aux libertés individuelles dans l'entreprise, est étendue aux questions de discrimination.

3) Les partenaires sociaux devront prévoir des actions préventives.

Les conventions collectives de branche devront proposer des mesures de lutte contre les discriminations pour pouvoir être étendues. La commission nationale de la négociation collective fera un suivi annuel de l'application de cette mesure.

4) Diverses mesures complémentaires sont également prévues :

- les listes présentées par une organisation de salariés ou d'employeurs prônant des discriminations ne seront pas considérées comme recevables pour les élections prud'homales ;
- une base légale est donnée au numéro d'appel gratuit « 114 » sur les discriminations raciales ;
- le Fonds d'action sociale pour les travailleurs immigrés et leurs familles (FASTIF) voit son action réorientée et change de dénomination, pour devenir le Fonds d'action et de soutien à l'intégration et à la lutte contre les discriminations (FASILD).
- les salariés travaillant dans les établissements sociaux ou médico-sociaux seront protégés contre toute sanction résultant d'un témoignage sur des mauvais traitements infligés à une personne accueillie dans ces établissements.

## **La relance du dispositif 114/CODAC**

Les Commissions départementales d'accès à la citoyenneté (CODAC) ont été mises en place en janvier 1999 par le ministre de l'Intérieur pour aider les jeunes issus de l'immigration à s'insérer plus facilement dans l'emploi et la vie sociale. À la suite des Assises de la citoyenneté, les CODAC ont vu leur rôle élargi par la circulaire du Premier ministre du 2 mai 2000 qui leur a assigné une mission de réflexion sur les phénomènes discriminatoires dans le département et de mise en œuvre d'actions de lutte contre les discriminations. Il leur a été également confié le traitement des signalements de discrimination ra-

ciale transmis par l'intermédiaire du numéro d'appel gratuit « 114 » créé le 16 mai 2000.

Deux ans après la création des CODAC et près d'un an après la mise en place du numéro « 114 », un bilan a été dressé. Celui-ci tient compte de l'expérience des écoutants du 114 et des secrétaires des CODAC. Les conclusions d'études qualitatives commandées par l'administration sur le traitement des signalements et le rapport sur le fonctionnement du dispositif 114/CODAC ont été rendus fin 2000 au ministre de l'Emploi et de la Solidarité et au ministre de l'Intérieur par l'Inspection générale de l'administration et l'Inspection générale des affaires sociales.

Ce bilan est contrasté selon les départements, mais globalement, on peut observer que le dispositif ne répond pas encore suffisamment aux objectifs qui lui ont été assignés. Compte tenu du constat dressé et des préconisations contenues dans les différents documents d'analyse du fonctionnement du dispositif, une relance de l'action des CODAC dans le domaine de la lutte contre les discriminations a donc été mise en œuvre en 2001. Cette action s'effectue à travers trois mesures principales :

### **L'envoi aux préfets d'une circulaire interministérielle**

La circulaire du 30 octobre 2001, signée par huit ministres (Emploi et Solidarité, Intérieur, Justice, Éducation nationale, Jeunesse et Sports, Ville, Enseignement professionnel, Logement) comporte un message politique fort de relance du dispositif, articulé autour de quelques priorités d'actions répondant aux objectifs suivants :

- l'élaboration d'un véritable plan départemental de lutte contre les discriminations et la mise en œuvre d'initiatives nouvelles dans le domaine de l'emploi, du logement, des loisirs et de l'éducation à la citoyenneté. À cette fin, la participation active de l'ensemble des acteurs de la société civile aux travaux des CODAC et notamment des associations, partenaires sociaux et élus, sera essentielle ;
- une meilleure articulation de l'action de la CODAC avec les dispositifs publics de proximité mis en place au niveau départemental ;
- une amélioration du suivi des signalements du 114 en dégageant les moyens nécessaires à cette prise en charge et en permettant aux secrétariats permanents des CODAC d'assurer pleinement leur rôle d'animation et d'organisation du dispositif de traitement de ces signalements.

Les modalités de mise en œuvre de ce programme sont détaillées dans des fiches et des guides techniques accompagnant la circulaire. Un bilan annuel des actions réalisées par les CODAC et une évaluation de leur efficacité sont également prévus.

## **La formation des référents et secrétaires permanents chargés du traitement des signalements transmis par l'intermédiaire du n° 114**

Le 114 a été mis en place très rapidement en mai 2000, sans qu'il ait été possible d'assurer la formation des personnes responsables du traitement des signalements. Il est apparu nettement au travers d'une enquête menée auprès des secrétaires permanents, en février 2001, que les besoins en formation étaient importants.

C'est pourquoi deux sessions de formation ont été organisées en mai et octobre 2001 au ministère de l'Emploi et de la Solidarité (Direction de la population et des migrations). La première a réuni les secrétaires permanents des départements ayant reçu le plus grand nombre de signalements et la seconde, les départements du Sud-est de la France. Ces quatre jours de qualification fonctionnelle organisés autour des apports théoriques et des échanges d'expériences sur les cas signalés par le 114, ont permis aux secrétaires permanents de mieux analyser les pratiques discriminatoires et de mieux comprendre l'étendue de leur mission au sein du dispositif. La conduite de l'entretien avec l'appelant a été également abordée et les différentes voies possibles de traitement des signalements ont été explorées.

Ce programme de formation, organisé sur une base régionale, va se poursuivre jusqu'en février 2002, date à laquelle l'ensemble des secrétaires permanents auront été formés. L'animation des séminaires est assurée par le Groupe d'étude et de lutte contre les discriminations (GIP-GELD) qui maintiendra, à l'issue des différentes sessions, son soutien technique par l'intermédiaire d'une cellule d'appui. Ce groupement d'intérêt public contribuera à la poursuite des échanges entre secrétaires permanents et à l'amélioration de la construction des réponses apportées aux appelants.

En outre, un programme expérimental de formation des référents, chargés d'assurer le traitement des signalements du 114, est actuellement en cours dans les départements de Paris, du Nord et de la Moselle. Après évaluation, ce programme sera démultiplié.

## **L'information sur la CODAC et le n° 114 auprès des publics concernés**

– Des actions de communication locale seront développées par la CODAC qui fera connaître ses actions et ses coordonnées. Elle diffusera des affiches et dépliants sur le 114 dans les quartiers sensibles, mettra à disposition des guides et des brochures sur les discriminations et informera sur la procédure du dépôt de plainte. Par ailleurs, elle utilisera la presse et les radios locales pour toucher notamment les jeunes. L'ensemble de ces préconisations sont rappelées dans la circulaire adressée aux préfets.

– Une nouvelle campagne nationale de communication sur le 114 et la lutte contre les discriminations, dont le principe a été arrêté, sera prochainement

lancée. Elle s'appuiera sur plusieurs médias (télévision, radios, affiches) et devrait être relayée par les grandes associations de lutte contre le racisme, qui ont demandé à bénéficier du label « Grande cause nationale ».

## **Les réunions régionales pour la relance du dispositif**

Pour présenter l'ensemble du dispositif et favoriser les échanges entre les administrations centrales, le FASILD, le GELD et les responsables des CODAC de chaque région, des réunions régionales de sensibilisation ont déjà été organisées sous la présidence des préfets de région en Rhône-Alpes et Nord-Pas-de-Calais. Elle se poursuivra en Lorraine en novembre 2001, puis dans les autres régions au cours du premier semestre 2002.

## **Groupement d'étude et de lutte contre les discriminations (GELD)**

Dès sa création, le GELD a été conçu comme un observatoire ayant pour mission d'analyser les discriminations dont souffrent les populations à raison de leur origine, réelle ou supposée, d'en expliquer les mécanismes à l'œuvre, de formuler des propositions et de porter les résultats de ses travaux à la connaissance de l'opinion publique, des partenaires sociaux et des pouvoirs publics. Son conseil d'orientation garantit l'indépendance et la qualité de ses travaux.

Depuis le premier janvier 2001, le GELD a pour mandat additionnel **la gestion du numéro d'appel gratuit pour lutter contre les discriminations raciales : le 114**. Annoncé par M. Lionel Jospin le 18 mars 2000 lors des « Assises de la citoyenneté et de la lutte contre les discriminations », ce service d'écoute est accessible gratuitement depuis la métropole et les départements d'outre-mer, du lundi au samedi inclus, de 10 heures à 21 heures.

La loi du 16 novembre 2001 relative à la lutte contre les discriminations en définit ainsi les missions, en son article 9 : *« Un service d'accueil téléphonique gratuit est créé par l'État. Il concourt à la mission de prévention et de lutte contre les discriminations raciales. Ce service a pour objet de recueillir les appels des personnes estimant avoir été victimes ou témoins de discriminations raciales. Il répond aux demandes d'information et de conseil, recueille les cas de discrimination signalés ainsi que les coordonnées des personnes morales désignées comme ayant pu commettre un acte discriminatoire. [...] »*

Le GELD occupe donc désormais un positionnement encore plus original, puisqu'il est tout à la fois **un observatoire et une structure opérationnelle**.

## **L'observatoire : les activités du conseil d'orientation**

En ce domaine, l'activité du GELD rassemble, d'une part, les études menées par des experts externes et, d'autre part, les travaux menés en son sein par des « groupes de travail » animés par des membres de son conseil d'orientation. Ces groupes associent, outre les membres du conseil d'administration et du conseil d'orientation du GELD qui le souhaitent, des personnalités qualifiées et des acteurs associatifs, sociaux ou administratifs particulièrement concernés par le sujet traité.

La note finale, rédigée sous l'autorité de l'animateur du groupe présente une analyse des mécanismes sous-jacents aux discriminations mises en exergue et formule des recommandations. Cette note est soumise pour validation au conseil d'orientation réuni en séance plénière.

Les deux notes publiées par le GELD au cours de l'année 2000 ont continué à produire leurs effets durant l'année 2001. La première publiée en mars 2000 avait pour thème « Une forme méconnue de discrimination : les emplois fermés aux étrangers (secteur privé, entreprises publiques, fonction publique) » et la seconde parue en octobre 2000 était intitulée « Le recours au droit dans la lutte contre les discriminations : la question de la preuve ».

### **Les discriminations raciales et ethniques dans l'accès au logement social**

En mai 2001, le GELD a publié sa troisième note qui traite de la place du logement social dans les trajectoires d'intégration des immigrés. L'objectif était d'établir un état des lieux des connaissances sur les mécanismes qui président aux traitements inégalitaires dont les populations immigrées ou supposées telles font l'objet dans l'habitat et leurs conséquences.

La note souligne le durcissement des processus de sélection et de ségrégation des ménages en lien avec des tensions sur le marché de l'habitat en général. L'un des obstacles à la mise en œuvre d'une lutte efficace contre les discriminations ethniques et raciales dans le logement social provient de la difficulté à cerner avec précision la source des discriminations. Celles-ci prennent effet sur fond d'éclatement de la gestion des attributions entre de multiples acteurs poursuivant divers objectifs.

Au sein de ce système, aucune institution n'est réellement comptable de la situation des personnes discriminées. La note s'efforce de mettre en évidence l'impact paradoxal de l'objectif de mixité sur la reproduction des discriminations s'exerçant à l'encontre des populations immigrées ou supposées telles. En conclusion, elle souligne combien les obstacles rencontrés par les populations immigrées ou supposées telles contredisent le principe d'égalité fondement du modèle républicain.

## **Les travaux en cours, les études et les autres activités du GELD**

Deux autres groupes de travail poursuivent actuellement leurs travaux. L'un, animé par Catherine Withol de Wenden et Sophie Body-Gendrot, traite de « La sensibilisation et la formation aux discriminations dans la fonction publique : le cas de la police », l'autre animé par Ahsène Zéraoui a pour objet « Les discriminations et les violences symboliques ».

Le conseil d'orientation a renforcé sa participation à la commande publique d'études relatives à la discrimination. En lien avec la Direction de la population et des migrations au ministère de l'Emploi et de la Solidarité (DPM), deux recherches ont ainsi été initiées. L'une « Un traitement inégal : les discriminations dans l'accès aux soins » remise en octobre 2001, l'autre sur « L'ethnicisation des rapports scolaires » engagée en novembre 2001 et dont les résultats sont attendus pour le courant de l'année 2002. En parallèle, un travail préparatoire a été initié avec la DGEFP pour le lancement début 2002 d'une étude sur « L'intérim et les discriminations ».

Le GELD participe également avec l'INSEE, l'INED, la DREES, l'INSERM et divers autres partenaires à l'élaboration de l'enquête « Construction des identités », tout particulièrement sous son volet « étude des discriminations ». Il a en outre prêté son concours au colloque « 1901/2001 Migrations et vie associative entre mobilisation et participation » organisé par le FAS et « Génériques » à l'Institut du monde arabe, le 17 octobre 2001.

Par ailleurs, à l'occasion de la « Journée internationale de lutte contre les discriminations », le 21 mars 2000, le GELD a co-organisé avec la « Mission droit-ville » une série de rencontres et d'événements en Île-de-France sous le thème « Un printemps pour l'égalité ». Plus de 150 institutions (services publics et organisations non gouvernementales) ont accepté de s'y associer. Madame Élisabeth Guigou, ministre de l'Emploi et de la Solidarité, a directement contribué au succès de l'opération en participant à une rencontre organisée, dans ce cadre, à Aubervilliers. L'ambition des initiateurs de cette journée était de renforcer les liens au niveau local entre tous ceux qui sont engagés dans la lutte contre les discriminations. Les objectifs : valoriser le travail des structures de proximité, mettre en valeur la complémentarité de leurs actions, renforcer une dynamique de réseau, souligner les articulations entre la politique d'accès au droit et la lutte contre les discriminations.

Enfin, l'engagement du GELD au niveau européen constitue un enjeu majeur pour l'avenir. D'abord parce qu'il répond pleinement à sa mission d'observatoire, ensuite parce qu'on ne peut ignorer l'impulsion européenne sur cette thématique et, enfin, parce que ce cadre permet au GELD de confronter les particularités de la situation française à celles de nos partenaires européens. Tel est le sens de la participation du GELD au projet « RAXEN ».

## **Les suites opérationnelles des notes du GELD**

### **Premières ouvertures dans « les emplois fermés »**

La première note du GELD, parue en mars 2000, a porté sur « Une forme méconnue de discrimination : les emplois fermés aux étrangers (secteur privé, entreprises publiques, fonctions publiques) ». Critiquant le primat absolu du principe de nationalité, la note recommande de limiter les restrictions légales aux seuls emplois entrant dans le champ de l'exercice de la souveraineté ou de la participation directe ou indirecte à l'exercice des prérogatives de puissance publique, en refusant toute distinction entre les étrangers communautaires et non-communautaires.

### **La circulaire Guigou du 22 octobre 2001**

Le 11 avril 2001, un collectif comprenant une vingtaine d'associations, syndicats et partis politiques écrivait au Premier ministre pour lui demander d'intervenir afin d'entreprendre les réformes nécessaires en vue de revoir l'ensemble des emplois fermés aux étrangers. Le 25 avril 2001, un courrier était spécifiquement adressé par le GISTI à la ministre de l'Emploi et de la Solidarité pour lui demander de supprimer toutes les discriminations fondées sur la nationalité dans les organismes de la sécurité sociale qui organisaient leur recrutement selon le droit commun du travail mais n'embauchaient des étrangers qu'à des postes subalternes.

Par une circulaire du 22 octobre 2001 sur l'abrogation de la condition de nationalité à la sécurité sociale, la ministre de l'Emploi et de la Solidarité abrogeait les précédentes consignes ministérielles qui réservaient aux seuls nationaux les emplois impliquant une gestion directe ou effective du service public de la protection sociale. Désormais, aucun emploi dans un organisme de sécurité sociale ne nécessite de posséder la nationalité française, y compris les fonctions d'agent de direction, agents comptables, agents de contrôle et ingénieurs.

### **L'ouverture des emplois aux étrangers non-communautaires du FAS**

Le régime applicable aux agents du FAS occupant un emploi permanent vient d'être modifié par décision du directeur du FAS en date du 26 octobre 2001. L'arrêté interministériel portant approbation de cette décision, en cours de signature, prendra effet à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2002. Conformément aux préconisations de la note du GELD, les nouvelles dispositions relatives au recrutement des agents statutaires du FAS ne prévoient plus désormais le critère de « nationalité française ou ressortissant de l'Union européenne ». Ces emplois sont à présent ouverts aux étrangers dans les conditions prévues par le statut (titres, diplômes, le cas échéant expérience professionnelle, épreuves de sélection).

## **La preuve : un enjeu majeur des recours en matière de discriminations raciales**

La deuxième note, parue en octobre 2000, a porté sur « Le recours au droit dans la lutte contre les discriminations : la question de la preuve ». Elle recommandait des réformes du droit de la procédure civile et pénale afin d'étendre l'accès des victimes aux preuves documentaires, la mise en place d'un régime de protection de la victime et des témoins contre les représailles et l'extension des pouvoirs d'enquête de l'inspection du travail.

Plusieurs de ces recommandations ont été prises en compte dans le cadre des amendements apportés à la proposition de loi relative à la lutte contre les discriminations. Adoptée en dernière lecture par l'Assemblée nationale le 6 novembre 2001, cette loi promulguée le 16 novembre 2001 intègre nombre de recommandations de la note du GELD, dont la protection des témoins et plaignants contre les représailles, la possibilité pour les associations anti-racistes d'ester en justice devant les prud'hommes en matière de discrimination, l'élargissement des pouvoirs d'enquête de l'inspection du travail en matière de lutte contre les discriminations et l'affirmation du droit aux mesures d'instruction en matière de recours prud'homal fondé sur une allégation de discrimination.

## **Des avancées dans le domaine du logement social**

La troisième note, parue en mai 2001, sur « La discrimination ethnique et raciale dans l'accès au logement social », concluait à une accumulation de discriminations indirectes et directes dont les effets négatifs sur le parcours résidentiel des populations d'origine étrangère sont notables.

La publication de cette note a été immédiatement suivie d'engagements fermes de la secrétaire d'État au logement, M<sup>me</sup> Marie-Noëlle Lienemann. En s'y référant directement, elle a condamné les pratiques d'exclusion, de ségrégation et de traitement inégalitaire de publics qui concourent à un détournement de l'objectif de « mixité sociale ». La ministre a indiqué qu'elle entendait renforcer les contrôles et sanctionner les comportements discriminatoires. Elle exigeait la suppression immédiate des mentions illégales contenues dans les fichiers informatiques ayant trait notamment à l'origine des locataires. Elle confiait, enfin, une mission permanente d'inspection à la MILOS (Mission interministérielle d'inspection du logement social) sur le contrôle des attributions et l'inspection des politiques sociales des organismes de logement social.

Le ministère a en outre confié au PUCA (secrétariat permanent du Plan urbanisme - construction - architecture) la mission d'élaborer une définition d'un indice de mixité sociale permettant sur le plan de la connaissance comme sur le plan opérationnel, de favoriser les logiques d'intégration et de combattre la ségrégation. Par ailleurs, la sous-direction du droit de l'habitat travaille à l'élaboration d'un projet de loi visant à restreindre l'étendue des documents exigibles par les bailleurs.



En octobre 2001, la secrétaire d'État présentait en Conseil des ministres des actions coordonnées de l'État, des collectivités territoriales, des bailleurs et des associations en vue de l'éradication de l'habitat indigne. Elle a également annoncé un plan d'action prévoyant des mesures opérationnelles territorialisées dans onze départements particulièrement concernés par l'habitat indigne et l'adoption d'un décret définissant la notion de logement décent permettant aux locataires d'exiger la mise en œuvre de travaux ou de réduction de loyer.

Enfin, le secrétariat d'État a commandé à SOS Racisme un rapport pour la fin de l'année 2001 sur l'évaluation des dispositifs de lutte contre les discriminations et de l'arsenal législatif sur la discrimination au logement.

L'Union HLM a, quant à elle, commandé un rapport sur les discriminations dans le logement social et mis en place un projet de formation sur le thème des discriminations.

## Une structure opérationnelle : le service d'écoute 114

Le service d'écoute est accessible gratuitement depuis la métropole et les DOM, du lundi au samedi inclus, de 10 heures à 21 heures. Lorsque l'appelant souhaite qu'une suite personnalisée soit donnée à son appel et qu'il accepte de décliner son identité, une fiche de signalement est établie par l'écouter. Cette fiche est ensuite transmise par le GELD/114 à l'échelon du département pour une prise en charge et un traitement approfondi de la situation exposée.

L'importance du nombre d'appels reçus et des fiches de signalement transmises, dès la mise en œuvre du 114, a montré qu'il répond incontestablement à un besoin. En offrant à une parole jusqu'alors étouffée un **espace officiel de libre expression**, il a immédiatement révélé l'importance de la discrimination au quotidien et l'ampleur des attentes de ceux qui en sont victimes.

Dans leur appréciation de l'expérience rapportée, la plupart estiment que la discrimination est davantage fondée sur l'origine que sur la nationalité. S'ils rangent sous le vocable de « discrimination raciale » tout ce qui s'attache à l'apparence physique, ils y notent de plus en plus l'expression d'un refus de la différence culturelle.

L'analyse qualitative des appels révèle un usage multifonctionnel du 114 qui témoigne de la diversité de l'attente des appelants. Il est, pour eux, tout à la fois : une source d'informations, un cadre propice à rompre le silence, un lieu d'élaboration et de prise en compte de la parole des victimes, un interlocuteur officiel auquel exprimer sa méfiance, un dispositif de prise en charge. À cela s'ajoutent ceux qui, par leurs appels malveillants, expriment plus ou moins crûment leur racisme.

Du 16 mai 2000 au 30 octobre 2001, les « écoutants » ont conduit **35 454 entretiens**, donnant lieu à **9 945 fiches de signalement** qui ont été transmises aux secrétariats permanents des CODAC. Le nombre de ces transmissions

s'est stabilisé autour de trente fiches par jour, soit un rythme moyen d'environ 10 000 par an.

Les appels traités par les écoutants du 114 peuvent être classés en quatre catégories :

- les discriminations au sens de l'infraction pénale définie à l'article 225-2 du Code pénal ;
- les injures racistes relevant de la loi de 1881 et portant des délais de prescription très courts (trois mois) ;
- les discriminations ne correspondant à aucune des infractions pénales caractérisées ;
- des difficultés réelles imputées à tort à la discrimination mais nécessitant un accompagnement social.

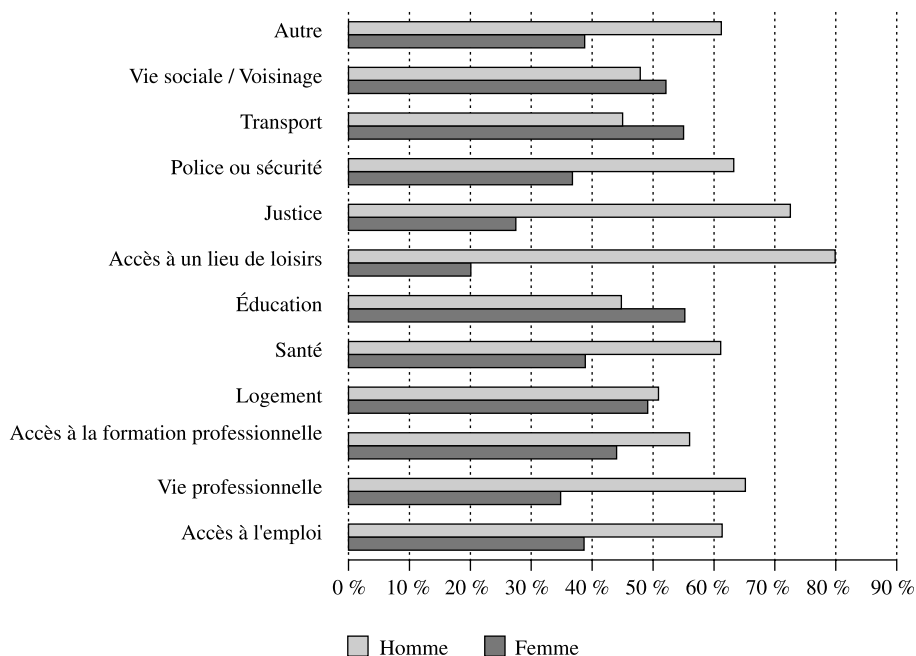
Ces appels émanent de l'ensemble des départements, y compris ceux d'outre-mer. Ils sont cependant concentrés dans les lieux d'implantation de la population étrangère. Douze départements (l'ensemble de Île-de-France, le Nord, le Rhône, les Bouches-du-Rhône et les Alpes-Maritimes) fournissent ainsi plus de la moitié des signalements. Paris (8,3 %), le Nord (7,9 %) et la Seine-Saint-Denis (6,1 %) sont en tête de liste, et l'ensemble de la région parisienne contribue à elle seule à 34 % du total.

Les discriminations évoquées touchent à des domaines très divers et se cumulent dans 10 % des cas. L'emploi, la vie professionnelle et la formation figurent de très loin au premier rang ; ces motifs sont cités dans 37 % des appels. Ceux concernant l'accès aux lieux de loisirs ou de vacances se situent au deuxième rang (13 %), puis viennent le logement, la vie sociale et le voisinage (un peu plus de 11 % chacun), les rapports avec les forces de sécurité (10 %), l'accès à l'éducation (6 %), les services de justice (4 %), la santé (2 %), ou les transports (1 %).

Si les problèmes d'accès à un lieu de loisirs ou de vacances connaissent une progression continue depuis l'ouverture du service, ce sont les questions relatives à l'emploi et à la vie professionnelle qui demeurent en tête des expériences de discriminations signalées par les appelants (plus de 35 %).

L'examen selon le sexe des motifs de discrimination rapportés au 114 montre que les hommes et les femmes ne partagent pas, avec la même fréquence, les mêmes expériences (*cf.* graphique 1). Les hommes apparaissent plus souvent concernés par des faits touchant à l'emploi et la vie professionnelle, et massivement plus enclins à dénoncer (notamment chez les jeunes) les refus d'accès aux lieux de loisirs. Les femmes font, elles, plus souvent référence à des difficultés rencontrées dans le domaine de l'éducation, du transport, de la vie sociale et du voisinage. Ce partage peut être associé à une différence de comportement appréciée de manière plus qualitative : dans leurs appels les hommes apparaissent, en effet, essentiellement motivés par leur expérience directe, tandis que les femmes se montrent toujours plus préoccupées par les faits concernant leur famille et, surtout, leurs enfants.

*Graphique 1*  
**Les motifs de discrimination selon le sexe**



## Les jeunes et le 114

La part des jeunes de moins de 25 ans est en constante progression dans les signalements transmis aux CODAC, passant de 11 % en mai 2000 à 25 % en mars 2001. En moyenne, depuis l'ouverture du numéro vert, ils représentent 20 % des signalements, dont 1,5 % relatifs à des mineurs.

Leurs signalements concernent prioritairement l'accès aux lieux de loisirs, dont notamment les discothèques (11 %) et, il faut le noter, beaucoup moins les difficultés d'accès à l'emploi ou à la formation professionnelle (3 %). Quant aux mineurs, ils appellent essentiellement pour des questions liées à leur scolarité (rupture scolaire, difficultés dans l'établissement en raison de leur situation personnelle). Ils mettent essentiellement en cause des institutions publiques et privées et rarement des individus.

Beaucoup plus que les adultes, ces jeunes tiennent à préserver leur anonymat par crainte des représailles autant que par manque de confiance dans les services publics, dont ils semblent ne pas attendre de réponse positive à leurs difficultés. Ils appellent presque toujours en tant que victime, exprimant un profond sentiment d'injustice lié au fait que leur naissance en France et leur nationalité française ne les protègent pas de la violence des discriminations.

## Évolution des caractéristiques des appels

Outre la part plus importante des jeunes parmi les « appelants », on observe sur l'ensemble de la période étudiée, un rééquilibrage au profit des femmes <sup>1</sup> et une modification sensible de la répartition géographique des appels au détriment de l'Ile-de-France (un recul de 40 à 30 %).

La proportion d'appels où le correspondant n'est pas la victime a plus que doublé entre les premiers mois et la période récente. Elle se situe aujourd'hui à près de 20 %. Une fois sur deux, l'appelant appartient à la famille de la victime. Ce recours à un tiers pour témoigner de l'expérience vécue mérite une réelle attention : il témoigne très certainement qu'**au préjudice subi s'ajoute la crainte de s'en plaindre !**

En moyenne, plus d'un appel sur dix ayant donné lieu à la rédaction d'une fiche de signalement émanait d'une personne qui avait déjà contacté le service d'écoute (une fois ou plus). La vigilance des écoutants a été attirée sur ce point, pour éviter les transmissions répétées de fiches pour des personnes dont le cas était déjà en cours de traitement au niveau local. Toutefois, la répétition de ce type d'appel témoigne parfois d'une qualité insuffisante de la prise en charge du dossier au niveau local.

Le nombre moyen des fiches transmises chaque jour aux CODAC a sensiblement diminué après les premières semaines de lancement. Après avoir culminé à plus de cent dans le mois d'ouverture du dispositif, ce rythme a diminué de plus de moitié, pour se stabiliser à une moyenne de trente par jour.

Les fluctuations observées d'une période à l'autre sont aussi liées à la place accordée dans l'actualité au thème de la discrimination. Cela s'est vérifié avec les campagnes de *testing* organisées par SOS Racisme, les événements du 11 septembre 2001, la rencontre de football France-Algérie, le 40<sup>e</sup> anniversaire du 17 octobre 1961. La plate-forme d'écoute 114 ressent immédiatement l'impact de l'actualité sur l'objet des appels constituant un réel indicateur des réactions de l'opinion publique sur les sujets qui concernent la discrimination raciale.

La réduction globale du nombre de fiches transmises aux CODAC s'explique, pour une part, par une plus grande maîtrise de leur fonction par les « écoutants » qui, à mesure, se sont montrés plus sélectifs et ont transmis des fiches plus exploitables et plus fiables. C'est ce souci de plus grande fiabilité qui préside à leur formation permanente.

Pour une autre part, cette diminution s'inscrit dans un processus normal observé pour tous les services de téléphonie sociale quelques mois après leur lancement. S'y ajoute, dans le cas du 114, l'absence de toute campagne de communication destinée à le faire connaître. Il en est ainsi depuis le lancement du dispositif le 16 mai 2000. Ce point avait déjà été soulevé par le rap-

---

<sup>1</sup> Leur proportion s'établit en moyenne annuelle à 40 %, soit plusieurs points au-dessus du taux enregistré les premiers mois.

port IGA/IGAS qui recommandait le lancement d'une campagne spécifique de communication faisant connaître le 114. Cette recommandation est plus que jamais d'actualité.

## **La relance du dispositif GELD/114-CODAC**

Depuis janvier 2001, le GELD a été très fortement impliqué dans la relance du dispositif opérationnel de lutte contre les discriminations engagée à la suite des rapports IGA/IGAS et ACADIE. Il a étroitement participé à la mise à plat du dispositif, à l'analyse de ses insuffisances et à la préparation de la circulaire de relance interministérielle du 30 octobre 2001 « *relative à la relance et à la consolidation du dispositif 114 – CODAC Commission d'accès à la citoyenneté et de lutte contre les discriminations* ».

Cette circulaire redéfinit les missions des secrétaires permanents des CODAC et des référents. Elle marque une volonté de professionnaliser leur mission de traitement des signalements, en s'efforçant de :

- renforcer leurs compétences ;
- mieux définir le cadre institutionnel et juridique dans lequel s'exercent leurs missions respectives ;
- fournir à chacun les outils spécifiques lui permettant de construire une réponse pertinente et adaptée à chaque appelant.

Les instructions insistent sur la nécessité d'une plus grande formalisation du traitement des signalements et d'une forte intégration au dispositif des représentants associatifs et syndicaux. Dans chaque département, leur place parmi les référents doit être mieux assurée et ils doivent être plus étroitement associés au traitement des signalements.

À ce titre, la circulaire prévoit la création d'un « **groupe de travail 114** » au sein de chaque CODAC. Ce groupe tiendra des réunions régulières avec pour objet : l'élaboration d'un cadre commun de traitement des signalements, la diffusion d'informations, l'identification des nouveaux besoins de formation, l'animation en continu du réseau local de référents. Par leurs bilans et l'analyse des signalements et de leur traitement, les activités de ce groupe ont vocation à enrichir les travaux d'ensemble de la CODAC de chaque département.

### **Une mission renouvelée du GELD : le soutien au dispositif opérationnel de lutte contre les discriminations**

Une « cellule d'appui technique » a été mise en place au sein du GELD en vue d'assurer un apport technique quotidien aux « écoutants » du 114 et aux secrétaires permanents. Ce soutien et cette « aide à la réponse » sont proposés sous des formes adaptées aux besoins divers des acteurs. Ils sont assurés par une équipe de cinq personnes supervisées par une chargée de mission et le coordi-

nateur du 114. L'ensemble des outils et informations produites dans ce cadre seront accessibles avant la fin du premier trimestre 2002 sur le site internet du GELD -114.

La mission principale de la « cellule d'appui technique » est d'offrir un soutien réel aux CODAC en favorisant notamment une mutualisation de leurs expériences et en les aidant à se constituer une culture commune.

Les réponses aux demandes d'information et de documentation (les lois, décrets, circulaires, chartes en vigueur, programmes mis en place dans d'autres départements, outils d'aide à la réponse, fiches techniques, notes explicatives sur les législations) visent aussi le public plus large des associations et partenaires non administratifs associés au traitement des signalements.

La cellule d'appui technique :

- offre un appui pour les problèmes spécifiques posés par le traitement des signalements ;
- travaille avec les secrétaires permanents au repérage de bonnes pratiques, de cas types ;
- diffuse des notes d'analyse sur les expériences de traitement intéressantes et/ou négatives ;
- organise des réunions de travail interdépartementales avec les secrétariats permanents afin de faciliter le suivi et le développement des compétences ;
- répond aux demandes d'interventions formulées au GELD par le groupe de travail 114 du département ;
- participe à la recherche d'experts susceptibles d'aider dans chaque département le « groupe 114 » dans ses travaux.

Ce dialogue avec les secrétaires permanents a d'emblée fait émerger un important besoin d'animation du nouveau « réseau » de professionnels qu'ils constituent. Pour répondre immédiatement à cette attente, le GELD a donc initié à leur intention, dès juin 2001, la publication d'un bulletin de liaison. Ce mensuel constitue le cadre d'information continue du « réseau des secrétaires permanents ». Il diffuse l'actualité du terrain, informe sur le cadre juridique et répond aux nombreuses questions pratiques relatives au traitement des signalements que se posent les acteurs du dispositif.

Enfin, la cellule d'appui technique assume la responsabilité du programme d'informatisation du dispositif d'écoute GELD/114 qui devrait être achevé au premier semestre 2002. Cette informatisation s'accompagnera de la création d'un **site sur la lutte contre les discriminations** qui devra refléter la double mission – d'observatoire et de structure opérationnelle – du GIP-GELD/114.

### **Le séminaire d'animation des secrétaires permanents**

Un séminaire d'animation des secrétaires permanents, conçu et animé par la « cellule d'appui technique » du GELD, doit leur assurer une véritable maîtrise du dispositif et les aider à construire des réponses appropriées à chaque cas étudié et en phase avec les attentes et la situation de l'appelant.

Expérimenté en mai 2001 dans une session regroupant les vingt départements recevant le plus de signalements, ce séminaire de quatre jours est désormais offert à l'ensemble des secrétaires permanents, sur une période allant de septembre 2001 à février 2002. Il insiste sur la maîtrise des outils de diagnostic, la connaissance des rouages institutionnels utiles au suivi des dossiers étudiés ainsi que la constitution et la gestion d'un réseau local de référents <sup>1</sup>.

Le site internet, qui sera mis en place début 2002, présentera un module spécifiquement destiné à l'échange entre les secrétaires permanents (solutions, bonnes pratiques, expériences) et à la diffusion de toutes les informations qui leur sont utiles pour l'accomplissement de leur mission. L'objectif est de renforcer leurs compétences, de professionnaliser leur fonction, d'accélérer la mutualisation de leurs expériences, en vue d'améliorer les réponses apportées aux « appelants » du 114.

## Conclusion

Après une phase d'interrogations, le GELD a été salué comme un véritable espace de confrontation, d'échanges et de productions d'idées. Les trois premières publications ont été très favorablement accueillies et ont bénéficié d'une couverture médiatique très large. Ces notes continuent d'être sollicitées autant par les professionnels, le monde associatif que par les administrations publiques, et le bilan des initiatives auxquelles elles ont donné lieu permettent d'affirmer qu'elles ont eu un impact significatif sur l'orientation de l'action publique.

La prise en charge du 114 par le GELD à compter du 2 janvier 2001 s'est inscrite dans une double démarche de relance globale du dispositif de lutte contre les discriminations et de recherche de plus grande cohérence dans son fonctionnement.

La circulaire interministérielle du 31 octobre 2001, qui vise à corriger les dysfonctionnements constatés dans le traitement des appels au 114, affirme le rôle central de coordination, d'information et de soutien du GELD dans la construction de cette politique publique. Elle prévoit la mise en place d'un programme de formation de l'ensemble des acteurs du dispositif, – écoutants, agents de secrétariats permanents de la CODAC et référents – et le lancement d'une campagne de communication visant à la fois les institutions et le grand public.

Le GIP-GELD/114 a pris une grande part à l'élaboration de cette circulaire. Il poursuit son engagement en assurant, après cette première phase, un soutien technique permanent aux acteurs du dispositif (secrétaires permanents et référents) favorisant la diffusion sur l'ensemble du territoire des informations et des expériences (solutions, bonnes pratiques, expériences). L'objectif est une

---

<sup>1</sup> Un programme complémentaire de formation sera offert à l'ensemble des référents.

mutualisation des compétences et le perfectionnement des réponses apportées aux signalements.

L'intégration du dispositif d'écoute 114 au sein du GIP-GELD devrait être profitable à plusieurs titres. Elle devrait faciliter la mise en cohérence du dispositif d'ensemble liant l'institution GIP-GELD/114 aux CODAC. Elle devrait permettre d'approfondir la spécialisation des écoutants et d'améliorer la qualité des réponses apportées aux appelants. Enfin, le traitement des données recueillies quotidiennement par le 114 sur les formes et le vécu des discriminations constituera sans conteste une source privilégiée d'enseignements susceptibles de nourrir positivement les travaux du conseil d'orientation.

En ce sens, cette évolution structurelle devrait renforcer la mission d'observatoire du GELD. Son rôle central dans le dispositif de lutte contre les discriminations doit lui permettre d'établir des passerelles entre deux ambitions : la production de connaissance et la construction du dispositif public. Mais ce positionnement stratégique met en devoir d'allier la construction conceptuelle au regard critique sur la politique publique de la lutte contre les discriminations.

C'est le défi qui s'impose désormais au GELD : assurer pleinement les missions opérationnelles dans lesquelles il est plus amplement engagé, sans rien céder à l'analyse critique qu'implique sa fonction d'observatoire, en se donnant les moyens d'alerter, en pleine indépendance, les pouvoirs publics et les partenaires non gouvernementaux des difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de la politique publique de lutte contre les discriminations.

## Ministère de l'Éducation nationale

Le ministère de l'Éducation nationale, aux différents niveaux d'enseignement, est très attentif à la question de la lutte contre le racisme et la xénophobie, élément central d'une politique de l'éducation aux droits de l'homme et à la citoyenneté.

Ce souci permanent, au cœur de l'acte éducatif, s'est traduit par un certain nombre d'actions au cours de l'année 2001.

Sur un plan général :

– L'avis **portant sur la formation des enseignants à l'éducation aux droits de l'homme et à la citoyenneté rendu par la CNCDH** le 10 mai 2001 en réponse à la demande du ministre de l'Éducation nationale du 12 décembre 2000 s'inscrit dans le cadre de ces préoccupations. Cet avis, diffusé à l'ensemble des instituts universitaires de formation des maîtres est de nature à améliorer la formation des maîtres dans ce domaine.



– Par ailleurs la mise en place d'un **conseil des délégués pour la vie lycéenne** dans chaque lycée, au sein d'un dispositif à plusieurs niveaux, est de nature à développer l'apprentissage d'une citoyenneté respectueuse de chacun, prolongeant quotidiennement les efforts de l'institution scolaire pour développer une démarche du respect mutuel. Il en est de même de la politique de lutte contre la violence scolaire illustrée notamment par la campagne 2001, « Le respect, ça change l'école ».

– Dans ce domaine sensible des discriminations dont peuvent être victimes les élèves de l'enseignement professionnel, le médiateur de l'éducation nationale et les médiateurs académiques sont particulièrement alertés.

– À cet égard le ministre délégué à l'enseignement professionnel, sur la base notamment d'un rapport de l'Inspection générale de l'éducation nationale, a placé la lutte contre les discriminations en tête de ses priorités et rappelé aux équipes pédagogiques de veiller particulièrement à protéger les élèves d'éventuelles pratiques discriminatoires à l'entrée des périodes en entreprises. – Enfin **la loi relative à la lutte contre les discriminations (loi n° 2001-1066 du 16 novembre 2001)** contient plusieurs dispositions essentielles de nature à sanctionner le refus de stage pour des motifs religieux ou raciaux...

– **Dans le cadre de ses actions éducatives**, le ministère de l'Éducation nationale poursuit de façon permanente une politique d'éducation fondée sur les notions de solidarité et de civisme.

Outre le travail de fond quotidien que mènent les équipes éducatives, des actions plus ciblées sont lancées par le ministère, permettant de redynamiser et de revaloriser les projets existants.

– **Les actions dans le domaine de la citoyenneté** se présentent, soit sous forme d'actions valorisées lors d'une semaine ou d'une journée phare, soit sous forme de concours.

• Dans le premier groupe, se situent tout d'abord **les initiatives citoyennes**, qui sont des actions organisées dans le cadre du projet d'établissement et du projet d'école ; elles se déroulent sur une durée pouvant dépasser un trimestre et sont mises en exergue lors d'une semaine de la citoyenneté.

En outre, sont organisées tous les ans différentes opérations telles que :

– La **semaine nationale de lutte contre le racisme** (*Bulletin officiel de l'Éducation nationale* du 15 mars 2001) : cette semaine est proposée par la Ligue française de l'enseignement et de l'éducation permanente au nom d'un collectif organisateur composé de diverses associations œuvrant contre le racisme. Elle donne lieu, dans les établissements scolaires sur toute la France, à des projections de films, des conférences – débats, concerts, expositions ou visites de sites historiques et ont pour objet de sensibiliser les élèves aux problèmes du racisme. Les établissements scolaires participent à ces actions sur la base du volontariat et hors temps scolaire, comme le précise la note de service du 7 mars 2001, S'il est difficile de faire un bilan détaillé, il est clair que

ces démarches qui sont généralisées, rencontrent un grand succès dans les établissements et sont particulièrement relayées par la presse locale et régionale.

En outre, **des outils pédagogiques sont publiés par les associations** organisatrices ; une brochure *Agir contre le racisme* en direction des 14-18 ans diffusée à 100 000 exemplaires, ainsi qu'un livret intitulé *Tous des héros* pour les 6-8 ans diffusé à 25 000 exemplaires, destinés à permettre aux enfants et aux adolescents d'aboutir à l'idée que la différence est un plus.

– La **Journée mondiale du refus de la misère** (17 octobre 2000).

• Dans le deuxième groupe, se situent les actions phares et concours dont voici les principaux :

– le **parlement des enfants** dont l'objectif est de permettre aux élèves de fin d'école élémentaire d'appréhender concrètement le système parlementaire français ;

– le **concours national de la résistance et de la déportation** dont l'objectif est de transmettre des valeurs qui se rattachent aux droits de l'homme tout en acquérant une démarche d'historien ;

– le **concours René Cassin** qui a pour objectif, au travers d'une action forte et exemplaire, de faire connaître, illustrer et diffuser les principes fondamentaux se rattachant aux droits de l'homme.

• Le thème de l'année scolaire 2000-2001 était : « Le respect de l'autre ». La remise des prix, depuis 1998, a lieu habituellement à l'Hôtel de Matignon, dans la période proche du 10 décembre, date anniversaire de la Déclaration universelle des Droits de l'homme, en présence du Premier ministre, lors de la cérémonie organisée par CNCDH pour la remise des Prix des Droits de l'homme de la République Française.

• Le nouveau thème de réflexion pour l'année scolaire 2001/2002 est le suivant : « L'esclavage hier et aujourd'hui ». – l'esclavage, la traite des êtres humains, l'exploitation des femmes et des enfants sont parmi les violations les plus graves des droits de l'homme. Ces thèmes ont été évoqués à la conférence mondiale sur le racisme (septembre 2001 à Durban – Afrique du Sud). Seront aussi suscités des travaux historiques portant sur des formes contemporaines d'exploitation de personnes ou de groupes. » (Cf. BO n° 30 du 26 juillet 2001).

## **Confédération française démocratique du travail (CFDT) : « Agir sur les logiques sociales, refuser la connivence collective »**

### **Faire mieux**

L'efficacité du combat contre les discriminations ne repose pas uniquement sur la prise en charge d'une victime et la désignation d'un coupable. Au-delà des situations explicites qui ne devraient soulever aucune difficulté en regard de l'arsenal juridique, la CFDT est souvent confrontée à des cas plus complexes où la responsabilité est plus diffuse et où ni le discours moral, ni le traitement judiciaire, ne peuvent, à eux seuls, être considérés comme des réponses satisfaisantes.

Pour la CFDT, réduire à ces deux registres l'intervention nécessaire s'apparente, dans le meilleur des cas, à un véritable aveu d'impuissance ou pire à une forme de validation, de justification des traitements inégalitaires. Le droit ne doit pas être l'alibi d'une capitulation de l'action sociale et politique. Souvent à l'issue de ce type d'action, la victime reste victime et le présumé innocent toujours présumé. La société s'exonère, ainsi, en se drapant dans deux illusions : celle de sa capacité à garantir une justice équitable pour tous et celle de la responsabilité exclusivement individuelle. Avec une prétention d'universalisme fondé sur la neutralité du droit, contestée par la réalité, on privilégie le traitement casuistique au détriment de la responsabilisation collective. L'action des régulateurs sociaux est dévalorisée voire déclarée impuissante et donc écartée au profit de l'action et de la responsabilité individuelle.

Le judiciaire a le mérite de réparer et de punir mais il ne produit que marginalement du changement collectif, de surcroît s'il baigne dans un environnement où l'échelle des tolérances est lâche. Il fait du cas par cas et éventuellement des symboles. L'accès ou le recours au droit sont aussi fonction d'autres paramètres socioculturels. Ils ne concernent pas équitablement toute la population. Même si le droit est disponible partout et pour tous il reste accessible à peu. Du droit, c'est bien, mais il faut de l'action politique et sociale en amont et en aval. En amont pour donner un accès effectif au droit et à sa mise en œuvre. En aval pour résoudre ce qui ne peut se résoudre que par le droit.

Qu'y avait-il d'anormal, en son temps, à ne pas condamner les esclavagistes et qui aurait pendant longtemps osé condamner l'utilisation des châtiments corporels à l'école ? Si aujourd'hui le droit peut le faire, c'est parce que ces actes sont considérés comme intolérables.

Le droit n'exonère pas de l'action politique à la fois comme productrice des normes sociales en confrontation et aussi comme arbitre nécessaire s'appuyant sur des valeurs démocratiques et universelles.

Au sein de cette confrontation, de cette compétition, le législateur ne peut se contenter de produire des lois. La production du droit va bien au-delà de la simple production de la loi qui est trop souvent le résultat de gesticulations électoralistes, à la recherche d'un consensus non élaboré, et de réponses ponctuelles qui la vident d'objectifs ambitieux, qui hypothèquent ses effets et qui entame sa valeur symbolique. La production du droit par la confrontation et l'autonomie des acteurs de la société civile devrait accompagner l'aboutissement de la transformation des normes sociales engagées par les régulateurs sociaux. La loi, elle, est une réponse individuelle, catégorielle à une problématique collective et générale. Nombreuses sont les lois qui n'ont pas été appliquées ou dont l'application s'est concrétisée à travers un processus long. En avance ou en retard, elle est en perpétuel anachronisme avec les luttes et les aspirations à une meilleure égalité. Le droit européen, par exemple et particulièrement en matière de discrimination, est à la fois précurseur et générateur. Il est à l'origine de normes actuelles et directeur de normes futures. Sa traduction concrète, en faits et en justice, est contrariée par la carence du débat public national et de l'action politique. Lorsque la loi est en retard, elle traduit, certes, la tolérance ou la connivence sociale sur les différenciations mais aussi l'absence de confrontation. L'efficacité de la loi déconnectée des actes politiques et ignorant la capacité de transformation des régulateurs sociaux trouvent malheureusement son illustration avec les 8 000 tués sur la route. La loi peut certes être un instrument des évolutions, mais à elle seule, elle ne saurait les engendrer.

## **Le droit, la loi, les régulateurs sociaux**

Prenons l'exemple de la sélection à l'entrée des boîtes de nuit. La société ne se choque pas qu'il soit largement admis, bien au-delà de la clientèle régulière, que ces établissements puissent procéder à un tri de leurs clients. Ce qui est reproché, et pas unanimement, c'est « le délit de faciès ». Ce qui, implicitement valide des pratiques illégales, de l'ordre du refus de vente, et donc tout autant discriminantes. On peut s'interroger sur cette manière de valider des pratiques illégales au prétexte qu'elle discrimine de manière égalitaire. La même situation est difficilement imaginable pour l'accès aux transports ou aux biens de consommation courante. Dans ces cas de figure, alors que le droit est de même nature, la tolérance, l'acceptation, eux ne le sont pas. C'est ainsi que, dans un cas, les régulateurs sociaux, par leur confrontation, ont construit de véritables normes en adéquation et en complémentarité avec le droit et que l'accès à celui-ci est généralisé et rarement judiciairisé. Dans l'autre cas, les régulateurs sociaux, l'action politique n'ont pas trouvé ou n'ont pas eu l'occasion d'occuper les espaces de confrontation et l'accès concret au droit – le même – ne s'y exprime pas de la même manière et relève le plus souvent soit de l'acceptation soit de la judiciairisation.

## Ne pas se tromper de cible

En droit, les discriminations raciales sont décomposables en deux actes : un traitement inégalitaire et une motivation de ce traitement à partir de considérations subjectives sur l'origine réelle ou supposée d'une personne. Qu'en est-il alors de l'essentiel des emplois publics et privés fermés aux étrangers ? Non seulement on mesure bien là l'impuissance du droit en la matière, mais bien plus, sa contribution à la légitimation de traitements inégalitaires fondés sur la nationalité. La persistance de ces interdictions éclaire les formes d'action possibles qui, outre le recours au droit et à la rationalité, appellent au changement des mentalités, des attitudes et des comportements et au débat public.

Le combat contre les discriminations dans sa recherche d'efficacité doit dépasser le cadre strictement législatif. Il doit viser également et principalement à déconstruire les logiques sociales en présence qui produisent les discriminations et leurs tolérances. La responsabilité des discriminations est rarement imputable totalement et uniquement à un individu. L'exemple de grandes entreprises n'ayant aucun salarié d'origine étrangère démontre à l'évidence que, quelle que soit la politique de recrutement adoptée par l'employeur, la responsabilité et la tolérance de cette situation, eux sont plus larges. C'est pourquoi la CFDT croit au questionnement de ces situations dans les entreprises où elle est présente. Ce questionnement est le préalable à toute intervention et permet à tous les acteurs d'assumer leur rôle et engager des actions correctrices.

## Quelle action syndicale ?

Pour être pertinente l'action syndicale doit déconstruire les logiques en présence. En matière de discriminations raciales, deux logiques sociales s'imbriquent. Celle des inégalités par infériorisation ou par différenciation et celle du rapport avec l'altérité qui repose sur la vocation de « l'autre » à occuper les espaces, les statuts qu'on a bien voulu lui céder pour en occuper soi-même d'autres supérieurs. « L'autre » c'est à la fois le jeune « sans expérience », « instable » et « pas assez âgé » donc un vrai jeune. C'est aussi celui à qui on va, tout de même, reconnaître de l'expérience et de la stabilité en l'identifiant comme « habitant d'un quartier difficile... ». C'est également celui qui a des pratiques culturelles, voire religieuses ou politiques qui vont rompre soit « l'harmonieux équilibre du travail » soit « la naturelle attraction de la clientèle ». C'est surtout celui qu'on ne veut pas être et celui qui nous permet de n'être pas comme lui. C'est l'élément exogène produit de nos représentations, qui va permettre la construction d'une société mythique idéalisée au service d'une communauté d'intérêt dont le seul but tacite est d'assurer son évolution et sa reproduction sociale. Au cœur de ces processus, toute forme d'altérité réelle, construite ou supposée constitue une véritable menace. Cette altérité collectivisée est une abstraction. Quoi de plus « autre » qu'une personne qui n'est pas soi ! On est « l'autre » non pas parce que l'on est différent, on est « l'autre » pour être différent. Il ne s'agit pas non plus de peur de « l'autre »

mais de peur pour soi. À la source de ces phénomènes et bien avant cette volonté de voir la différence et de la construire, c'est la revendication d'être plus égal et d'avoir plus de droit que l'autre qui alimente les traitements inégalitaires. Le reste n'est qu'un habillage dangereux de justifications qui, elles, alimentent d'autres processus plus considérables. Autant de raisons majeures et urgentes pour faire du combat pour l'égalité une lutte soutenue et permanente. Défendre l'égalité, les droits de l'homme, ne relève pas que du judiciaire, c'est, d'abord, un état de veille constant, à l'égard des inégalités, qui se traduit par leur constatation et leur éradication. Ces inégalités ne sont que la traduction de rapports sociaux, une clé de lecture des rapports de force qui traversent la société. Construire le rapport de force pour plus d'égalité c'est avant tout en changer les termes. C'est le sens de l'action syndicale, celui de la transformation sociale que la CFDT a fait sien.

## **Proposer des alternatives à la victimisation et à la culpabilisation**

Nous sommes confrontés parfois à des situations conflictuelles entre salariés d'une même entreprise. Même quand le droit s'est prononcé par une condamnation sans appel, nous invitons les protagonistes à ne pas en rester là. Cela commence par la reconnaissance partagée de la gravité, l'irrationalité et l'absence de perspectives des événements. Une fois les faits admis et reconnus, il s'agit de s'interroger sur les sources, souvent des conditions de travail particulières et un environnement de travail sociologiquement décalé de la société. Enfin nous les accompagnons dans leur condamnation commune du racisme et leur intention de changer les termes qui le favorisent là où ils sont, dans leur entreprise. Il s'agit de réunir la « victime », son « coupable » et leur « environnement » pour qu'ils assument respectivement leurs responsabilités dans le changement. Responsabiliser les salariés chaque fois que c'est possible, c'est les sortir des rôles figés dans lesquels les enferment la victimisation et la culpabilisation.

## **Force Ouvrière (FO) : « Une démarche double »**

### **La conférence mondiale des Nations unies contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance de Durban**

La conférence des Nations unies contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui s'est tenue à Durban en Afrique du Sud du 27 août au 7 septembre 2001 a mobilisé une grande part de l'activité du Secteur Immigration de la Confédération Force Ouvrière tant au niveau des diverses réunions préparatoires (Canada ; Genève) que lors de la conférence elle-même.

Les quelque 6 000 délégués de plus de 160 pays se sont retrouvés pour une semaine de débats organisés par les Nations unies contre le racisme.

Les controverses ont fait rage avant l'ouverture de la conférence, à propos, notamment :

- du conflit israëlo-palestinien ;
- de l'indemnisation des peuples qui ont souffert de l'esclavage ;
- ou de l'identification des victimes du racisme.

La conférence contre le racisme, à laquelle ont participé plus d'une centaine de délégations représentant les États membres de l'ONU et autres entités étatiques, ainsi que plusieurs centaines d'organisations non gouvernementales (ONG), a reconnu que la pratique de l'esclavage constitue un crime contre l'humanité et demeure au nombre des sources de manifestations du racisme.

Elle reconnaît et regrette profondément les souffrances humaines indicibles causées par l'esclavage, la traite des esclaves, le colonialisme et le génocide et appelle également à mettre un terme à la violence au Moyen-Orient et à reprendre les négociations afin de permettre à Israël et aux Palestiniens de reprendre le processus de paix.

Telles sont les conclusions auxquelles a abouti la conférence mondiale de Durban contre le racisme et qui forment l'essentiel de deux documents, une déclaration et un programme d'action, qui ont été adoptés à la suite de neuf jours de délibérations, du 31 août au 8 septembre.

Ces deux documents, qui couvrent tout un éventail de questions portant sur le racisme, l'esclavage, le génocide, la discrimination raciale et toutes ses manifestations, ont fait l'objet de négociations ardues, en particulier les chapitres sur la réparation pour les victimes de l'esclavage et sur le Moyen-Orient qui, amplifiés de façon exagérée dans le document final du forum des ONG dans un langage haineux pour certains, seraient à l'origine du retrait des Américains et des Israéliens de la conférence. Il aura fallu les efforts soutenus des autres délégations, en particulier les facilitateurs (Norvège, Namibie, Brésil, Kenya, Mexique) et l'Afrique du Sud (pays hôte) pour sortir les travaux de l'impasse et, finalement, les faire aboutir à un dénouement que sanctionne l'adoption de deux documents (déclaration et programme d'action) dont les principales recommandations sont les suivantes :

## **Les apports de la conférence**

### **Le Proche-Orient**

La déclaration finale fait part de la préoccupation des délégués des 160 pays représentés sur le sort des Palestiniens, mais ne condamne pas Israël.

La conférence est préoccupée par le sort du peuple palestinien, vivant sous occupation étrangère. Elle reconnaît le droit inaliénable du peuple palestinien à l'auto-détermination et à la création d'un État indépendant, ainsi que le droit à

la sécurité de tous les États, y compris Israël, et engage tous les États à soutenir le processus de paix et à le mener à bien rapidement.

Sur la mention de l'Holocauste comme une « stratégie qu'il ne faut jamais oublier », les pays de l'Organisation de la conférence islamique (OCI) ont émis quelques réserves. « L'Holocauste s'est passé en Europe » et les pays arabes n'en portent pas la responsabilité, ont-ils affirmé.

La conférence reconnaît avec une profonde inquiétude la montée de l'antisémitisme et de l'islamophobie dans différentes régions du monde.

## **Les réparations**

La conférence reconnaît que l'esclavage et le commerce des esclaves, y compris le commerce transatlantique, ont été des tragédies épouvantables dans l'histoire de l'humanité, que ces pratiques constituent **un crime contre l'humanité** et auraient toujours dû être considérées comme telles, qu'elles figurent parmi les sources et manifestations majeures du racisme, de la discrimination raciale, de la xénophobie et de l'intolérance qui y est associée, et que les Africains, les peuples d'ascendance asiatique ont été et continuent d'être des victimes.

Les anciennes puissances coloniales ont exprimé des « remords » et des « regrets ».

Des excuses formelles auraient pu servir de prétexte à des recours en justice pour obtenir des indemnités.

Le terme de réparation ne figure nulle part. Il est cependant fait appel à une aide accrue au développement de l'Afrique.

L'esclavage est assimilé à un crime contre l'humanité. Le Sénégalais Alioune Tine, coordonnateur des ONG africaines, estime que cette formule fondera, au moins dans les pays de droit anglo-saxon, des demandes ultérieures de réparations.

## **Le programme d'action**

Les éléments essentiels du programme d'action concernent :

### **L'esclavage et le colonialisme**

La conférence mondiale reconnaît la nécessité de développer des programmes pour le développement économique et social des sociétés africaines victimes de l'esclavage et de la diaspora dans le cadre d'un nouveau partenariat basé sur un esprit de solidarité et du respect réciproque dans les domaines suivants :

- allègement de la dette ;
- élimination de la pauvreté ;
- construction ou renforcement des institutions démocratiques ;



- promotion de l'investissement direct ;
- ouverture des marchés.

### **Le Proche-Orient**

La conférence invite à mettre fin à la violence et à reprendre rapidement les négociations en tenant compte :

- du respect des droits de l'homme universels et du droit humanitaire ;
- du respect du principe de l'autodétermination.

La conférence engage les États dans leur lutte contre toutes les formes de racisme, à reconnaître la nécessité à lutter contre l'antisémitisme, le racisme anti-Arabes et l'islamophobie dans le monde entier.

### **Les peuples autochtones**

La conférence prie instamment les États de coopérer avec les peuples autochtones pour les encourager à accéder à l'activité économique et à améliorer leur situation du point de vue de l'emploi.

### **Les migrants**

Il est demandé aux États de promouvoir et de protéger pleinement et efficacement les droits de l'homme et les libertés fondamentales de tous les migrants.

Lors des réunions préparatoires de la conférence elle-même ou encore par voie de presse, la CGT – Force Ouvrière s'est exprimée sur ces différents sujets.

Son secrétaire général, Marc Blondel, a rappelé notamment que le mouvement syndical international, à travers la CISL, dont fait partie Force Ouvrière, a participé activement à cette réunion sur les bases des positions exprimées régulièrement lors des séances de la Commission des droits de l'homme à Genève.

Le secrétaire général s'est également exprimé sur le devoir de mémoire nécessaire mais a indiqué que, plus que des regrets ou des excuses monnayables, il semblait plus évident que les pays du Nord acceptent de considérer à égalité, sur le plan commercial, les pays du Maghreb et les anciennes colonies africaines, et que ceux-ci ne soient pas les victimes d'une mondialisation qui prend la forme d'un néo-colonialisme économique.

Ainsi, il semblerait plus judicieux et plus durable d'arrêter le pillage des richesses (notamment des matières premières) de ces pays en leur laissant la liberté des prix que de recourir exclusivement et de façon récurrente à la remise de la dette.

Sur la question de l'esclavage, le secrétaire général de l'Organisation a rappelé que le débat n'était certes pas facile et que la barrière entre « colonisateurs » et « colonisés » pouvait être extrêmement ténue.

Rappelant également que la ratification par les pays colonialistes de conventions et normes internationales du travail pouvait permettre, parfois, de faire

respecter les droits fondamentaux que sont les droits de l'homme et les droits syndicaux qui en font partie.

Sur la question du Moyen-Orient, Marc Blondel a notamment rappelé que depuis de nombreuses années, lors de la conférence internationale du travail de l'OIT, au sein de laquelle siège Force Ouvrière, il est coutumier de tenir une séance spéciale sur la question des travailleurs des pays arabes occupés.

Que dans la double préoccupation d'un droit d'existence d'Israël et d'un respect des droits des travailleurs palestiniens, l'OIT s'efforçait de faire en sorte que les syndicats palestiniens et israéliens signent une déclaration identique sur la recherche de la paix, le respect mutuel des droits de chacun et le développement des solidarités entre les travailleurs de chacun des pays.

En France, le marché du travail a toujours été caractérisé par une forte présence étrangère et les syndicats se sont battus pour obtenir l'égalité des droits pour ces travailleurs : mêmes droits sociaux et mêmes droits de représentation.

Depuis 1982, les immigrés sont éligibles aux élections de délégués du personnel (DP), aux comités d'entreprise (CE), mais n'ont toujours pas le droit de voter dans la société civile.

La lutte contre le racisme, la discrimination raciale et l'ensemble des discriminations ont été au centre du programme de la centrale syndicale CGT-FO (Confédération générale du travail-Force Ouvrière), ces dernières années. Elle dispose, au sein de ses structures, de centres d'accueil et de conseil qui procurent une assistance juridique et administrative aux travailleurs victimes de toutes les discriminations ainsi qu'aux migrants et aux minorités ethniques. Elle est actuellement en train de créer un réseau de ce type au niveau national. Les pouvoirs publics ont aussi mis en place un numéro d'appel gratuit qui permet à toute victime ou témoin de discrimination, d'être aidé par des personnes compétentes et des Commissions d'accès à la citoyenneté (CODAC) au sein desquelles siège la CGT-Force Ouvrière. La section égalité/migration de la CGT-FO a publié récemment un numéro spécial de sa revue juridique sur la législation nationale et internationale anti-discriminatoire. Tant sur le plan national, qu'europpéen, elle siège au sein de diverses instances qui sont autant de lieux de débats et de décisions sur cette question cruciale du racisme et de la lutte contre les discriminations. La CGT-FO a pris une part active à la réflexion concernant la modification du Code du travail français (sur la charge de la preuve notamment et l'action de substitution des syndicats).

## **Sur la thématique particulière des mesures de soutien aux victimes**

Lors de son XIX<sup>e</sup> congrès confédéral qui s'est tenu en mars 2000, la CGT-Force Ouvrière a réaffirmé sa position en ce qui concerne la lutte contre les discriminations et notamment son rejet de toutes dispositions discriminatoires attentatoires aux principes de solidarité et d'égalité entre les travailleurs.

La résolution générale, adoptée à l'issue du congrès, qui constitue les orientations primordiales a réaffirmé sa détermination à lutter contre toutes les discriminations dont sont victimes les salariés, chômeurs, retraités, mais aussi les jeunes, les femmes...

Nous avons également rappelé notre volonté de lutter contre les comportements racistes xénophobes et antisémites qui sont à l'origine de telles situations.

Pour notre organisation, la démarche est donc double.

Elle s'inscrit d'une part dans un traitement global des discriminations et aussi dans une approche générale de lutte contre le racisme et la xénophobie.

L'action de notre organisation ne se circonscrit donc pas au seul soutien aux victimes mais s'articule dans une action plus générale de formation et de sensibilisation par rapport au racisme, à la xénophobie et de manière générale à toutes ruptures d'égalité de traitement des travailleurs.

La prise en charge individuelle des victimes, le soutien, s'inscrit dans ce processus mais n'en est que l'un des aspects et en aucun cas la composante majeure.

Par ailleurs, si effectivement le soutien aux victimes est nécessaire, la problématique de lutte contre les discriminations doit être considérée, à notre sens, de façon plus générale et globale.

La responsabilisation globale de tous les acteurs de la société civile et des pouvoirs publics sur ces questions nous semble constituer une réponse plus durable et profonde que le traitement ponctuel et individuel ou la prise en charge individuelle de cas particuliers.

Sans dénier la réalité et l'importance quantitative des discriminations qui peuvent être constatées dans les domaines les plus divers, (notamment grâce aux chiffres fournis par la plateforme téléphonique du 114), il faut s'interroger également sur les dangers que comporte le traitement de la question sur l'aspect de « la victimisation » et ne pas réduire l'action à ce qui est seulement visible mais continuer d'agir en profondeur sur les mentalités.

C'est dans cet esprit que les actions de notre Organisation et notamment les mesures d'aide aux victimes de discriminations sont mises en place.

En premier lieu, les syndicats présents dans l'entreprise et interlocuteurs naturels des salariés ont à connaître essentiellement les discriminations liées à l'emploi : refus d'embauche, de promotion, d'accès à la formation professionnelle, aux stages... etc.

Les motifs de discrimination sont également divers : discrimination raciale mais également syndicale, discrimination à raison du sexe, etc.

Cette particularité et la position de notre organisation sur l'approche globale des discriminations impliquent donc que notre action de soutien aux victimes s'organise sur deux niveaux :

- en amont, par des actions de formation, de sensibilisation et de mobilisation sur ces questions ;
- en aval, par le traitement de cas concrets, l'assistance et l'intervention d'un représentant de l'Organisation, et l'éventuelle action en justice.

La structure de notre organisation syndicale conditionne également les moyens d'action et de soutien.

De par sa structure verticale, elle assure une démocratie représentative à tous niveaux d'intervention (syndicats, unions locales, unions départementales, fédération, confédération).

Cette organisation induit donc que la prise en charge, voire le règlement définitif du litige, puisse se faire de façon autonome.

Il est donc nécessaire pour un traitement efficace et une cohérence globale de dispenser à tous ces niveaux d'intervention une formation *ad hoc* sur ces problématiques.

### **Action de formation et de sensibilisation de nos militants syndicaux**

Il convient dans un premier temps de donner à nos militants et permanents syndicaux, conseillers du salarié etc. présents dans l'entreprise les moyens de reconnaître et de traiter les discriminations dont ils peuvent être saisis ou dont ils sont témoins.

La « lecture » de la discrimination est en effet essentielle pour en assurer d'une part la prise en charge et d'autre part le traitement.

Donner à connaître et à comprendre est la première démarche à effectuer.

La première étape pour la victime d'une discrimination est l'accueil et l'écoute qu'elle va recevoir : être victime d'une discrimination puis par la suite être victime d'un défaut d'écoute, c'est être doublement victime.

La première action d'aide aux victimes est donc de dispenser des formations régulières de nos militants, permanents syndicaux par le biais de stages ou de journées de formation sur la question des discriminations.

Si les discriminations « raciales » sont un aspect essentiel de ces formations, les stages abordent également la question d'égalité de traitement dans son ensemble au regard également de l'égalité de traitement entre hommes et femmes, la discrimination syndicale etc.

Ces formations abordent ainsi les aspects pratiques et théoriques de la question :

- identification des situations de discrimination ;
- notion de discrimination (raciale, syndicale, fondée sur le sexe, discrimination directe et indirecte, etc.) ;
- présentation des instruments juridiques de lutte (législation européenne et nationale) ;
- l'action en justice.

Tout au long de ces sessions de formation, des travaux pratiques, des mises en situation illustrent l'aspect théorique.

Ces travaux pratiques ont pour but de présenter des situations concrètes, les outils syndicaux et juridiques, les différentes stratégies qui peuvent être adoptées, d'apprendre à monter un dossier et abordent plus précisément le problème de la preuve dans l'hypothèse d'une action en justice, notamment auprès des prud'hommes.

La modification de Code du travail par l'adoption de la **loi du 16 novembre 2001** relative à la lutte contre les discriminations fera notamment l'objet de formations particulières afin d'expliquer à nos militants les nouveaux moyens à notre disposition notamment en ce qui concerne :

- l'action de substitution des syndicats et ses conditions d'application (particularité du dispositif par rapport aux actions de substitution déjà existantes ; contrats à durée déterminée, licenciement économique...)
- l'aménagement de la charge de la preuve ;
- la protection des témoins ;
- le droit d'alerte renforcé des délégués du personnel ;
- l'élargissement des mesures discriminatoires, inclusion des nouveaux motifs de discrimination (l'orientation sexuelle, l'apparence physique, la non-appartenance vraie ou supposée à une ethnie, race ou religion etc.),

Ces stages sont également l'occasion de présenter à nos militants les outils existants, qu'ils soient institutionnels (les CODAC ou le 114) ou spécifiques à notre Organisation (le réseau GSTM).

Parallèlement à ces actions de formation et de sensibilisation, notre organisation utilise les outils plus pratiques de l'action syndicale classique et a également mis en place un réseau d'assistance plus spécifique.

## **Action de soutien et de traitement**

### **Au sein de l'entreprise**

Le soutien aux victimes se fait en premier lieu avec les moyens traditionnels de l'action syndicale.

Les formations exposées plus haut trouvent leur application pratique dans les actions menées dans l'entreprise par les sections syndicales.

### **Au sein de structures plus spécifiques**

#### *Un réseau d'aide et d'assistance*

Outre le traitement par les services juridiques des unions départementales des cas de discrimination faisant l'objet de recours en justice (principalement aux prud'hommes), où la victime reçoit alors l'assistance d'un défenseur syndical à tous les stades de la procédure, la Confédération Force Ouvrière a mis en place depuis de nombreuses années des structures locales ayant pour mission

l'accueil, l'information, l'orientation, l'assistance juridique et le conseil en faveur des populations immigrées, notamment en droit du travail.

Ces structures, qui ont pour vocation le traitement des questions globales liées à l'immigration, visent à permettre aux travailleurs migrants de connaître leurs droits et de les défendre (entrée et séjour en France, regroupement familial, formation, emploi, école, retraite....), traitent également des situations de discrimination et dispensent une aide juridique.

En conclusion, il convient de rappeler que le soutien ponctuel aux victimes n'est qu'un des aspects de l'action.

La sensibilisation à la question des discriminations au sein des différentes strates de notre organisation constitue la clef de voûte de notre action.

Les organisations syndicales, par leur présence privilégiée au sein de l'entreprise, se doivent d'être les vecteurs d'information et de sensibilisation sur ces questions de discrimination, afin de lutter durablement et en profondeur contre la banalisation des comportements et de contribuer à terme à un changement des mentalités qui sera seul efficace pour parvenir à une réelle éradication des comportements discriminatoires.

## **Ligue des Droits de l'homme (LDH) : « Vigilance, information et action »**

La lutte contre les discriminations constitue une préoccupation essentielle de la Ligue des Droits de l'homme (LDH). Depuis sa résolution générale, adoptée lors de son 79<sup>e</sup> congrès en 1999, la Ligue continue de dénoncer les inégalités multiples qui marquent profondément notre société. Il s'agit là d'une priorité d'action donnée à l'ensemble des 320 sections de la LDH. Cette action doit trouver sa traduction dans une lutte et une écoute auprès des populations les plus concernées afin que l'accès au travail, au logement, aux services publics, etc., se fasse en application du respect des droits fondamentaux et sans aucune distinction de race, de religion, de sexe ou d'origine telle que définie par la loi. La LDH n'a pu qu'être sensible aux efforts des pouvoirs publics pour développer un dispositif d'informations et de lutte contre les discriminations. Elle constate toutefois que ces avancées, pour significatives qu'elles soient, sont encore loin d'atteindre leur objectif et qu'il est toujours nécessaire, aujourd'hui comme hier, d'assurer vigilance, information et action sur l'ensemble du territoire national et avec l'ensemble des acteurs associatifs, judiciaires et administratifs.

## Les discriminations : une pratique complexe

Les nombreux rapports et constats de la Ligue ont souligné **la réalité des discriminations**, mais également ses aspects paradoxaux en relevant **l'extrême complexité de l'appréhension des nombreuses pratiques discriminatoires**.

Les discriminations sont difficiles à mesurer compte tenu, notamment, de la **difficulté de prouver l'existence** d'un acte discriminatoire. En effet, il n'est pas toujours possible, d'une part, de prouver le comportement discriminatoire de l'auteur (cas de la discrimination à l'embauche : le candidat a-t-il été écarté du recrutement en raison de son origine ou de ses capacités professionnelles ? Cas de la discrimination à l'octroi d'un logement : la personne s'est-elle vue refuser la location pour des motifs tenant à son origine ou en raison de critères financiers ?).

D'autre part, il s'avère difficile, pour la personne victime de discrimination, d'établir la preuve de l'existence de comportements discriminatoires. Malheureusement, et compte tenu de l'état actuel de notre législation, **la charge de la preuve incombe encore au demandeur victime d'une discrimination**.

## L'action de la LDH au sein des CODAC et du 114 <sup>1</sup>

### Les CODAC et le 114

Par circulaire datée du 18 janvier 1999, le ministre de l'Intérieur a demandé aux préfets de mettre en place une commission départementale d'accès à la citoyenneté (CODAC). Conformément à la circulaire, la **CODAC** a pour « *mission de réunir les représentants de l'État, des services publics, des élus, des employeurs, des partenaires de la vie économique et sociale pour aider les jeunes issus de l'immigration à trouver un emploi, et une place dans la société, et faire reculer les discriminations dont ils sont l'objet, en matière d'embauche, de logement, de loisirs* ». Mais concrètement depuis trois d'années d'existence, quel a été le rôle de la CODAC ? A-t-elle veillé aux conditions d'égal accès à l'emploi de ces jeunes issus de l'immigration ? S'est-elle saisie des pratiques discriminatoires dont elle a été informée ou qu'elle a observées ? A-t-elle à chaque fois saisi le procureur lorsque les faits constitutifs d'infractions ont été établis ?

Le préfet, président de la CODAC, peut inviter ponctuellement des organisations qui luttent contre toutes formes de discriminations, dont les associations. C'est ainsi que les sections de la LDH qui sont régulièrement saisies de cas de discriminations sont, pour certaines, régulièrement invitées à siéger à la CODAC ; pour d'autres, il leur a été nécessaire de se manifester, à plusieurs reprises, auprès du préfet.

---

<sup>1</sup> Le 114 est le numéro d'appel gratuit destiné aux victimes de discriminations.

Créées il y a trois ans, les CODAC sont, entre autres, chargées de gérer localement le numéro d'appel gratuit mis à la disposition des victimes ou des témoins de discriminations raciales (**le 114**).

Aujourd'hui, à l'heure où le gouvernement souhaite donner un « second souffle » à ce dispositif en renforçant sa législation anti-discrimination, il est patent que le nombre de poursuites engagées et de condamnations prononcées reste très en deçà de la réalité du nombre de cas transmis aux associations. C'est dans ce contexte que le ministère de l'Intérieur a adressé un certain nombre de recommandations aux préfets. Il leur est notamment demandé d'« *impulser, de coordonner et mettre en œuvre dans le cadre d'un programme départemental ambitieux, élaboré à partir d'un diagnostic de situation locale, des actions coordonnées de lutte contre les discriminations, notamment dans le domaine de l'emploi, de la formation, du logement, des loisirs et de l'éducation à la citoyenneté* ».

### **Le constat dressé par les sections de la LDH participant aux réunions de ces commissions pointe plusieurs problèmes.**

Un bilan, établi à partir d'un questionnaire adressé par le groupe de travail « discriminations » de la Ligue à ses sections et ses fédérations, fait état, entre autres, de **l'absentéisme important des acteurs de la société civile** (associations, partenaires sociaux, élus) aux réunions des commissions. Certains préfets refusent encore d'inviter les associations à ces réunions. D'autres considèrent les CODAC comme des autorités administratives non accessibles aux associations. Par ailleurs, il a été également constaté que certains préfets tardaient à réunir les CODAC. Parfois, les commissions, en dépit de la bonne volonté du préfet, **ne disposent toujours pas de local pour assurer ces réunions.**

**L'enquête effectuée par le siège national de la Ligue des Droits de l'homme sur le fonctionnement des CODAC ne permet pas d'établir, de façon certaine, que des commissions ont été créées dans chaque département.** À l'heure où ce rapport est rédigé, il est établi, et ce de façon indiscutable, que la régularité des réunions n'est toujours pas assurée.

Les participants constatent que les réunions des CODAC sont généralement tenues durant les heures de travail des militants associatifs, ce qui limite évidemment leur participation.

Enfin, il serait souhaitable que les préfets invitent plus régulièrement les associations, mais également les partenaires sociaux, à participer aux réunions des CODAC ou encore assurent une meilleure information auprès des publics concernés – tout particulièrement des jeunes et au sein des établissements scolaires – en mettant par exemple l'accent sur la mise en place de **réunions d'information avec l'aide des enseignants.** Enfin, la proposition du gouvernement de professionnaliser le secrétariat des CODAC va peut-être permettre d'améliorer le suivi et le traitement des signalements.



## Les pratiques discriminatoires diversifiées

Les bilans et statistiques du service juridique de la LDH font état à la fois d'une généralisation et d'une diversification des pratiques discriminatoires.

Ces pratiques ont tendance à se multiplier dans tous les secteurs de la vie sociale (travail, logement, accès à la scolarité, etc.). Ainsi, les nombreux appels recensés par les sections et le siège national de la Ligue des Droits de l'homme sont unanimes : les populations d'origine étrangère se voient écartées de nombreuses prestations de service.

### L'exemple des « gens du voyage »

La communauté rom, tzigane, manouche, gitane, les « gens du voyage », comme ils sont nommés par simplification, sont souvent victimes de discriminations.

En effet, en dépit du renforcement législatif, par la loi Besson, les cas traités par notre service juridique mettent en exergue les difficultés rencontrées par l'occupation, par des gens du voyage, de terrains communaux. La solution retenue par les élus est, au risque de provoquer des troubles plus importants à l'ordre public, de recourir au concours de la force publique.

La loi sur l'accueil et l'habitat des gens du voyage, présentée par Louis Besson, avait ouvert des perspectives essentielles en matière de gestion du stationnement des caravanes. Aujourd'hui qu'en est-il ?

La Commission nationale consultative des gens du voyage (CNCGV), au sein de laquelle la Ligue est active, veille particulièrement au respect des dispositions de la loi Besson et de la loi sur les exclusions.

Les discriminations touchent tous les domaines : l'accès aux soins, aux prestations sociales et aux droits civiques – notamment du fait de la difficulté de domiciliation – accès aux services publics (EDF/GDF, etc.) et privé (assurance, crédit, distributions...), la difficulté de stationner en régularité est particulièrement aiguë.

Nous nous sommes principalement intéressés aux nombreux cas de refus d'accéder aux rares aires d'accueil existantes d'une part, et de refus d'accueillir les enfants de cette population dans les établissements scolaires, d'autre part.

Depuis le début de l'année 2001, la difficulté du « stationnement irrégulier » et sa répression par les élus locaux n'est pas un phénomène isolé. En théorie, le recours à l'expulsion n'est autorisé qu'en cas d'urgence absolue. Les pratiques diffèrent et se généralisent dans d'autres communes de France, notamment depuis le renforcement du plan « vigipirate ».

Par ailleurs, les communes de plus de 5 000 habitants ont obligation, d'ici le 5 janvier 2004, de réaliser une aire d'accueil conforme aux nouvelles normes. Ce délai accordé aux communes conduit régulièrement à **des abus de la part**

**d'élus**, renonçant ainsi à accueillir les gens du voyage sous prétexte de ne pas avoir les moyens matériels de les recevoir.

Enfin, ces familles de « gens du voyage » rencontrent de nombreuses difficultés en ce qui concerne la **scolarisation**.

En effet, en dépit de l'arrêté du 8 août 1966 définissant l'obligation faite aux « personnes sans domicile fixe » (la loi du 16 juillet 1912) d'envoyer leurs enfants dans un établissement de la commune sur laquelle elles séjournent, le maire de la commune, principalement dans les communes de moins de 5 000 habitants, s'oppose à la scolarisation des enfants.

Ainsi, les établissements scolaires sont légalement tenus d'accueillir les enfants, même lorsque leur séjour ne dépasse pas une demi-journée et quel que soit l'effectif de la classe. Or et ce malgré ces textes, les cas recensés par les sections de la Ligue font état de vives oppositions d'élus.

Enfin, nous remarquons par ailleurs que « les gens du voyage » n'ont pas encore acquis le réflexe de saisir les associations de lutte contre les discriminations ou/et de saisir directement la CNCGV de ces pratiques discriminatoires, sans doute par manque d'informations.

La LDH ne peut que rappeler la demande de la CNCGV pour un travail plus régulier avec la CNCDH.

## **L'accès au logement**

Depuis déjà plusieurs années, la Ligue des Droits de l'homme s'est intéressée à la question de l'accès au logement des personnes défavorisées. Un groupe de travail intitulé « discrimination au logement » s'est créé au début de l'année 2001. Il a vocation, entre autres, à rendre compte des pratiques discriminatoires.

Si des initiatives en faveur du logement des personnes défavorisées ont été prises dans le passé, c'est après le vote de la loi Besson du 31 mai 1990 relative à la mise en œuvre du droit au logement que la politique du droit au logement a pris toute sa dimension. Selon son article 1<sup>er</sup>, « *garantir le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation* ». D'autre part, la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998 a renforcé les outils mis en place par la loi Besson et fait en sorte que ces procédures gagnent en efficacité.

Or, les associations et les travailleurs sociaux sont régulièrement confrontés aux difficultés rencontrées par une population défavorisée : **les étrangers non-communautaires**.

Le logement représente un facteur indéniable d'intégration et d'insertion dans la vie sociale et professionnelle.

Nous nous intéresserons ici aux discriminations rencontrées par les étrangers titulaires d'un titre de séjour. Les étrangers en situation irrégulière, les occu-

pants sans titre, plus simplement appelés « squatters » devront faire l'objet d'une prochaine étude.

Le service juridique et la commission « discriminations au logement » font état de nombreux cas, à Paris et en région parisienne, de personnes en errance ou/et vivant dans la rue ou dans les lieux publics (stations de métro, gares de trains, cages d'escaliers, etc.) ou dans des centres d'hébergement d'urgence. Si la plupart de ces personnes sont des hommes, **il est constaté que de plus en plus de femmes, accompagnées de leur (s) enfant (s), rejoignent ces catégories de sans-abri.**

La cause principale de la perte de logement ou de l'absence de logement est la séparation d'avec le conjoint, en raison d'une situation de conflit. Leur situation économique est également une des causes de l'absence de logement. D'origine sociale modeste, ces personnes sont généralement sans profession ou bien leur revenu – généralement inférieur au SMIC – ne leur permet pas d'accéder au parc locatif public et/ou privé.

Par ailleurs, les personnes rencontrées au siège de la Ligue, toutes d'origine étrangère et pour la plupart nées à l'étranger, ont subi les effets négatifs du déracinement géographique et l'éloignement des réseaux familial et amical du pays d'origine. Ainsi, la majorité des personnes recensées par le service juridique est **d'origine étrangère ou française d'outre-mer. 85 % de ces personnes sont des hommes.**

Ces sans-abri utilisent, pour la plupart, le dispositif d'accueil et d'hébergement d'urgence assuré par le SAMU social. Un numéro vert (**le 115**) assure une permanence d'accueil téléphonique, fonctionnant 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7, afin de fournir une réponse et une solution adaptées aux situations d'urgence sociale.

### **Une évolution consécutive, semble-t-il, à la situation du marché de l'immobilier.**

À côté du statut « précaire » des sans-abri, nous constatons que dans certaines agglomérations, et en particulier en région parisienne, différentes pratiques se sont développées, principalement dans le **parc locatif privé**, quant aux difficultés rencontrées pour obtenir un logement. Celles-ci sont généralement liées à une politique de « préférence nationale ». Cette attitude des propriétaires s'est généralisée. Ce phénomène se rencontre également dans les grandes villes de France (**Paris, Lyon, Marseille**), dans lesquelles les sections de la Ligue sont présentes. Cette attitude s'appuie sur l'existence d'un contexte d'un marché locatif difficile et du **choix délibéré de privilégier les demandeurs nationaux**. Ainsi, certains propriétaires n'hésitent pas à employer ouvertement, auprès de ce public d'étrangers, les termes de « préférence nationale ».

Les pratiques discriminatoires relevées auprès de ces propriétaires prennent diverses formes, rendant très souvent **plus complexe la visibilité de ce phénomène**. Généralement, le propriétaire module son refus en fonction des ressources du demandeur ou bien en prétextant que le logement désiré a déjà été loué.

## L'accès à l'emploi

Les discriminations dans l'accès à l'emploi constituent un phénomène ancien. Déjà, un rapport du Haut Conseil à l'intégration, remis au Premier ministre le 20 octobre 1998, soulignait que les discriminations à l'égard des étrangers mais aussi des Français d'origine étrangère ou d'outre-mer sont importantes et de plus en plus préoccupantes. Avec ce rapport, intervenait pour la première fois une reconnaissance officielle de l'existence de ces discriminations.

C'est dans ce contexte, que la Ligue des Droits de l'homme a entrepris, depuis sa résolution générale de son 79<sup>e</sup> congrès en 1999, un travail d'approfondissement sur ces pratiques discriminatoires.

## L'exemple de pratiques discriminatoires

Les cas individuels traités par le service juridique de la Ligue des Droits de l'homme font état, ainsi que nous l'avons précédemment indiqué, d'une généralisation et d'une diversification de pratiques discriminatoires à l'emploi.

Ces pratiques n'affectent que certaines catégories d'individus : **ceux d'origine non européenne** et plus particulièrement les **Noirs africains, les Maghrébins et les Français d'outre-mer**. Enfin, la sédentarisation des « gens du voyage » conduit certains d'entre eux à la recherche d'un emploi. Les discriminations à l'emploi touchent également cette population.

Les cas établis par le service juridique relèvent que ces pratiques discriminatoires se rencontrent dans **tous les secteurs d'activité** et particulièrement lorsque **l'apparence physique semble jouer un rôle déterminant**. Les employeurs évoquent la crainte de provoquer, par ces embauches, le mécontentement de la clientèle... Ces comportements existent dans les entreprises intervenant directement auprès d'une clientèle de particuliers.

L'attitude de l'employeur est préventive, l'hostilité des clients étant supputée.

**Ainsi, des entreprises appartenant au secteur privé émettent de vives réticences à recruter des étrangers ou Français d'origine étrangère.** Ces pratiques discriminatoires difficiles à établir, sont nombreuses. Ce phénomène se retrouve dans le discours de nombreux employeurs, soucieux de privilégier les demandeurs d'emploi nationaux. Ainsi, certaines entreprises du secteur privé n'hésitent plus à utiliser le terme de « **préférence nationale** ».

D'autre part, le refus d'embauche peut relever d'une position de principe des instances dirigeantes ou alors du responsable des ressources humaines de l'entreprise.

Enfin, le refus d'embauche résulterait, selon les cas dénoncés à notre service juridique, d'un phénomène dit de « **quotas** ». Les victimes de telles pratiques font état d'une notion de seuil, selon laquelle le refus d'être embauché résulterait d'un quota atteint au-delà duquel leur recrutement dans l'entreprise serait source de conflits avec le personnel ou la clientèle.

## **Le cas de discriminations réglementaires et législatives : l'exemple des emplois fermés**

Depuis longtemps la LDH, avec d'autres associations, dénoncent les pratiques constatées dans l'ensemble des secteurs d'activité **public**.

Les discriminations relevées dans le secteur public prennent des formes diverses. Les emplois fermés aux étrangers se dénombrent avant tout dans le secteur public. Ainsi, les emplois de titulaires dans les fonctions publiques (d'État, hospitalière et territoriale) sont interdits **aux étrangers non communautaires**, soit près de **5,2 millions d'emplois**. Ce sont aussi les entreprises sous statut gérant des services publics (La Poste, EDF-GDF, Air France) et les établissements publics industriels et commerciaux qui ne peuvent recruter des agents statutaires que de nationalité française ou des ressortissants d'un État membre de la communauté européenne, **soit plus d'un million d'emplois**.

Au total, ce sont près de sept millions d'emplois qui sont fermés totalement ou partiellement (système de la vacation) aux étrangers ; **soit environ 30 % de l'ensemble des emplois**.

La non-discrimination en raison de la nationalité est un principe à valeur constitutionnelle. Dès lors, il serait légitime de s'interroger sur les fondements de ces restrictions législatives et réglementaires. En effet, dès lors que l'étranger est autorisé à séjourner en France et titulaire de diplôme équivalent, selon quels principes pourrait-on, compte tenu de notre Constitution et des conventions internationales ratifiées par la France, légitimer l'existence d'emplois fermés ?

Il semble aujourd'hui nécessaire d'adapter les textes réglementaires et législatifs afin que la condition de nationalité soit levée. Cette mesure permettra ainsi aux étrangers d'avoir accès à une trentaine de professions médicales, (telles que médecin, chirurgien-dentiste, sage-femme, etc.), mais aussi juridiques (avocat par exemple) et également à d'autres professions (débit de tabac, de boisson...). Ainsi, l'application du principe de réciprocité entre États n'aurait plus lieu d'exister ; la condition de réciprocité supprimée permettrait par ailleurs de ne pas limiter l'accès aux emplois concernés à une catégorie de ressortissants.

Seul le critère de niveau de diplômes doit être maintenu. L'intégration des étrangers passe également par l'égalité d'accès aux emplois.

L'engagement de l'État sur la question des emplois fermés permettra par ailleurs de renforcer le dispositif actuel de lutte contre les discriminations à l'emploi et de réaffirmer clairement le principe de l'égalité de traitement sans distinction de nationalité.

## **La discrimination : une atteinte à l'intégrité de soi**

La multiplication et la généralisation des pratiques discriminatoires évoquées ci-dessus pour les minorités conduit généralement à des attitudes diverses.

Certaines personnes ont souvent recours à l'autocensure. Dans ce cas, ces personnes à la recherche d'un emploi, d'un logement ou d'une aire d'accueil ou alors victimes de propos discriminatoires se sentent isolées. Cette attitude a été constatée, d'une part, à l'occasion de la participation de la Ligue au sein des CODAC, et d'autre part, lors des appels recensés par le service juridique de la Ligue.

Face à ces comportements discriminatoires, les institutions publiques et les acteurs associatifs doivent se mobiliser. La multiplication et la généralisation de ces pratiques soulignent la nécessité d'agir et de réagir rapidement.

## **Ligue internationale contre le racisme et l'antisémitisme (LICRA) : « Les temps forts de l'année »**

La LICRA, association républicaine et laïque, apolitique, forte de son expérience de près de 75 ans, a abordé ce nouveau siècle par un renforcement de ses actions de formation et d'éducation contre le racisme, de prévention et de répression. L'action ponctuelle d'accompagnement citoyen en direction des jeunes s'étend sur plusieurs années et se place logiquement dans le sens de l'engagement de l'organisation dans la vie de la cité. La création de nouvelles sections internationales et le lancement d'une campagne d'interpellation « Stoppons l'apartheid en France » furent aussi des temps forts de cette année 2001.

### **Formation et éducation**

La LICRA a toujours accordé une place prioritaire à l'école laïque républicaine qui offre une réelle possibilité d'intégration socioculturelle et ceci, depuis la maternelle jusqu'à l'université.

L'information et la formation des jeunes permettent de leur faire prendre conscience du danger des discriminations et de leur enseigner, par le biais d'actions éducatives, le respect de l'être humain et de sa dignité, le sens de la justice, de la paix et de la solidarité.

S'appuyant sur l'histoire et les faits d'actualité, répondant à une demande spécifique, les interventions de la LICRA s'articulent autour de :

– projections de films ou documentaires, pièces de théâtre ;

- conférences, débats et rencontres ;
- concours de poèmes, de dessins et de rédactions ;
- voyages d'études ;
- accompagnement d'actions initiées par des jeunes.

Toutes les sections LICRA conduisent ce type d'actions, en rapport direct avec le racisme, l'antisémitisme, l'intégration, le droit à la différence, le respect d'autrui et ce, tout au long de l'année.

La formation et l'information des formateurs sont favorisées par l'enrichissement permanent du Centre de documentation Jean Pierre-Bloch ainsi que l'animation du site Internet qui permet de toucher un large public, de l'informer en temps réel et surtout, par son environnement ludique, de favoriser l'utilisation de ce support au niveau scolaire et/ou familial : [www.licra.org](http://www.licra.org)

Des interventions en milieu scolaire (hors temps scolaire) sont initiées par des présidents de sections, sollicités régulièrement par des responsables d'établissements. À ces occasions, les problèmes de discrimination, violence et intégration sont abordés et un véritable échange se met en place entre les intervenants et l'auditoire.

## **Semaine nationale de lutte contre le racisme**

Le mois de mars 2001 a été déclaré par le ministère de l'Éducation nationale « Mois national d'éducation contre le racisme » et la LICRA, dans le cadre de sa mission de prévention et de formation contre le racisme, participe à cet événement.

Les élèves des collèges et lycées sont invités à des rencontres thématiques (citoyenneté, lutte contre les discriminations, exemple des justes, le sport et le racisme...) dans le cadre d'ateliers juridique/cinéma/théâtre suivis de débats en présence de metteurs en scène, réalisateurs, écrivains et acteurs de la politique de la ville (policiers, îlotiers, assistantes sociales, avocats, juges...).

- Moyens mis en œuvre : la Commission éducation et formation, constituée de vingt personnes est présidée par Mademoiselle Martine Benayoun, juriste internationale.

## **Prévention**

En initiant des actions de prévention vers le public, relayée par toutes ses sections au plan national et international, la LICRA a pour objectifs de combattre l'ignorance et la méconnaissance des faits historiques ou d'actualités, lacunes responsables de nombreuses discriminations et préjugés.

**La Commission mémoire historique et Droits de l'homme** est une instance de coordination interrégionale ouverte à tous les membres de l'association.

Elle vise essentiellement trois objectifs :

1) Susciter la réflexion et l'action concernant la transmission de la connaissance de l'idéologie raciste et judéophobe dont le régime nazi reste le système le plus complet et le plus élaboré de déshumanisation à partir d'un État moderne doté de moyens scientifiques et techniques.

Ce système impliquant la hiérarchisation, l'exclusion et jusqu'à l'éradication de groupes humains décrétés « indignes de vivre », a atteint un paroxysme avec la mise à mort des malades mentaux, la Shoah et le massacre des Tziganes.

2) Contribuer, sous les formes les plus diverses (colloques, conférences, publications, articles, documentaires, bibliographies, fiches pédagogiques), à la diffusion de la connaissance de cette idéologie et de sa mise en œuvre, dont les effets persistent dans le monde actuel. Mais aussi, tant pour la formation des formateurs, notamment dans les instituts de formation des maîtres (IUFM) que par des interventions en milieux scolaires et socioprofessionnels.

3) Combattre toutes les formes de négation et de banalisation historique de cette idéologie au niveau national et international. Rester vigilante par rapport aux dangers d'atteinte aux droits et libertés individuelles en matière de génétique et d'eugénisme.

Ainsi, au mois de janvier dernier, un colloque sur le thème « Génétique, bioéthique, nouvelles technologies : comment tenir le racisme hors la loi ? » s'est tenu au CNIT, avec la participation de différents spécialistes démontrant, si besoin était, la prise de position de la LICRA par rapport à l'actualité.

• Moyens mis en œuvre : émanation d'un travail collectif, cette Commission est présidée par Madame Rita Thalmann et compte nombre de militants dont certains historiens. Elle se réunit une fois par trimestre au siège national de la LICRA et publie régulièrement le compte rendu de ses travaux avec une liste de publications récentes concernant ses thèmes d'intérêt.

**La Commission lutte contre l'extrême droite.** Les peurs et désespérances sociales sont les vecteurs qui peuvent pousser vers l'extrémisme de droite. Plusieurs millions d'Européens se trouvent confrontés à d'innombrables difficultés.

Nos sociétés, traversées par les passions, les doutes, minées par les crises, perdent confiance dans le système qui pourrait les exclure.

Enfin, un autre facteur peut contribuer à aggraver la situation. L'immigration d'une manière générale, est mal vécue.

Le terreau est donc propice et nombreux sont ceux qui cherchent alors un modèle alternatif. Cela peut déraper vers des discours d'incitation et/ou d'exhortation à la haine.

La commission se charge d'observer et d'analyser ce que sont et veulent les mouvements et leaders de l'extrême droite européenne, d'expliquer leurs intentions, de décrire les relations qu'ils tissent entre eux. Elle combat pleinement, au nom des valeurs qu'ils rejettent et qui fondent notre conscience, notre éthique. En parallèle, la surveillance des sites Internet de l'extrême



droite au niveau mondial et la création de liens avec des associations antiracistes de la communauté européenne permettent de rester vigilant aux évolutions rapides de ces mouvements.

La publication de rapports, notes, fiches et argumentaires sur l'extrême droite européenne se font toute l'année et en juin 2001, l'École européenne des droits de l'homme, institut de formation de la LICRA, a tenu un colloque sur « La jeunesse et la menace raciste sur Internet » en partenariat avec « Microsoft France » et « Microsoft Europe », sous le patronage de l'UNESCO. Pendant deux jours, des experts internationaux ont travaillé à l'élaboration de stratégies communes pour combattre la propagation de sites racistes et extrémistes sur l'Internet.

## Répression

Cinq jours sur sept, le siège assure une permanence juridique téléphonique ainsi qu'un suivi du courrier. Un corps d'avocats bénévoles assure une permanence juridique bimensuelle afin de conseiller les victimes qui veulent obtenir réparation de préjudices moraux ou matériels.

La commission juridique examine et décide, le cas échéant de poursuivre devant les tribunaux les paroles et/ou écrits racistes et/ou antisémites en application de la loi de 1881 sur la presse. De plus, la commission étudie et envisage éventuellement d'accompagner en justice les personnes victimes de discriminations particulièrement graves.

Parallèlement, elle se réunit aussi en comité de réflexion afin d'élaborer des propositions d'amendement dans le but d'assurer l'adaptation des lois par rapport à l'évolution des maux racistes et antisémites de notre société.

Plus d'une vingtaine de victimes par jour bénéficient de l'assistance téléphonique du service juridique de la LICRA. La Ligue accueille dans ses locaux à Paris une dizaine de victimes par semaine pour des soutiens et des conseils juridiques.

<b>Interventions approx. 2001</b>	<b>Paris</b>	<b>Banlieues proches</b>	<b>Autres régions</b>
Soutiens téléphoniques	2 112	1 408	880
Accueils physiques	408	235	440
	<b>2 520</b>	<b>1 643</b>	<b>1 320</b>

Source : registre du service juridique.

Les dossiers concernent globalement :

- diffamations, injures et parfois violences physiques (70 %) ;
- discriminations au travail ou à l'embauche (20 %) ;
- discriminations à l'accès au logement (10 %).

Il nous est impossible d'évaluer plus concrètement les résultats concernant cette action car les interventions peuvent se gérer sur plusieurs années. La LICRA concentre ses efforts sur la qualité de l'accueil et du suivi des dossiers reçus afin de soutenir efficacement les victimes d'actes racistes et discriminatoires.

## **L'opération « Accompagnement citoyen »**

Cette action a pour but de former des citoyens responsables pour demain en leur apprenant à vivre la démocratie au quotidien.

Sensibilisés au délit qu'est le racisme, les jeunes Français issus de l'immigration se trouvent toujours face au même problème, celui de l'intégration.

S'il est clair que seule l'école, par le biais de l'éducation, offre une possibilité d'intégration socioculturelle, la LICRA, relayée par ses sections locales, prend le rôle d'intermédiaire entre les jeunes, leur lieu de formation, leur domicile et les partenaires institutionnels et donc, plus largement, la société. Plus précisément, ceci consiste à accompagner individuellement et/ou collectivement des jeunes en difficulté, âgés de 10 à 18 ans tout au long de leur parcours scolaire et social, jusqu'à l'âge de la majorité.

La LICRA ne se substitue pas au rôle de la famille ou de l'école mais fonctionne dans la complémentarité et l'accompagnement, afin de participer activement à l'éveil et à la responsabilisation des futurs citoyens.

## **Une association sans frontières**

Le racisme, la discrimination et l'antisémitisme n'ont pas de frontières. La LICRA non plus. Ce militantisme international vaut à l'association une partie de sa renommée.

Dans le domaine international, comme sur son sol, la LICRA ne transige pas. Cette droiture affichée, tant dans la ligne de conduite que dans la prise de position, lui confère la crédibilité indispensable à l'accomplissement de sa mission. Pour elle, aucune idéologie, aucune préoccupation politique, économique ou sociale ne peut être prétexte à omettre les droits de l'homme.

Où est-elle ?

En Autriche depuis mars 2001, en Belgique depuis septembre 2000, au Canada, au Congo Brazzaville depuis février 2001, au Luxembourg, à New York depuis juin 2000, en Roumanie depuis octobre 2001 et en Suisse. Ces relais sections travaillent pour la défense des droits de l'homme dans un même esprit.

Ensemble, ces personnes soucieuses de la dignité humaine, interviennent auprès des instances en place et dénoncent toutes formes de discriminations et

d'actes inacceptables, spécifiques à leur pays tels que les persécutions des Roms en Roumanie, l'arrivée de Haider au pouvoir en Autriche...

La LICRA interpelle les organisations mondiales, rappelle les devoirs des citoyens et, s'il le faut, mobilise les populations. En allant plus loin, elle revendique le droit d'ingérence envers tout État ou gouvernement qui bafoue les règles fondamentales de respect de l'homme.

Du 31 août au 7 septembre 2001, une délégation LICRA composée de quatre militants, a participé à la conférence mondiale contre le racisme de Durban, prenant part aux différents ateliers de lutte contre les discriminations. Malgré les nombreuses difficultés rencontrées, de nombreux contacts ont pu être pris entre la LICRA, des ONG et institutionnels, concernant des partenariats futurs en matière de lutte contre les discriminations.

## **La campagne d'interpellation**

Dans le cadre de la lutte contre les discriminations menée par la LICRA, notre organisation a lancé en février 2001, avec l'aide de l'agence de publicité « FCA ! BMZ » et de supports ou réseaux d'affichage qui nous soutiennent, une campagne d'interpellation et de sensibilisation aux différentes formes de discrimination (travail, logement, loisirs...).

Cette campagne d'affichage par voie de presse et panneaux, dénonce « l'apartheid » en France... choquer n'est pas notre volonté, surprendre, interpeller et sensibiliser, oui !

C'est justement parce que la France est terre de liberté et de droits de l'homme, qu'il faut dénoncer cette forme moderne de discrimination qui se traduit au quotidien par la difficulté de louer un appartement, trouver un emploi ou entrer en boîte de nuit.

Cette forme perverse et insidieuse du racisme, nous la qualifions « d'apartheid » afin de mieux la dénoncer et c'est justement parce que ce n'est pas une politique d'État dans notre pays, qu'il est inadmissible de laisser certains en méprisier d'autres en raison de leur couleur de peau, de leur origine ou de leur nom.

La LICRA comptait sur les médias pour sensibiliser et rendre les opinions publiques sensibles aux actes de racisme au quotidien.

À ce jour, la Ligue souligne que cette campagne ne laissa pas indifférent. En effet, les supports de presse l'apprécièrent et la plupart l'ont accueillie gratuitement ou pour un coût symbolique. Les afficheurs offrirent l'espace.

Les racistes réagirent comme nous l'attendions et les sympathisants LICRA, avec beaucoup d'enthousiasme !

Les visuels étaient présents dans le métro parisien pendant quinze jours, sur le réseau d'affichage « Métrobus » et sur plus de 1 500 panneaux du réseau

« Avenir » répartis dans les agglomérations de 100 000 habitants. Les organes de presse nationaux ou régionaux ont repris les visuels : *Libération*, *Le Monde*, *L'Express*, *Le Nouvel Observateur*, *Marianne*, *Lire*, *Maxima*, *Elle*, *L'Oise Nouvelle*... et bien d'autres encore.

L'accueil par le jeune public qui plébiscita l'expression ouverte et claire des thèmes sensibles abordés, fut très gratifiant. De surcroît, nombre d'enseignants et responsables d'établissements scolaires, de ministères ou d'organismes publics ont demandé nos affiches pour les placarder dans leurs locaux. Les visuels furent repris dans *Les clés de l'actualité junior* n° 285, destinés aux 8/12 ans dans le cadre de la semaine de l'éducation contre le racisme pour illustrer la lutte contre le racisme. Enfin, un éditeur de manuels scolaires a demandé à la LICRA l'autorisation de reproduire les visuels dans les manuels d'instruction civique des classes de 5<sup>e</sup>.

La lutte contre les discriminations devrait être déclarée « grande cause nationale » et des actions de sensibilisation comme celle que nous avons menée devraient être relancées de façon récurrente car en vérité, l'expression du racisme, de l'antisémitisme et des discriminations est quotidienne et il convient de la dénoncer en permanence.

## **Mouvement contre le racisme et pour l'amitié entre les peuples (MRAP)**

### **Les bonnes pratiques**

Année internationale contre le racisme, 2001 a été marquée par l'organisation d'une conférence mondiale contre le racisme en septembre à Durban associant des représentants étatiques et des organisations non gouvernementales.

Cette année a également favorisé une dynamique renforcée dans la lutte contre les discriminations à l'échelle européenne et nationale.

Ainsi, la France s'est attachée à adapter sa législation à la lumière des directives européennes, dont celle du 29 juin 2000 relative à l'égalité de traitement entre les personnes dans le domaine de l'emploi et de la protection sociale. Cette transposition en droit interne a donné lieu à l'adoption de la loi du 16 novembre 2001 sur la lutte contre les discriminations, consacrant notamment un aménagement de la charge de la preuve devant les juridictions prud'homales.

Le MRAP a également inscrit la lutte contre les discriminations au chapitre de ses actions prioritaires. C'est pourquoi il a lancé une campagne nationale afin de mobiliser l'ensemble de ses comités locaux et l'opinion publique sur ce sujet et développer des actions de soutien et d'assistance aux victimes et témoins de discrimination. Cette campagne doit permettre de renforcer les

activités de réflexion, d'information et de sensibilisation des professionnels, des institutions et de l'opinion publique. Dans ce cadre, nous entendons proposer une capitalisation des connaissances et un partage des bonnes pratiques en matière de lutte contre les discriminations.

L'appréhension du MRAP en matière de bonnes pratiques peut être déclinée sous deux angles : l'un juridique, l'autre recouvrant un programme général de sensibilisation et d'éducation aux droits de l'homme. Enfin, le MRAP ayant été associé à la mise en place du dispositif public de lutte contre les discriminations, souhaite faire partager son appréciation sur le fonctionnement de ce dernier durant l'année 2001.

## **Une campagne nationale**

Fin 2000, le MRAP s'est engagé dans une campagne nationale de lutte contre les discriminations, ce qui a nécessité un renforcement des outils pédagogiques et méthodologiques.

L'un des objectifs de cette campagne est d'identifier des expériences efficaces en matière de lutte contre les discriminations et transférables auprès de chacune de nos antennes locales. À nos yeux, ces expériences relèvent des « bonnes pratiques ».

Ces bonnes pratiques dans le domaine juridique ont notamment consisté à mettre en place des modules de formation ; à développer des stratégies d'accompagnement des victimes de racisme ; et à renforcer la concertation avec les parquets.

## **En matière de formation**

Des sessions de formation sont assurées régulièrement en matière de législation antiraciste. Un kit pédagogique est remis aux participants comprenant les textes juridiques de base, des tableaux synthétiques sur les différentes procédures, des illustrations jurisprudentielles, des extraits d'analyses récentes sur l'état de la discrimination en France, ainsi que des documents types pour introduire des procédures pénales.

Après un exposé théorique, l'équipe de formateurs organise des mises en situation sur la base de cas pratiques élaborés à partir d'affaires traitées par le service juridique du MRAP.

L'intérêt de ces formations est de diffuser des savoirs et des compétences que les comités locaux pourront à leur tour s'approprier pour mettre en place des permanences d'accueil des victimes de racisme, s'investir dans les structures présentes localement telles que les CODAC ou les maisons de justice et du droit, ou pour les partager avec d'autres militants.

Ce module de formation donne lieu à une évaluation aux fins d'adapter et d'affiner les offres de formation.

Parallèlement à la formation juridique, des séances de formation à l'écoute ont été récemment mises en place. Elles sont animées par un psychothérapeute expérimenté dans l'assistance des personnes en grande difficulté.

Les principes de base gouvernant l'accueil des victimes sont présentés par le formateur et donnent lieu à un débat nourri par les expériences et les difficultés vécues par chaque participant.

L'objectif de ces formations est de capitaliser des méthodes d'accueil permettant une meilleure prise en compte des souffrances des victimes de racisme et un accompagnement psychologique et juridique approprié à leurs attentes.

En effet, trop souvent les particuliers ne trouvent pas auprès des organismes étatiques un soutien moral leur permettant de poursuivre la procédure jusqu'à son terme. Aussi, le MRAP se doit d'intégrer ce besoin des victimes afin qu'elles sortent de leur isolement.

Ces formations concourent donc à sensibiliser les accueillants sur les difficultés psychologiques des victimes, mais aussi à leur apporter des outils pour qu'ils puissent gérer les demandes efficacement et pas seulement sous l'angle de l'affect. En effet, il est important que les accueillants apprennent à prendre du recul par rapport aux situations qui leur sont soumises.

Des groupes de parole réunissant des accueillants vont être organisés pour développer l'échange d'expériences face aux difficultés à gérer.

De même, ces modules devraient prochainement donner lieu à l'organisation de « formation de formateurs » afin de démultiplier la transmission de savoirs en matière d'aide aux victimes de racisme.

Cette assistance des victimes de racisme requiert, outre une formation juridique et psychologique, l'élaboration et la maîtrise de certaines stratégies permettant un règlement du conflit dans l'intérêt du particulier ou une réparation au plus près de ses attentes.

## **En matière de stratégies d'accompagnement des victimes**

Le MRAP entend privilégier un accompagnement de proximité et favoriser la mise en place de partenariats.

Dans cette perspective, un certain nombre d'actions peuvent être identifiées, selon nous, comme des bonnes pratiques.

Ainsi, le souci d'assurer un accompagnement de proximité a amené le MRAP à assurer des permanences sur la lutte contre les discriminations au sein de certaines maisons de justice et du droit. La mission d'information et d'accès aux droits de ces structures permet d'apporter rapidement aux particuliers un premier diagnostic sur leur situation et éventuellement de les réorienter vers d'autres organismes pour la prise en charge effective de leur dossier.

La composition des maisons de justice et du droit est source de richesse dans la mesure où elles regroupent l'ensemble des professionnels de la justice et du

droit, le monde associatif et les institutions. Cette synergie au service des citoyens devrait être développée de manière plus intensive sur l'ensemble du territoire.

Au-delà de sa participation au sein des maisons de justice et du droit, le MRAP assure également des permanences d'accueil et d'assistance juridique auprès des victimes de racisme au sein de ses comités locaux ou au sein des bourses du travail, des maisons des associations en liaison avec d'autres partenaires associatifs. Dans ce cadre, nous nous efforçons de déterminer avec la victime qui nous interpelle les moyens les plus opportuns pour le traitement de son dossier. L'implication de la victime dans la résolution du litige est fondamentale dans la mesure où notre mission ne se résume pas au simple assistantat mais tend à faciliter l'accès au droit et à la justice tout en laissant au particulier le choix des armes.

Cet investissement personnel des victimes contribue également à les rapprocher des acteurs publics et privés compétents (les CODAC, les médiateurs, les inspecteurs du travail, les syndicats, les conciliateurs, les travailleurs sociaux, d'autres associations...) et peut ainsi favoriser la création de partenariats au-delà du règlement d'un litige individuel.

De fait, le règlement contentieux des litiges ne doit pas être une finalité. Bon nombre de dossiers ont pu être résolus dans le cadre d'un règlement amiable grâce à la mise en place de partenariats, et ont ouvert la voie à des opérations de sensibilisation relatives à la lutte contre le racisme.

L'un des objectifs de cette démarche est d'agir sur les comportements et les mentalités plutôt que d'obtenir une condamnation pécuniaire des auteurs d'infractions racistes.

À titre d'exemples :

- un particulier nous a interpellés sur les mauvaises conditions de son accueil par un agent d'un office d'HLM et le refus de traitement de sa demande qui lui avait été opposé en raison de son origine. Le MRAP s'est alors rapproché de la direction de cet office qui, après avoir diligenté une enquête, a organisé une confrontation entre l'agent et le particulier. L'intéressé a ainsi pu déposer sa demande de logement. De plus, la direction de cet office a pris l'initiative de sensibiliser l'ensemble de son personnel sur les modalités d'orientation du public par voie de directive. Cette démarche a permis d'obtenir un règlement amiable là où une action judiciaire aurait peut-être échoué, à défaut d'éléments probants suffisants ;
- les signalements de refus d'entrée dans des lieux de loisirs se multipliant, le MRAP a pris conscience de la nécessité de trouver des solutions alternatives à celle de la judiciarisation.

Ainsi, dans certains départements, il a réussi à mobiliser des citoyens, des professionnels et les pouvoirs publics en vue de l'élaboration de chartes « de bonnes conduites ».

La Fédération du MRAP du Nord-Pas-de-Calais a été à l'origine de la signature d'une charte avec l'Union des métiers et des industries hôtelières

(UMIH). Fort de cette expérience menée localement, le MRAP a souhaité la capitaliser pour générer une dynamique nationale. C'est ainsi qu'il a contribué à la signature d'une convention nationale entre les ministères de l'Intérieur, du Tourisme, de la Jeunesse et des Sports, de l'UMIH et de la Confédération des professionnels indépendants de l'hôtellerie.

Cette convention prévoit la mise en place d'une commission nationale pour un égal accès aux loisirs, chargée notamment d'assurer une coordination des actions des CODAC sur ce thème et un recensement de l'ensemble des cas de discriminations repérées. Par ailleurs, cette commission mettra en œuvre des actions de communication à destination des professionnels et des usagers.

La Fédération du MRAP des Landes a été également à l'initiative de la rédaction d'une charte en faveur de l'égal accès aux lieux de loisirs. Son contenu met en avant l'esprit de convivialité, de tolérance, de respect mutuel ainsi que le refus de toute discrimination raciste. Ce texte est proposé à la signature des responsables de cinémas, de bars, de restaurants, de discothèques, de campings et de clubs sportifs.

La diffusion de cette charte favorise une prise de conscience collective et l'ouverture d'un dialogue entre la population locale et les responsables des secteurs professionnels.

## **En matière de renforcement de la concertation avec les parquets**

Dans le cadre de la politique en matière de lutte contre le racisme et la xénophobie menée par le ministère de la Justice depuis plus de 10 ans, le parquet de Paris a instauré des réunions mensuelles avec les avocats des principales associations antiracistes. Ces rencontres permettent d'échanger des informations sur les dossiers ayant fait l'objet de signalements par les associations : sont ainsi abordés les difficultés rencontrées au cours de l'instruction de certaines affaires et les moyens d'y remédier à l'avenir.

Ces réunions sont également source de débats sur des questions d'actualité juridiques, telles que l'accroissement des infractions commises via Internet (problème de prescription, difficultés liées à l'hébergement à l'étranger de certains sites, difficultés techniques d'investigations...) ou les conséquences du conflit israélo-palestinien en matière de recrudescence des infractions antisémites.

Il serait souhaitable que cette expérience de collaboration soit développée sur l'ensemble du territoire français afin de réduire les disparités de sensibilisation des parquets en matière d'infractions racistes.

Nous constatons toutefois un effort notable des parquets qui prennent davantage, ces derniers mois, le soin de nous informer des suites qu'ils donnent aux signalements que nous opérons.

La sensibilisation des parquets à la nécessaire concertation avec le monde associatif a donné lieu à des expériences de collaborations fructueuses.



Ainsi, la Fédération du MRAP des Bouches-du-Rhône, interpellée par une personne manifestement victime d'un refus de location, a pris contact avec le parquet de Marseille. Sur les recommandations de ce dernier, un officier de police judiciaire a accompagné la victime pour visiter une seconde fois la villa qu'il souhaitait louer.

La présence de l'inspecteur de police et la médiatisation de l'affaire dans la presse locale ont finalement permis à l'intéressé de signer le bail de location qui lui avait été refusé dans un premier temps.

Enfin, pour la première fois (à l'exception des procédures engagées à la suite d'une information par le parquet de Paris), le MRAP a été sollicité directement par le parquet de Vannes pour se constituer partie civile dans une affaire relative à une offre d'emploi discriminatoire.

Ces initiatives illustrent la prise de conscience par certains procureurs de l'importance d'impliquer dans un procès l'ensemble des acteurs défendant un intérêt commun.

Nos expériences démontrent donc que des actions en apparence anodines peuvent se révéler être de bonnes pratiques, en particulier lorsqu'elles concourent à la synergie des différents acteurs de lutte contre le racisme.

## Action éducative

Les bonnes pratiques en matière d'éducation contre le racisme peuvent s'appréhender à plusieurs niveaux :

- l'élaboration de supports éducatifs originaux ;
- l'animation de vastes campagnes de sensibilisation ;
- le développement d'une activité de formation et d'accompagnement méthodologiques à destination notamment des professionnels de l'éducation et de l'animation.

## Supports éducatifs

Sous cet angle l'année 2001 a été notamment marquée par :

- Le lancement du **cyberjournal** *Arc-en-ciel*, journal Internet qui propose aux enfants de 8 à 13 ans de publier leurs contributions écrites, visuelles ou sonores exprimant leur vision du racisme et des discriminations. Une phase de tests en 1999/2000, sur la base d'une pré-maquette, nous a permis d'adapter plus exactement cet outil aux attentes de la classe d'âge concernée et aux besoins des adultes qui, à des titres divers (enseignement scolaire, activités de loisir, accompagnement socio-éducatif...) sont amenés à les encadrer. Ainsi le contenu en a-t-il été enrichi, la maquette totalement refondue dans un sens plus dynamique, l'arborescence radicalement repensée pour permettre une plus grande interactivité.

Le MRAP assure la logistique technique du site (saisie, maquette, création de liens), son actualisation régulière, l'animation de la partie interactive et l'accompagnement des équipes éducatives mobilisées pour amener les enfants à en alimenter le contenu rédactionnel. Le niveau des consultations atteste de son impact public.

Le site est consultable et téléchargeable à l'adresse : [www.mrap-arcenciel.net](http://www.mrap-arcenciel.net)

– « Pas d'histoires ! douze regards sur le racisme au quotidien ». Cette série de **courts-métrages** de fiction est l'aboutissement d'un programme lancé en 1998 par des professionnels de l'image (association DFCR) auxquels le MRAP a été associé dès l'origine. Les films ont été réalisés sur la base des scénarios lauréats d'un concours s'adressant aux jeunes de 16 à 26 ans. Ils permettent d'appréhender les multiples formes d'expression du racisme et des discriminations : monde du travail, accès aux lieux publics, stéréotypes, insultes... à travers une grande variété d'approches et de tons. La série a connu une présentation télévisuelle en décembre 2000 (chaînes publiques et privées) puis une sortie en salles en janvier (plus de 100 000 entrées), parallèlement à une diffusion assurée par le réseau associatif. Elle a ainsi fourni la matière à plusieurs centaines d'initiatives et de débats publics à travers la France, notamment en direction du jeune public.

Le MRAP, en collaboration avec la Ligue de l'enseignement, a réalisé un livret proposant des pistes d'exploitation pédagogique de la série.

– **Cédérom** « Tous citoyens égaux ». Réalisé par le MRAP de Rouen, en partenariat avec des étudiants en formation DEFA, ce cédérom permet d'aborder les phénomènes de discriminations racistes sous différents angles : éléments de définition et de diagnostic ; état de la législation ; témoignages (audio/vidéo) de victimes ; questions/réponses ; présentation des dispositifs existants ; répertoire des contacts utiles...

## Campagnes

Une des illustrations majeures de la pertinence de campagnes coordonnées de sensibilisation de l'opinion est fourni par la mobilisation croissante que suscite la « **Semaine nationale d'éducation contre le racisme** », opération fédérant, au niveau national, vingt organisations (associations de défense des droits de l'homme, syndicats, organisations lycéennes et étudiantes, fédérations de parents d'élèves, organismes à vocation éducative ou récréative...) et tirant parti de la complémentarité de leurs réseaux.

Cet impact public nous a amenés à élargir la gamme des outils éducatifs élaborés spécialement pour l'occasion, en intégrant notamment des supports adaptés aux enfants d'âge primaire. Ces outils, par ailleurs renouvelés à chaque édition de la campagne, nous permettent d'embrasser un plus large spectre.

Le MRAP est très fortement investi dans le Comité de pilotage de la campagne et, à travers son réseau de comités et fédérations, dans les multiples déclinaisons locales auxquelles elle donne lieu.

## **Conseil et formation**

Une part croissante de l'activité de notre secteur « éducation », qu'elle s'adresse aux bénévoles de l'association ou aux professionnels de l'animation et de l'enseignement, est consacrée à une fonction de conseil pédagogique : connaissance des outils existants, des diverses approches méthodologiques, aide au diagnostic, à la structuration des projets éducatifs et à l'évaluation.

Afin de diffuser les savoir-faire et d'optimiser ainsi les actions de sensibilisation menées en direction des jeunes, le MRAP a régulièrement été amené à répondre à des demandes de formation (services municipaux de la jeunesse ; équipes d'éducateurs dans des lieux de vie ; instituts universitaires pour la formation des maîtres...) voire à en prendre l'initiative (fédérations départementales ; comités locaux...).

Ces formations ont adopté des angles variés et se sont appuyées notamment :

- sur les situations concrètes rencontrées par les équipes éducatives ;
- sur une initiation à l'utilisation d'un support particulier (le lancement du « Jeu de loi : racisme hors-jeu ! » par exemple a fourni l'occasion d'une action large de formation en direction des adultes désireux de s'approprier son maniement) ;
- sur les repères psychologiques, sémantiques, juridiques, pédagogiques nécessaires à la compréhension du phénomène discriminatoire ;
- sur une analyse des programmes scolaires et de leurs articulations avec la lutte contre le racisme ;
- sur la construction d'une séquence d'animation.

À un autre niveau, la réalisation d'un dossier spécial (novembre/décembre 2001) de notre revue *Différences* traduit aussi cette préoccupation de favoriser une meilleure connaissance des débats et problèmes liés à « l'éducation contre le racisme ».

## **Appréciation du dispositif public de lutte contre les discriminations**

– Nationalement, le MRAP a été associé, dès juin 2000, aux travaux des CODAC en signant une convention de participation avec le ministre de l'Intérieur, le 20 juin 2000. Il y est notamment reconnu que : « *La participation des associations de lutte contre les discriminations aux sessions plénières (des CODAC) et surtout aux comités spécialisés de la Commission doit permettre d'enrichir les débats relatifs aux actions à mettre en œuvre pour faciliter l'accès à la citoyenneté et lutter contre les discriminations.* »

Les sections départementales (du MRAP) seront en conséquence les relais associatifs prioritaires en matière de lutte contre le racisme et les discriminations.

Plus récemment le MRAP, dans le cadre de sa campagne de lutte contre les discriminations, a signé avec l'État une convention stipulant que :

« [...] *Ce projet doit être articulé avec le dispositif gouvernemental de lutte contre les discriminations mises en place à l'issue des "Assises nationales de la citoyenneté" (18 mars 2000). [...] Le MRAP s'inscrit tout naturellement dans le réseau de référents mobilisés par chaque CODAC [...].* »

Enfin, le MRAP a dernièrement présenté l'action de son mouvement lors d'un séminaire organisé par le GELD au profit des secrétaires permanents, dans le cadre de la relance du dispositif CODAC-114.

– Au niveau local, le MRAP sollicite régulièrement depuis 1999 ses comités locaux afin d'apprécier d'une part l'activité des CODAC dans les départements où le MRAP est présent, et d'autre part la place donnée au MRAP localement dans le dispositif 114.

Le dernier bilan dressé en avril 2001 sur le dispositif public de lutte contre les discriminations (CODAC-114) permet d'établir plusieurs constats :

### **Un dispositif public peu connu du grand public**

Les comités constatent un déficit d'information à destination tant du grand public que des acteurs de terrain. À part la diffusion (parfois très limitée) du document national *Carton Rouge* adapté à chaque département, début 2000, très peu d'initiatives ont été présentées.

Il est à noter toutefois que plusieurs CODAC ont engagé, avec de nombreux partenaires, des opérations d'envergure. Les comités locaux ont notamment cité les initiatives prises dans le Nord, la Seine-Maritime ou l'Île-de-France (diffusion de calendriers aux entrepreneurs du département, création et diffusion d'un jeu de cartes postales en collaboration avec le CIDJ...).

Pour le réseau MRAP, si les questionnaires de 1999 et 2000 montraient que certains comités locaux ne connaissaient pas l'existence de CODAC dans leurs départements, on peut considérer qu'aujourd'hui cette connaissance est acquise.

### **Les comités du MRAP peu associés au fonctionnement de la CODAC**

En effet, un bilan effectué en février 2001 soulignait que de nombreux comités n'avaient pas ou plus de contacts avec la CODAC. Ce constat peut être lié à deux problématiques.

La première d'ordre matériel résulte d'une part du fait qu'il n'y a pas toujours eu un travail d'identification de tous les acteurs locaux de lutte contre les discriminations et d'autre part que de nombreuses réunions de la CODAC se tiennent en semaine, dans la journée, ce qui rend difficile la présence de militants associatifs.

La seconde serait plus « politique », à savoir, la tendance pour les responsables des CODAC de minimiser les problèmes de discriminations dans leur département et donc de ne pas mobiliser cette commission comme il se doit.

### **Une inégalité quantitative et qualitative des actions menées par les CODAC et leurs partenaires**

Concernant les CODAC « dynamiques », les actions menées ont été dans un premier temps essentiellement axées sur la diffusion d'informations sur les discriminations, avec par exemple la réalisation de la plaquette *Carton rouge aux discriminations*.

Dans un second temps, ces actions ont eu pour objectif de sensibiliser les partenaires publics et privés à travers notamment des partenariats avec des chefs d'entreprise d'un département ou avec des établissements de loisirs.

Il convient de constater que, si les comptes rendus des réunions des CODAC n'étaient pas systématiquement adressés à nos comités locaux, ils le sont désormais plus fréquemment, ce qui permet de cerner et contrôler le travail effectif accompli ou projeté par la CODAC.

Quelques commissions départementales vont au-delà de simples comptes rendus de réunions plénières puisqu'elles commencent à établir un bilan du fonctionnement et des actions menées et à mener. Ces bilans permettent de dresser un état des lieux sur l'efficacité du plan départemental de lutte contre les discriminations dans le département concerné. Ils permettent également d'essayer d'identifier les différentes formes de discrimination en prenant en compte l'âge de la victime, son sexe, sa localisation, les domaines sur lesquels portent les discriminations, les auteurs des discriminations...

### **Le MRAP est de plus en plus impliqué en tant que référent 114 :**

Même si en 1999 et en 2000 la présence de l'association au sein du dispositif des référents de nos comités locaux a été modeste, à la fin de l'année 2001, plusieurs comités locaux ont commencé à engager des discussions avec leur CODAC afin de présenter leurs activités d'accueil et d'accompagnement ainsi que leurs souhaits de devenir référents 114.

## **Une absence d'homogénéité et de transparence des règles d'organisation pour le traitement des fiches 114**

Cet état de fait est régulièrement déploré par les comités locaux référents. En effet, la désignation des référents ne se fait pas selon des critères transparents. On peut constater de manière générale, que les cas de discrimination impliquant l'administration sont souvent traités par des référents administratifs. À ce titre, le MRAP tient à souligner l'initiative du Gouvernement invitant les préfets, dans une circulaire du 30 octobre 2001, à utiliser la procédure du double référent, procédure qui avait été préconisée par le MRAP.

Nous accueillons également avec satisfaction les nouvelles instructions que le Gouvernement adresse aux préfets tendant à améliorer le dispositif en place et notamment à renforcer la formation des référents et des secrétaires permanents. En effet, il est important que tous les acteurs concernés maîtrisent les nouvelles dispositions législatives en matière de lutte contre les discriminations, notamment dans le domaine de l'emploi. De fait, il ne suffit pas de renforcer le dispositif législatif, encore faut-il se donner les moyens de le mettre efficacement en œuvre.

Le Gouvernement a manifesté ce souci en multipliant les initiatives en matière de lutte contre les discriminations, conférant à plusieurs instances cette mission. On peut toutefois craindre un problème de lisibilité et d'efficacité, ce qui amène le MRAP à réitérer sa demande d'instaurer une autorité administrative indépendante.

Cette instance devrait être dotée de moyens différents de ceux dont disposent déjà les victimes de discrimination et les acteurs luttant contre le racisme. Un pouvoir d'investigation et d'injonction devrait lui être reconnu afin qu'elle soit en mesure d'aider les victimes à recueillir des éléments de preuve pour faire valoir leurs droits.

## **SOS Racisme : « La gravité et la banalité des discriminations »**

SOS Racisme a cette année poursuivi sa campagne de lutte contre les discriminations raciales surtout dans les domaines des loisirs, de l'emploi et du logement public et privé.

Nous avons participé aux dispositifs de lutte contre ces discriminations nouvellement mis en place par le Gouvernement. Ce sont ces questions que nous développons dans ce rapport.

Néanmoins, nous tenons à rappeler l'action de SOS Racisme en matière d'éducation contre le racisme, de lutte contre l'antisémitisme. En effet, comme chaque année, SOS Racisme a animé, notamment lors de la « Semaine d'éducation contre le racisme », de nombreux débats dans les lycées et universités de France.

En ce qui concerne l'antisémitisme, qui a connu une nette recrudescence en France avec la reprise des tensions au Moyen-Orient, SOS Racisme a poursuivi et intensifié ses interventions : « Mur de la fraternité » réunissant des dizaines de personnalités qui ont appelé à cesser ces violences antisémites (octobre 2000) ; dépôt de diverses plaintes contre des injures et des inscriptions antisémites ; sites Internet négationnistes dénoncés et attaqués. Les « voyages de la mémoire » qui chaque année concernent des dizaines de jeunes ont été renouvelés. Bref, notre vigilance dans ce domaine reste permanente.

Enfin, l'aide et le soutien aux étrangers sans papiers ou en demande de naturalisation se poursuivent ardemment. Les différents comités de France conseil- lent chaque jour des dizaines de personnes en difficulté et mènent campagne pour une refonte totale de l'ordonnance de 1945 et de la procédure de naturalisation et la disparition du procédé inique de la double peine.

## **La lutte contre les discriminations se poursuit**

### **Loisirs**

#### **Discothèques**

Depuis le lancement de sa campagne de lutte contre les discriminations, SOS Racisme a mené une offensive particulière contre les discothèques qui pratiquent massivement la discrimination à leur entrée. Ces discriminations insupportables frappent évidemment en premier lieu les jeunes Français d'origine étrangère. Pourtant, danser ensemble est un premier pas nécessaire pour travailler ensemble, vivre ensemble...

Face aux multiples signalements reçus, SOS a multiplié les *testings* pour venir renforcer les témoignages des victimes. La « 3<sup>e</sup> Nuit du *Testing* » a été organisée dans la nuit du 23 au 24 juin 2001. Cette méthode du *testing* a été validée par la Cour de Cassation dans l'affaire concernant le « Pym's » de Tours.

Malheureusement, si des victoires ont été remportées cette année, l'attitude des parquets est encore trop timorée : aucun parquet n'a pris l'initiative de procéder à des *testings* même si l'on peut saluer le parquet de Marseille qui, suite à notre dépôt de plainte, a lui même organisé son *testing* avec l'aide de policiers. Ce contrôle officiel est venu confirmer les plaintes des victimes et les conclusions de notre propre *testing*. Le procureur a, lors du procès, demandé une condamnation lourde pour le gérant de cette discothèque. Pourtant, le juge a conclu à la relaxe des prévenus contre son propre procureur et les preuves rapportées. Le procureur de Marseille a décidé de faire appel de cette décision.

On ne peut donc que regretter la passivité des autres procureurs et leurs innombrables classements sans suite. Et que dire de l'attitude manifestement partielle des juges de Montpellier qui le 5 juin 2001 ont relaxé en appel cinq boîtes qui avaient fait l'objet de *testings* « positifs » et de signalements répétés.

Un autre problème perdure : faire condamner le donneur d'ordre, c'est-à-dire le gérant et non le simple exécutant qu'est le portier. Si dans la majorité des cas, nous parvenons à démontrer la responsabilité du gérant, certaines cours ont condamné exclusivement les portiers : le « Magis » à Tours, le « Médiéval » à Rennes (TGI), CA du Mans pour le « Portland ».

Les condamnations qui s'accroissent restent pourtant encore trop faibles au vu de ce qui est envisagé par les articles 225-1 et 225-2 du nouveau code pénal et au vu des ressources financières des patrons de discothèques. Les sanctions doivent devenir réellement significatives pour décourager les gérants. Les peines d'amende les plus importantes s'élèvent jusqu'à 20 000 francs (Valence) pour le gérant mais restent trop rares. Quant aux peines de prison avec sursis, seul le TGI de Toulouse a prononcé une peine de ce type.

De ce point de vue, les fermetures administratives constituent une forme de sanction bien plus efficace et immédiate : le « Magis » de Tours a ainsi subi une fermeture de quinze jours, tout comme le « Bocca Chica » de Reims. Les préfetures ont donc un rôle important à jouer dans la lutte contre les discriminations aux loisirs.

Par ailleurs, bien souvent, les discriminations sont mises en place sous la forme de quotas : on permet à quelques beurs et blacks de rentrer mais le seuil toléré, vite atteint, interdit l'entrée à d'autres beurs ou blacks. Ces quotas sont une méthode de discrimination qui doit être dénoncée. En ce sens, on ne peut comprendre le jugement du TGI de Paris concernant la discothèque « Bus Palladium » et l'attitude du procureur qui avait repoussé les constatations découlant de notre *testing* en réclamant que l'on vérifie régulièrement les pratiques de cette discothèque et l'origine des clients entrés dans la boîte avant notre *testing*. Bref, ce procureur voulait que l'on prouve l'apartheid et non la discrimination.

La discrimination n'a donc pas disparu des discothèques avec les « Assises de la citoyenneté » et la signature de la convention nationale « Antidiscrimination » par l'AFED, association regroupant les patrons de discothèques (juillet 2000).

### **Magasins, bars**

Le phénomène s'est développé dans les bars dits « branchés » qui ont les mêmes méthodes de sélection à l'entrée que les discothèques. Une plainte soutenue par SOS Racisme contre un bar « Segafredo » du XVIII<sup>e</sup> arrondissement a échoué, le gérant a été relaxé par le TGI de Paris en septembre 2001. Au contraire, le TGI de Toulouse a condamné le gérant du pub le « Sushi Bar » le 5 avril 2001.

Nous avons eu des dizaines de signalements concernant parfois de grandes enseignes comme « Décathlon », « Printemps », « Damart », « Séphora »... On refuse souvent l'entrée de deux hommes maghrébins dans le magasin mais on acceptera deux hommes blancs !



Il arrive aussi fréquemment que cette discrimination ne s'exerce pas à l'entrée, elle devient alors plus subtile : les personnes d'origine étrangère sont contrôlées davantage, surveillées dans leurs déplacements dans le magasin et parfois violemment arrêtées à leur sortie sans aucune légitimité (signalement « Carrefour »).

## Campings

Au-delà des boîtes de nuit, c'est toute l'industrie des loisirs qui est touchée par la discrimination raciale et d'autant plus quand ces loisirs s'inscrivent dans une démarche touristique.

Ainsi, plusieurs campings nous ont été signalés comme pratiquant la discrimination raciale, notamment pendant l'été. Après un *testing* confirmant un signalement, une plainte a été déposée auprès du procureur de Saint-Nazaire contre le gérant d'un camping de Pornichet. De plus, face à l'apathie du procureur de La Rochelle, SOS a dû relancer une plainte contre le gérant d'un camping de Royan qui n'acceptait pas « *les groupes composés à plus de 50 % d'enfants de couleur* » et, ce alors que la CODAC des Charente-Maritime était censée suivre ce dossier.

Par ailleurs, les appels des victimes ou témoins de discrimination à SOS Racisme et nos propres études démontrent que c'est tout le secteur du tourisme qui est concerné par ces discriminations raciales : les plages privées de la Côte d'Azur, les hôtels, les parcs de loisirs, les locations d'appartements sur la Côte ou à la montagne...

## Emploi

Les discriminations à l'embauche sont extrêmement courantes et sont lourdes de conséquences sociales en entraînant un fort taux de chômage pour les étrangers et les jeunes issus de l'immigration.

Ces discriminations sont soit le fruit d'un *a priori* raciste de la part des employeurs ou des recruteurs, soit le fruit d'une exigence discriminatoire réelle ou supposée des clients ou du personnel déjà en place (discrimination par procuration).

De fait, elles ont pour conséquence d'écarter le salarié d'origine maghrébine, turque ou africaine de certains postes d'encadrement ou de contact avec la clientèle mais, cela n'interdira pas forcément leur recrutement à des postes moins gratifiants. Ces recrutements sont par ailleurs souvent liés à des quotas tacites de salariés d'origine extra-européenne. Ainsi, une très grande entreprise d'Ile-de-France réclamait que l'agence « Adecco Paris Restauration » ne lui adresse « *pas plus de 25 % d'intérimaires de couleur* » pour les postes de serveurs. Cette politique des quotas est totalement inacceptable et fait écho à la fameuse théorie d'extrême droite du « *seuil de tolérance* ».

Un constat s'impose : toutes les entreprises sont potentiellement concernées par la discrimination raciale, des PME jusqu'aux multinationales, en passant

par des hauts lieux du tourisme parisien. Et ces entreprises qui pratiquent la discrimination raciale ont souvent tendance à cumuler toutes les discriminations (sexuelle, syndicale...).

### **Les intermédiaires mis en cause**

De nombreuses entreprises utilisent le filtre que sont les intermédiaires tels que l'ANPE ou les agences intermédiaires à qui elles formulent leurs vœux discriminatoires pour recruter leur personnel. Ces intermédiaires nous disent qu'ils n'ont pas le choix face à la concurrence et les entreprises clientes ne se commettent pas directement dans ces pratiques infamantes.

Ces mêmes intermédiaires répondaient systématiquement favorablement à ces demandes discriminantes. Il est primordial que l'ANPE (au regard de sa mission de service public notamment), et les agences d'intérim se voient dorénavant dans l'obligation de signifier à leurs clients leur refus absolu de telles pratiques et que leurs personnels viennent témoigner de ces pratiques. Le personnel des ANPE est formé en ce sens.

On peut ainsi féliciter le conseiller de la mission locale de Grenoble qui nous avait indiqué qu'un patron de menuiserie ne voulait pas « *d'arabes, de bicot, de bougnoule, mais des Paul et des Rémi* ». Ce patron a été fermement condamné en première instance puis en appel.

### **Des méthodes précisées pour des condamnations enfin obtenues**

SOS Racisme a poursuivi sa bataille contre la discrimination à l'embauche et a enfin obtenu la condamnation des employeurs notamment grâce à une collaboration accrue et constructive avec l'inspection du travail (« Menuiserie de Grenoble », « Ikéa », « Moulin Rouge »...).

Dans le cadre de l'emploi, les délégués du personnel, les responsables syndicaux et les inspections du travail ont un rôle considérable à jouer.

Le meilleur exemple de ce qu'un syndicat peut faire contre ce type de discrimination a été apporté dans l'affaire « Ikéa » par la CGT du commerce du Rhône qui s'est associée à la poursuite pénale engagée par SOS Racisme : la chargée du recrutement a été condamnée pénalement et « Ikéa » civilement le 2 avril 2001.

Dans ce dernier cas, on possédait une preuve écrite de la discrimination, mais, bien souvent, les salariés ne peuvent nous apporter que leur témoignage. C'est là que la méthode du *testing* ou du contrôle d'huissier devient nécessaire pour renforcer les dires du salarié discriminé.

Dans l'affaire de la « Menuiserie de Grenoble », la dénonciation du salarié de la mission locale nous a permis d'organiser un *testing* téléphonique « embauche » qui a confirmé l'intention raciste de l'employeur. L'employeur a ainsi été condamné en première instance à deux mois de prison avec sursis, 10 000 francs d'amende et 8 000 francs de dommages et intérêts. Le jugement de la Cour d'appel a par ailleurs reconnu la validité du *testing* téléphonique comme preuve.

Cette méthode du *testing* a été améliorée dans l'affaire concernant le « Moulin Rouge ». Tout d'abord, nous avons fait intervenir l'inspection du travail pour mener une enquête plus approfondie sur la politique de recrutement de l'entreprise. Un *testing* téléphonique, puis une caméra cachée ont permis de confirmer la discrimination flagrante à l'embauche pratiquée par le « Moulin Rouge ».

Dans l'affaire « Adecco », un huissier de justice a été diligenté pour saisir le fichier des intérimaires de couleur qui sont ainsi répertoriés pour être écartés de certaines missions chez des clients racistes. Ce type de contrôle ne peut être actuellement effectué par des inspecteurs du travail, mais la loi de modernisation sociale finalement adoptée le 6 novembre 2001 devrait le permettre.

Les inspecteurs peuvent saisir à la source une offre d'emploi discriminatoire comme cela fut obtenu par SOS Racisme pour une annonce délictueuse de « Cégétel » qui cherchait à recruter un « *informaticien français, de préférence de parents français, né en France* » et d'« Intérim Nation » qui passait une annonce pour un « *technicien hot line, jeune, dynamique, BBR*<sup>1</sup> ». Mais, l'identité du client donneur d'ordre n'a pu être obtenue par l'inspection du travail.

Malgré les efforts consentis par l'association pour affiner ces méthodes de recherche de preuve, les classements sans suite demeurent encore trop fréquents, et les enquêtes déclenchées à l'initiative des parquets inexistantes. Tout revient à la victime et aux associations quand elles sont contactées. Nos procureurs devraient prendre exemple sur le procureur de Bruxelles qui, saisi par nos potes belges du Centre pour l'égalité, a immédiatement fait saisir le fichier BBB (Bleu, Blanc, Belge) de l'agence « Adecco » par une brigade spécialisée dans les délits informatiques.

La nouvelle loi de modernisation sociale, qui aménage la charge de la preuve au profit de la victime, élargit les pouvoirs des inspecteurs du travail et permet aux associations d'être présentes aux côtés des victimes aux prud'hommes, est un pas en avant. Elle permettra notamment au phénomène massif de discrimination au stage d'être enfin sanctionné.

### **L'irresponsabilité des entreprises et des organismes publics**

L'irresponsabilité des entreprises et collectivités publiques est manifeste. Bien souvent, les supérieurs couvrent les agissements discriminatoires ou injurieux de leurs employés. Il est ainsi bien souvent arrivé que l'auteur de propos raciste soit protégé tandis que le salarié victime de propos raciste ou de discrimination se voit écarté de l'entreprise pour des motifs fallacieux à partir du moment où il refuse le silence de son entreprise et l'impunité du collègue raciste.

De ce point de vue, la plus grande entreprise de l'Ile-de-France, la RATP, a un comportement caractéristique. Nous avons ainsi été contactés par une dizaine d'employés de la RATP (devenus pour certains des ex-employés) qui se sont plaints des discriminations ou des injures subies sur leur lieu de travail. Ils se

---

1 BBR : bleu - blanc - rouge.

sont tournés en premier lieu vers leur direction et ce de manière répétée mais sans succès. Pire, certains ont été sanctionnés (de l'avertissement jusqu'au licenciement) pour avoir dénoncé le comportement scandaleux de leurs collègues !

Les responsables des entreprises et services publics doivent se montrer très fermes, croire leur employé qui se plaint d'injures racistes ou de harcèlement, mener des enquêtes et sanctionner les coupables !!! Sans cela, les victimes continueront de se taire, de subir en silence voire d'être elles-mêmes sanctionnées illégitimement.

Aux côtés d'autres associations, SOS a réclamé l'ouverture aux étrangers des emplois privés toujours archaïquement réservés aux Français. Quant à l'ouverture totale réclamée par certains pour la fonction publique, nous sommes beaucoup plus réservés, car elle met en jeu de véritables principes auxquels nous tenons.

Par ailleurs, nous manifestons tout notre soutien aux médecins à diplômes étrangers qui se sont mobilisés contre leurs conditions de travail déplorables et discriminantes dans des hôpitaux français, dont le fonctionnement est pourtant assuré – notamment la nuit – par nombre de ces médecins.

## **Logement**

Il s'agit là d'une question majeure – non pas qu'on puisse faire une hiérarchie des discriminations – parce qu'elle détermine en partie l'ensemble des discriminations.

De plus en plus, on admet qu'une certaine forme de ségrégation spatiale s'est opérée en France. Il s'agit d'une discrimination systémique qui est le fruit de milliers d'actes discriminatoires :

- la majorité des propriétaires privés refuse tout locataire beur ou black quelles que soient les garanties financières apportées ;
- du fait de la discrimination précédente, les logeurs publics sont confrontés à de nombreux demandeurs d'origine étrangère pour qui le délai d'attente est toujours plus long. Ces familles ont été parquées dans les cités péri-urbaines aujourd'hui désertées par les associations, les services publics, les commerçants et tous ceux qui parviennent à fuir cette violence : bref, c'est le ghetto sur lequel règnent quelques caïds, rois de la délinquance, du business et du sexisme. Ceux qui trinquent sont toujours les mêmes : ce sont eux qui subissent en premier lieu cette violence et ce sont eux aussi à qui l'on reproche de porter au visage la couleur de la délinquance et que l'on discrimine ;
- et, en attendant la réponse de l'office HLM et pour fuir les ghettos, on ne peut que vivre dans les minuscules appartements délabrés aux loyers exorbitants.

### **Logement public : la discrimination timidement reconnue**

Nous dénonçons depuis quelques années en vain cette discrimination exercée par les bailleurs publics. Des constatations de terrain démontraient que la population étrangère et d'origine étrangère est largement majoritaire

dans les HLM péri-urbains des années 60 et 70 tandis que le phénomène inverse peut être observé dans les HLM plus récents intégrés au cadre urbain.

Par ailleurs, en 2000, SOS Racisme avait apporté des preuves de l'utilisation par de nombreux organismes de logement publics d'un logiciel qui contenait le critère, pourtant formellement interdit, de l'origine du demandeur (loi informatique et libertés). Des plaintes avaient été communiquées à de nombreux parquets et la CNIL avait été saisie. Suite aux contrôles d'huissiers organisés par les procureurs, aucun procès n'a pourtant eu lieu. Aucune enquête n'a été réellement menée pour étudier l'usage qui avait été fait de ce critère interdit et les éventuelles discriminations qui pouvaient en découler. Les procureurs se sont contentés de la bonne parole des responsables des organismes mis en cause, et ont largement classé sans suite nos plaintes (pour 2001 : Troyes le 9 janvier, Grenoble le 8 février, Angers le 13 mars, Metz le 21 mars, Nîmes le 5 avril).

Quant à la CNIL, elle avait rendu le 8 juin 2000 une ordonnance de mission de contrôle pour contrôler l'épuration du fichier mis en cause à l'OPAC de Metz.

Les HLM n'iaient la discrimination pratiquée ou la justifiait au nom de la mixité sociale alors que leur politique avait justement abouti au phénomène contraire.

De ce point de vue, le rapport du GELD a été salubre. Leur étude établissait que les étrangers devaient attendre beaucoup plus longtemps que les demandeurs français. Bien qu'aucune étude n'ait été possible sur les demandeurs français d'origine étrangère (l'utilisation de ce critère étant interdite), on peut légitimement penser que cette discrimination s'étend – sans doute dans une plus faible proportion – à ces derniers.

On peut évidemment regretter le fait que la première mouture du rapport qui était bien plus sévère et accusatrice n'ait pas été rendue publique.

Mais ce rapport a reconnu publiquement et presque officiellement la pertinence de notre discours.

Et ce discours commence à être entendu notamment par la nouvelle secrétaire d'État au logement, M<sup>me</sup> Marie-Noëlle Lienemann, qui est fermement intervenue au congrès des HLM contre les discriminations et s'est engagée à lutter contre le ghetto. Mais les moyens suivront-ils ?

Le 7 février 2001, un groupe de réflexion sur l'égalité d'accès au logement social a été créé et devait réfléchir sur les mesures correctrices à envisager pour lutter contre cette discrimination constatée.

Quant aux procureurs, certains semblent se réveiller et réouvrent des enquêtes.

### **La discrimination banalisée dans le logement privé**

Nous recevons à SOS Racisme des dizaines de signalements par semaine de personnes d'origine extra-européenne à la recherche d'une location ou d'un achat.

Pour ce qui est de la location, les propriétaires privés pratiquent la discrimination quasi généralisée, même s'ils ne sont pas pour autant tous d'extrême droite. Ce rejet semble motivé par la peur de la violence des ghettos et la peur du pouvoir des locataires et des élus racistes du quartier tranquille et du centre ville.

Les agences, quant à elles, sont de biens soulageants intermédiaires et relaient la volonté discriminante (parfois transmise subtilement) de leur client.

SOS Racisme a, cette année, lancé une enquête concernant certaines enseignes d'agences immobilières. Les premières remontées que nous avons sont pour l'heure affligeantes.

Les propriétaires n'étaient jamais face à leurs stéréotypes racistes et profitaient d'une totale impunité, tout comme leurs fidèles agences immobilières. SOS Racisme a pourtant remporté quatre procès contre ce type de propriétaires en apportant la preuve de la discrimination par le biais du *testing* téléphonique. Le 5 avril 2001, le propriétaire d'un logement de Rambouillet a été condamné pour discrimination par le TGI de Versailles et à Paris le 4 septembre dernier.

L'achat est aussi concerné par la discrimination. Si les propriétaires ont parfois des réticences à vendre leurs biens immobiliers à des personnes d'origine extra-européenne, on a aussi à faire avec des maires qui prennent subitement la décision de préempter le terrain à construire, le pavillon ou le commerce concerné et ce sous des motifs fallacieux de nécessité publique.

En réalité, tous les domaines de la vie courante sont atteints par le phénomène de la discrimination raciale. Ainsi, on a pu constater que les organismes bancaires de prêt et de crédit sélectionnaient leur futur client selon notamment le critère de la nationalité. La personne de nationalité étrangère bénéficie ainsi d'un point négatif dans le calcul de sa solvabilité (*scoring*). La CNIL avait dénoncé, dès décembre 1998, ces pratiques mais, suite à un recours de ces mêmes banques, notre vénérable Conseil d'État vient, en octobre 2001, d'annuler la décision de la CNIL et de reconnaître la légalité des pratiques discriminantes des banques !!!

## **Les nouveaux dispositifs du gouvernement : « peut mieux faire »**

Nous avons salué l'année dernière la prise de conscience du Gouvernement et la mise en place des nouveaux instruments CODAC (nouvelle mission), 114 et GELD. Pour autant, nous restions sceptiques sur leur prochaine efficacité étant donné la rapidité de leur mise en place. Manifestement, on n'avait pas pris soin de réfléchir suffisamment au rôle de ces nouveaux dispositifs, à leurs moyens humains et financiers, à leur organisation et aux phénomènes que ces dispositifs étaient censés contrer.

## **114/CODAC : une écoute pour quelle réponse ?**

### **Le fonctionnement du 114**

De fait, différents chiffres circulent mais, il semble que le 114 ait reçu plus de 35 000 appels depuis sa mise en place. Il a mis à jour ce que notre association clamait souvent en vain : le phénomène des discriminations s'est banalisé dans notre société et touche tous les secteurs de la vie et le racisme quotidien mine la vie de milliers de personnes harcelées par leurs voisins, leurs employeurs ou supérieurs hiérarchiques, un collègue, des policiers.

Pourtant, le 114 est en réalité extrêmement peu connu. La campagne d'information relayée par les médias a duré le temps du lancement du 114 ; aujourd'hui, quelques affiches peuvent parfois être aperçues dans certains services publics et administrations, mais c'est encore nettement insuffisant.

Les écoutants ont peu à peu été formés afin de pouvoir mieux écouter, mieux trier et nous l'espérons mieux répondre aux appelants mais cette formation aurait dû se dérouler en amont de la mise en place du 114.

Mais, une inconnue demeure : sur plus de 35 000 appels recensés, moins de 10 000 dossiers 114 auraient été transmis aux CODAC. Comment se fait ce filtrage, sur quels critères ? et qui décide de transmettre ou non ?

Si l'on peut admettre qu'un certain nombre d'appels 114 sont l'œuvre de blagueurs, de farfelus ou de personnes perdues qui recherchent une aide quelconque mais sans rapport avec l'objet spécifique du 114, on ne peut admettre que plus de 70 % de ces appels ne trouvent aucune réponse ni aucun suivi !

Les victimes ou témoins qui ont fait le pas risquent d'être totalement découragés et de revenir à leur passivité et au silence.

### **Des CODAC fantômes**

Ce que nombre d'associations ne cessaient de répéter a été reconnu par l'IGAS, qui a rendu cette année un rapport très critique sur le fonctionnement des CODAC, et par le Gouvernement lui-même.

Dans la plupart des départements, les CODAC n'existent que sur le papier. Au-delà de quelques trop rares exceptions, les CODAC ne se réunissent quasiment jamais, sauf pour se congratuler annuellement lors de réunion plénière symbolique.

Certaines CODAC comme celle de Grenoble font un tri entre les associations qu'elles souhaitent ou non convier : SOS Racisme a ainsi été « oublié » car jugé trop radical !

Enfin, aucun moyen humain n'a été débloqué : des fonctionnaires déjà en charge de lourds dossiers se sont vu imposer une charge supplémentaire qu'ils n'ont manifestement pas le temps de gérer et qui ne les enthousiasme pas toujours.

Les formations des secrétaires permanents de ces CODAC devraient être achevées fin février 2002. Il sera grand temps. Nous espérons aussi que ces fameux secrétaires seront soulagés de leurs tâches antérieures et dotés d'une véritable équipe.

De ce point de vue, une partie de nos critiques ont été entendues et une nouvelle circulaire engageant de nombreux ministères vient d'être publiée.

### **Politique de traitement des CODAC alarmante**

Après un tri plus que sévère, les CODAC ont travaillé réellement sur au mieux, quelques milliers de signalements.

Les entretiens avec les victimes ont été extrêmement rares et le suivi des dossiers tient trop souvent de la fiction. Si le référent associatif existe et qu'il est sollicité, les dossiers sont traités, mais pas forcément dans une collaboration étroite et efficace avec la CODAC concernée. Quant aux référents publics ou para-publics, ils sont souvent peu énergiques dans leurs enquêtes et font souvent partie du corps incriminé par la victime dans sa plainte au 114. Pour la victime comme pour le traitement de la plainte, ce référent apparaît comme non pertinent.

De ce point de vue, la récente circulaire engageant divers ministères est encourageante parce qu'elle organise les cheminements et rythmes obligatoires pour le traitement des dossiers. Elle prévoit aussi un double référent pour les plaintes impliquant l'administration, les services publics...

Enfin, quand traitement de la plainte il y a, on peut regretter la tendance malheureuse des CODAC à privilégier une médiation pénale que ne souhaite pas forcément la victime et qui se révèle inefficace dans bien des cas. Et les signalements aux parquets sont de fait trop rares. Bref, aucune réelle solution n'est apportée à la majorité des victimes qui font appel au nouveau dispositif. Et en vérité, exceptés certains dossiers suivis par les associations, aucune poursuite et aucun procès n'ont eu lieu suite à des signalements 114 !!!

### **Le GIP-GELD : des études constructives pour quelle finalité ?**

Si les études du GELD (Groupe d'études et de lutte contre les discriminations) ont été constructives, poussées et ont mis en lumière des phénomènes discriminatoires, on peut s'interroger sur le bien fondé du « L » dans le sigle de cet organisme. Les propositions qui figurent dans les rapports du GELD sonnent comme d'inutiles « bouteilles à la mer » pour le Gouvernement.

Par ailleurs, il semble que la branche scientifique du GELD, qui avait pourtant bien fonctionné auparavant, batte de l'aile. Le président du conseil scientifique, P. Bataille a démissionné au cours de cette année 2001 et, depuis le fameux rapport logement du 15 mai 2001, aucun autre véritable rapport n'est envisagé. Il y a bien un rapport sur la formation des policiers qui est à l'étude mais celui-ci se rédige alors qu'une seule réunion a pu avoir lieu sur ce thème.



La refonte exigée par certains membres du GELD du rapport sur le logement nous pousse à nous interroger sur la véritable indépendance de cet organisme et de ses membres. Nous n'avons par ailleurs toujours pas reçu les exemplaires de ce rapport que nous avons pourtant demandé au GELD à plusieurs reprises.

Le rôle du GELD de mise en cohérence et de surveillance du travail des CODAC, que prévoit la nouvelle circulaire, est un plus mais reste à savoir comment ce suivi sera réellement assuré car, jusque-là, le GELD n'assurait absolument pas le suivi du rapport au droit et du traitement des dossiers par les CODAC.

### **Politique pénale : y a-t-il un pilote dans l'avion judiciaire ?**

La question de la lutte contre les discriminations a fait déjà l'objet de plusieurs circulaires du ministère de la Justice à destination des différents parquets de France, en vain semble-t-il... On se demande même aujourd'hui si les juges ne se sentent pas, par endroit, investis d'un pouvoir personnel libre de tout contrôle et de toute influence. En d'autres mots, le Gouvernement semble vouloir renforcer la sanction des actes discriminatoires et donner la priorité aux enquêtes à déclencher après dépôt de plainte ou signalement, tandis que les juges répondent à cette volonté gouvernementale selon leur bon vouloir.

Certes, le nombre de condamnations a augmenté mais, c'est surtout grâce à l'acharnement des associations, à l'augmentation du nombre de plaintes déposées et à la médiatisation du phénomène et de certaines affaires symboliques.

Les juges ne semblent pas avoir véritablement réalisé la gravité de l'atteinte à la dignité et la violence que représentent ces discriminations. Selon les juges, l'appréciation de la loi, de la définition de la preuve et de son importance change.

En effet, notre association a pu constater, à travers ses différentes plaintes et procès engagés, que la justice n'avait pas une grande cohérence nationale. Là, le *testing* est reconnu comme une preuve, ici, il est rejeté et ignoré malgré des témoignages clairs, dans un autre département, il n'est pas suffisant... Et ce malgré une jurisprudence claire de la Cour de Cassation !

De même pour les sanctions prononcées qui sont toujours sans commune mesure avec les sanctions prévues par les articles 225-1 et 2 du NCP.

Ainsi, en Île-de-France, malgré plusieurs signalements (qui se poursuivent) et un *testing* positif, une boîte de nuit qui pratique systématiquement la discrimination n'a toujours pas été inquiétée. À Paris, le « Bus Palladium » a été relaxé car on a reproché à notre *testing* de ne pas être suffisamment poussé : le procureur, comme les juges, nous ont demandé de vérifier la discrimination jusque dans l'établissement auprès des clients déjà acceptés lorsque a eu lieu notre *testing*, et on nous a demandé de faire ce type de démarche à plusieurs reprises pour que la discrimination soit véritablement caractérisée !

À Montpellier, c'est cinq boîtes de nuit que l'on a relaxé sans scrupule en première instance, puis en appel. C'est dans cette même ville que SOS a été lourdement sanctionné de manière infondée et en toute disproportion suite à une affaire de meurtre raciste dans une commune de la région. Rien d'étonnant au comportement de la justice montpellieraine quand on sait que lors du procès de SOS Racisme, un militant de notre association s'est vu insulter dans les couloirs du palais de justice par un membre du personnel judiciaire de la manière suivante : « *si vous n'êtes pas content, retournez dans votre pays !* ». Bien sûr, il n'y avait aucun témoin de ces propos, excepté ce militant humilié et choqué.

Pour toutes ces raisons, nous avons peu d'espoir quant à l'efficacité des prochaines circulaires de la seule garde des Sceaux, M<sup>me</sup> Lebranchu ou émanant de plusieurs ministères.

Au-delà de cette absence de politique pénale (non parce qu'elle ne serait pas voulue mais parce qu'elle semble devenue irréalisable), on doit souligner aussi la faiblesse des moyens accordés à la justice pour effectuer une mission pourtant essentielle. Malgré le renforcement de leurs tâches, les procureurs et les juges sont toujours en nombre ridicule face à l'augmentation de l'activité du judiciaire.

De fait, même avec une bonne volonté, les procureurs et les juges peuvent difficilement se concentrer, comme il le faudrait sans doute, sur leurs affaires. La communication régulière autour des plaintes déposées avec les associations, le suivi du travail de la police judiciaire, les enquêtes à lancer sont autant de tâches majeures difficiles à remplir quand le bureau déborde de dossiers.

Quant aux avocats, le montant d'aide juridictionnelle octroyé dans les affaires de discrimination est trop faible pour des dossiers qui demandent souvent un gros investissement et un vrai travail de recherche de preuve (où en est le système inquisitoire français de ce point de vue ? !). Le seuil de revenus exigé est aussi bien trop bas, et amène certaines personnes à renoncer à toute poursuite faute d'aide publique.

## Conclusion

Ce rapport de SOS Racisme s'est concentré sur la question des discriminations, il comporte nombre de critiques qui résultent de notre investissement sur le terrain et de notre vision de la lutte contre les discriminations. Ces critiques sont mises en exergue mais elles n'ont pu être formulées que dans la mesure où des actions et des dispositifs – même s'ils sont encore largement insatisfaisants – ont enfin été mis en place. Cela dénote une réelle prise de conscience de la gravité et de la banalité de ce phénomène. Notre association a évidemment joué tout son rôle dans cette évolution des mentalités. Nous espérons que la question des discriminations, qui mettent terriblement à mal notre cadre républicain, restera au centre des préoccupations politiques dans le cadre de la campagne électorale de 2002 ! Le prochain Gouvernement devra

casser les ghettos s'il souhaite lutter efficacement contre ces discriminations raciales.

## **Durban**

Au-delà de cette question, SOS Racisme a pris note de la débâcle annoncée de Durban où l'antisémitisme et l'hypocrisie ont fait rage. Certains pays arabes ne se sont ainsi pas privés, à travers leurs revendications contre la politique israélienne, de livrer les pires déclarations antisémites. Quant aux pays africains, s'ils ont légitimement parlé des conséquences de la colonisation et de l'esclavage, ils ont surtout cherché à monnayer ces drames.

Surtout, l'ensemble de ces débordements était prévu puisqu'ils étaient apparus déjà lors des conférences régionales. Les occidentaux ne sont pas intervenus en amont pour évacuer ces questions, au contraire, cela a finalement permis à tous ces pays de ne pas aborder les vraies questions de racisme qui les minent et auxquels ils participent parfois activement ou qu'ils tolèrent.

## **Commémoration du 17 octobre 1961**

SOS Racisme a participé à cette commémoration en organisant notamment un débat public autour de ce thème avec d'autres organisations et a soutenu l'apposition d'une plaque commémorative par la mairie de Paris. Ce travail de mémoire est indispensable pour la République.

Néanmoins, nous tenons à dénoncer tous ceux qui sont tombés dans une radicalité trompeuse lors de cette commémoration en exigeant que ce drame soit reconnu comme un crime contre l'humanité, ce qu'il n'est pas. Il s'agit pour nous d'une tentation révisionniste. Tout drame sanglant et toute répression n'est pas un crime contre l'humanité, multiplier cette qualification, c'est la banaliser.

Enfin, les attentats du 11 septembre dernier ne peuvent être totalement absents de ce rapport même s'ils pèsent en définitive davantage sur notre futur que sur les deux derniers mois passés. Ces attentats constituent un vrai moment de vérité pour chacun d'entre nous, et la période qu'ils ouvrent est cruciale. Face aux incantations de Ben Laden qui cherche à diviser le monde (dont la France) en deux pôles ennemis, la République doit répondre par plus de République.

Le danger face à la peur qu'ont suscité ces attentats serait de se replier, de se méfier et de susciter, de fait, le repli communautaire des maghrébins. La France devra bien sûr faire le contraire, refuser la définition de l'identité de chacun par la religion ou les origines en luttant contre ces discriminations et contre le ghetto qui marquent le déficit républicain et une inégalité inacceptable.



DEUXIÈME PARTIE

# **L'ASILE EN FRANCE**



## Introduction

La Commission nationale consultative des Droits de l'homme a décidé, au début de l'année 2001, d'entreprendre une étude approfondie sur l'asile en France, qui s'est poursuivie jusqu'au mois de juin.

Sa sous-commission « Questions nationales », à laquelle se sont jointes les sous-commissions « Questions internationales » et « Droits de l'enfant » a examiné diverses contributions et procédé à des auditions afin d'être complètement informée de la situation existante, de dégager les difficultés et d'analyser les dysfonctionnements constatés.

Cette étude préparatoire, dont M. Jacques Ribs a été le rapporteur général, s'est articulée autour de quatre thèmes :

- Thème 1 : l'accès aux procédures d'asile, rapporteur : M. Patrick Delouvin.
- Thème 2 : les conditions de vie des demandeurs d'asile, rapporteur : M<sup>me</sup> Francine Best.
- Thème 3 : les déboutés du droit d'asile, rapporteur : M. Gérard Sadik.
- Thème 4 : l'harmonisation des politiques d'asile en Europe, rapporteur : M<sup>me</sup> Catherine Teitgen-Colly.

Ces travaux ont permis à la Commission d'élaborer un avis au Gouvernement qui a été adopté le 6 juillet 2001.

Cette deuxième partie du rapport présente successivement, pour chaque thème, l'étude préparatoire, suivie des propositions formulées par la CNCDH.

Dans son préambule, l'avis sur l'asile en France (6 juillet 2001) précise :

*« Le droit d'asile est un droit de l'homme fondamental prévu par la Déclaration universelle des Droits de l'homme, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, la Convention de Genève et les textes fondateurs qui régissent le fonctionnement de notre République. C'est un honneur pour la France que d'y répondre dans des conditions favorables. Et pourtant, la situation actuelle ne correspond pas aux exigences élémentaires de respect des droits de l'homme qui s'imposent à notre pays ».*

*« C'est pourquoi l'avis de la CNCDH propose une profonde réforme des conditions d'exercice du droit d'asile tant en France que dans l'Union européenne, dans le but de substituer à un système dont nombre d'aspects sont choquants sur le plan humain et peu respectueux des droits fondamentaux, une série de dispositions visant à permettre de donner, en France et dans l'Union européenne, sa pleine dimension au droit de l'homme d'importance majeure qu'est le droit d'asile ».*



Chapitre 5

# **Accès aux procédures**

**Conditions de vie**

**Déboutés**



## Étude

### I – Accès aux procédures d’asile

**Déclaration universelle des Droits de l’homme – Article 14.1** « *Devant la persécution, toute personne a le droit de chercher asile et de bénéficier de l’asile en d’autres pays* ».

**Convention de Genève du 28 juillet 1951 – Article 33 (principe de non refoulement)** « *Aucun des États contractants n’expulsera ou ne refoulera, de quelque manière que ce soit, un réfugié sur les frontières des territoires où sa vie ou sa liberté serait menacée en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques* ».

**Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne – Article 18** « *Le droit d’asile est garanti dans le respect des règles de la convention de Genève du 28 juillet 1951 et du protocole du 31 janvier 1967 relatifs au statut des réfugiés et conformément au traité instituant la Communauté européenne* ».

Le présent chapitre a pour objet de présenter un état des lieux des procédures d’asile en France, des principales difficultés rencontrées par les demandeurs d’asile et des dysfonctionnements constatés. Il s’agit d’un aperçu non exhaustif des procédures elles-mêmes, à la frontière et, sur le territoire, des procédures distinctes de détermination de la qualité de réfugié et de l’asile territorial. Ainsi, l’interprétation de la définition du réfugié de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 n’a pas été analysée ici en détail. Pour plus de précisions, le lecteur pourra consulter les comptes rendus des auditions, les analyses de la plupart des associations concernées ou les divers rapports cités en référence. En plus de la participation habituelle aux travaux de la CNCDH de ses membres et en particulier des ministères concernés, ont été auditionnés le directeur de l’Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), le prési-

dent de la Commission des recours des réfugiés ainsi que des représentants du Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) et du service social d'aide aux émigrants (SSAE).

La complexité du système actuel, liée notamment à l'existence de diverses procédures et à la multiplicité des intervenants, place les demandeurs d'asile dans une situation souvent délicate. Cette complexité et le retard de l'administration à réagir à l'augmentation récente du nombre des demandes d'asile ont entraîné un engorgement du système et le développement de situations d'attente et de non-droit. La Cour des Comptes, dans son rapport pour l'année 2000 <sup>1</sup>, a constaté que « *les actions de l'État pour l'accueil des demandeurs d'asile et l'intégration des réfugiés étaient conduites dans un cadre peu lisible : des procédures complexes se superposent, des intervenants multiples se coordonnent mal, les crédits sont dispersés* ».

Afin de remédier aux difficultés existantes, la Commission nationale consultative des Droits de l'homme propose une simplification du système, à savoir la création d'une autorité administrative indépendante à laquelle sera confiée la gestion de l'ensemble des procédures, à la frontière et sur le territoire. L'avantage de ce système est celui d'une simplification considérable pour les intéressés et d'un raccourcissement des délais d'instruction qui constitue la pierre angulaire de toute politique efficace de l'asile sur tous les plans.

En France, le nombre annuel de demandes de reconnaissance de la qualité de réfugié, proche de 22 000 depuis 1994, est passé à 31 000 en 1999 et 39 000 en 2000. Malgré l'augmentation des demandes ces dernières années, le nombre de certificats de réfugié délivrés n'a pas suivi (4 659 en 1999, 5 185 en 2000), et le taux global de reconnaissance a encore chuté en 2000, de 19 % à 17 % <sup>2</sup>. Quant à l'asile territorial créé en 1998, il n'est accordé qu'à environ 3 % des demandeurs.

## **A) Situations hors du territoire français**

Au niveau européen, de plus en plus de mesures sont prises pour contrôler les flux migratoires, certaines étant applicables dans les pays d'embarquement considérés comme sensibles <sup>3</sup>. Ces mesures ont souvent pour conséquence d'entraver l'accès aux procédures d'asile. En outre, les accords de réadmission se multiplient. Ils obligent le pays par lequel a transité l'étranger irrégulier à le réadmettre. Des étrangers peuvent ainsi être refoulés de pays en pays sans qu'aucun État ne se préoccupe de savoir si leur demande d'asile a été examinée ou non.

---

1 *Rapport public 2000, janvier 2001*, deuxième partie, observations des juridictions financières, chapitre 3 « Action sociale et sanitaire », *Les actions de l'État pour l'accueil des demandeurs d'asile et l'intégration des réfugiés*.

2 Pour des précisions sur ces taux, voir partie D. 1. a..

3 Voir chapitre 6, « L'harmonisation des politiques d'asile en Europe ».

## 1) Les Officiers de liaison

Le plan d'action proposé par la France en juillet 2000 tendant à renforcer la maîtrise des contrôles aux frontières extérieures de l'Union européenne (UE) propose la « mise en place d'un réseau d'officiers de liaison dans les pays sources d'immigration ». Ce personnel pourra agir sur le « contrôle des embarquements conjointement avec le personnel du pays concerné » en « coopération avec les autorités locales dans tous les domaines relatifs à la gestion des flux ». La désignation pour chaque pays d'origine d'un « État pilote pour assurer la coordination des agents » entre les pays membres de l'UE est prévue. Ce plan ne fait nullement mention de la nécessaire préservation du droit d'asile.

## 2) La politique de durcissement des sanctions contre les entreprises de transport

Les entreprises de transport doivent réacheminer à leurs frais les passagers non admis au séjour qu'elles ont transportés. La Convention de Schengen (1990) prévoit en outre des « sanctions à l'encontre des transporteurs qui acheminent vers les territoires des pays signataires de la convention des étrangers qui ne sont pas en possession des documents requis ». Lors de sa réunion des 28 et 29 mai 2001, le Conseil Justice, Affaires Intérieures et Protection Civile est parvenu à un accord politique sur un projet de directive d'harmonisation de ces sanctions. En France, il s'agit d'une amende de 10 000 francs prévue par la loi du 26 février 1992 et que le gouvernement souhaite faire passer à plus de 30 000 francs <sup>1</sup>.

La politique de sanctions infligées aux entreprises de transport permet difficilement de concilier le désir des États de maîtriser les flux migratoires, d'une part, et le respect de leurs engagements internationaux en matière d'asile, d'autre part. En effet, ces sanctions sont de nature à empêcher des personnes menacées dans leur pays d'avoir accès au droit d'asile. Les exemptions prévues par certaines législations, notamment en France, n'interviennent qu'*a posteriori* et à titre dérogatoire <sup>2</sup>. Le risque manifeste existe de voir se créer dans les pays d'embarquement des situations de discrimination et de pré-jugement de la qualité de réfugié par le personnel des compagnies aériennes : une personne risquant d'être persécutée pourra difficilement convaincre l'agent de la compagnie qu'elle est en danger et que, malgré l'absence de passeport ou de visa, il faut la laisser fuir. Cela lui sera d'autant plus difficile si cet agent est de sa nationalité, voire membre d'une ethnie rivale, sans qu'existe, en outre, de garantie de sécurité vis-à-vis de la police locale.

---

1 En France métropolitaine et dans les DOM et à 50 000 francs dans les TOM.

2 Article 20 bis de l'ordonnance du 2 novembre 1945 : « lorsque l'étranger qui demande l'asile a été admis sur le territoire français ou lorsque la demande n'était pas manifestement infondée » et « lorsque l'entreprise de transport établit que les documents requis lui ont été présentés au moment de l'embarquement ou lorsque les documents présentés ne comportent pas un élément d'irrégularité manifeste ».

### 3) Les visas accordés au titre de l'asile

Dans de rares cas, des représentations diplomatiques ou consulaires françaises remettent un visa au titre de l'asile à une personne démunie de documents de voyage et ayant besoin d'une protection internationale. Le développement de cette pratique pourrait pourtant diminuer le risque que les demandeurs d'asile soient acculés à recourir à des filières clandestines. Les premières difficultés résident dans l'accès même à une ambassade<sup>1</sup>. On peut également citer le manque de formation des agents des ambassades et l'exigence de conditions non pertinentes telles que la garantie d'un hébergement sur le sol français. Le risque existe bien d'un pré-jugement de la qualité de réfugié par la représentation diplomatique française.

Dans un domaine proche, on peut évoquer la difficulté d'obtenir un visa au titre du regroupement familial pour la famille d'une personne dont la qualité de réfugié a été reconnue en France. En outre, l'usage est à une définition restrictive de la notion de famille (famille nucléaire).

## B) La demande d'asile aux frontières, les zones d'attente

### Ordonnance du 2 novembre 1945

Si un étranger ne satisfait pas aux conditions légales d'admission sur le territoire et qu'il désire demander l'asile en France, la loi prévoit qu'il peut être placé en *zone d'attente*<sup>2</sup> par la police aux frontières (PAF) qui l'entend et dresse un procès verbal. Une fois la demande enregistrée, le Bureau asile à la frontière (BAF) du ministère des Affaires étrangères l'examine et transmet un avis à la Direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ) du ministère de l'Intérieur. Au bout de quatre jours, le juge du tribunal de grande instance peut prolonger le maintien de huit jours (renouvelables une fois). Il y a aujourd'hui 122 zones d'attente en France métropolitaine et outre-mer.

Le ministère de l'Intérieur va soit autoriser l'entrée du demandeur en France au titre de l'asile et lui délivrer un sauf conduit de huit jours lui permettant de faire les démarches auprès d'une préfecture, soit lui refuser l'accès au territoire au motif que sa demande est *manifestement infondée*. Dès lors, le demandeur pourra à tout moment, au-delà du jour franc prévu par la loi, être refoulé vers le pays d'embarquement ou un pays tiers qu'il aurait traversé.

1 Les personnes qui exercent une surveillance à l'extérieur comme à l'intérieur des ambassades peuvent être des ressortissants autochtones. En outre, certains pays pratiquent le refus ou le retrait de passeport à certains de leurs citoyens qui les empêche en général de pouvoir demander un visa ou un billet d'avion.

2 La zone d'attente « s'étend des points d'embarquement et de débarquement à ceux où sont effectués les contrôles des personnes. Elle peut être étendue, sur l'emprise du port, de l'aéroport, de la gare ferroviaire, ou à proximité, à un ou plusieurs lieux d'hébergement assurant aux étrangers des prestations de type hôtelier » (article 35quater de l'ordonnance du 2 novembre 1945).

## 1) Situation en vigueur <sup>1</sup>

Ces dernières années, l'aéroport de Roissy-Charles de Gaulle a reçu 96 % des demandeurs d'asile à la frontière, celui d'Orly environ 2 %, les quelques autres demandes sont essentiellement enregistrées dans les aéroports de Lyon, Nice et les ports de Marseille et Calais. La durée moyenne du maintien en zone d'attente est passée de deux jours en 1996 à sept jours en 1998 et huit jours en 1999 pour retomber à six jours en 2000.

Le nombre des demandeurs d'asile aux frontières est en augmentation régulière. Les étrangers quittent la zone d'attente et sont admis sur le territoire pour diverses raisons : la demande n'est pas déclarée manifestement infondée par le ministère de l'Intérieur (29 % en 1999), le juge a refusé de prolonger leur maintien (22 %), l'admission est accordée à titre exceptionnel (absence de toute destination de renvoi 26 %) ou en cas de refus d'embarquer.

	Nombre de demandes enregistrées *	Pourcentage d'admission sur le territoire
1995/1996	520	50 %
1997	1 010	72 %
1998	2 484	79 %
1999	4 817	87 %
2000 (six premiers mois)	3 720	92 %

\* Demandes des adultes et mineurs non accompagnés. Ces chiffres ne tiennent pas compte des mineurs accompagnant les adultes : 254 en 1997, 603 en 1998 et 780 en 1999.

Selon les textes en vigueur, l'étranger placé en zone d'attente a droit à un certain niveau d'accueil et d'aide dont les conditions sont loin d'être toujours réunies : hébergement de type hôtelier, assistance si nécessaire d'un interprète <sup>2</sup> ou d'un médecin, accès autorisé à un avocat, contact avec toute personne de son choix, possibilité de déposer une demande d'asile, délai d'un jour franc avant le refolement.

En 2000, de nouveaux agents du BAF ont été nommés pour procéder aux entretiens aux frontières et un système est mis en place pour assurer la présence physique d'un interprète auprès de la PAF pour une dizaine de langues (anglais, arabe, tamoul, peuhl, ourdou, persan, penjab...). Un nouveau bâtiment dit « ZAPI III » <sup>3</sup>, d'une capacité maximale de 180 places, a été ouvert à Roissy en janvier 2001.

<sup>1</sup> Les chiffres cités sont communiqués par le ministère de l'Intérieur.

<sup>2</sup> Cour de Cassation, 7 octobre 1999 : « l'interprète doit nécessairement être présent aux côtés de l'étranger qui en sollicite l'assistance ».

<sup>3</sup> Zone d'attente pour personnes en instance.

- L'arrivée des réfugiés par voie maritime

Il n'existe aucun chiffre public quant au nombre de passagers arrivant clandestinement ou non dans les ports et qui auraient souhaité déposer une demande d'asile. D'après la PAF, six à dix clandestins arriveraient chaque jour par voie maritime. Malgré une jurisprudence prévoyant le placement en zone d'attente <sup>1</sup>, la pratique reste variable. La consignation à bord continue à être utilisée en particulier si le « *navire doit reprendre la mer dans un bref délai* », délai que le ministère de l'Intérieur interprète souvent comme étant de 24 heures. Ainsi les garanties prévues par l'ordonnance du 2 novembre 1945 et le droit d'asile ne sont toujours pas respectées : des passagers clandestins sont refoulés sur le navire qui les a amenés sans accès à quelque procédure que ce soit.

- L'arrivée des réfugiés par voie ferroviaire

Des zones d'attente ont été créées dans neuf gares ferroviaires « *ouvertes au trafic international* ». Le problème principal est le non-respect du jour franc prévu par la loi avant le renvoi des étrangers et particulièrement dans les gares de l'Est et du Nord à Paris. Les étrangers sont renvoyés en général par le train suivant leur arrivée, sans accès à quelque procédure que ce soit. Ils ne sont maintenus en zone d'attente que s'ils sont arrivés par le dernier train de la journée et que l'éloignement n'est pas possible avant le lendemain.

## 2) Difficultés et dysfonctionnements

### a) Généralités

*L'accès aux droits :*

– La procédure et les entretiens à la frontière sont souvent difficiles pour les demandeurs du fait de la fatigue du voyage, de l'inquiétude ou de l'angoisse ou du manque de confiance envers des autorités.

– De plus en plus d'étrangers rencontrent des difficultés voire un refus d'enregistrement de leur demande d'asile, notamment s'ils se trouvent en situation de non admis <sup>2</sup> ou de transit interrompu <sup>3</sup> ou s'ils arrivent dans un port. Un étranger qui s'est vu refuser l'accès au territoire est refoulé vers son pays d'embarquement, parfois dans des conditions brutales. Il arrive qu'il soit re-

---

1 Tribunal administratif du 3 juillet 1997, le juge administratif a condamné le renvoi d'un étranger vers le pays d'escale suivant. Selon un arrêt du Conseil d'État du 29/07/1998, « *l'étranger doit être placé en zone d'attente pour bénéficier des garanties prévues à l'article 35quater* ».

2 Non admis : étrangers qui se voient opposer les cas des articles 5 et suivants de l'ordonnance de 1945, notamment le fait d'être démunis des documents et visas exigés par les conventions internationales et les règlements en vigueur ; l'accès au territoire peut être refusé à l'étranger si sa présence constitue une menace pour l'ordre public ou s'il a fait l'objet soit d'une interdiction du territoire, soit d'un arrêté d'expulsion.

3 Transit interrompu : situation des étrangers qui n'ont pas pu poursuivre leur voyage parce que l'entreprise de transport a refusé de les acheminer dans leur pays de destination ou parce que ce pays leur a refusé l'accès sur le territoire.



foulé vers son pays d'origine avec le risque d'être remis aux autorités de son pays sans aucune garantie de protection.

– Les demandeurs d'asile manquent d'information sur la procédure. La notification des décisions les concernant leur est en général remise mais uniquement en langue française. Un règlement intérieur de la zone d'attente est en général affiché mais il est long, complexe et uniquement traduit en cinq langues qui ne sont pas les plus utilisées<sup>1</sup>. L'interprète est peu présent et manque d'indépendance à l'égard de la PAF ; il intervient par téléphone lors de l'entretien avec le BAF.

– Les possibilités de visite aux étrangers sont variables selon les fonctionnaires, même pour les avocats. L'accès des associations habilitées en zone d'attente est aussi limité : huit visites autorisées par zone et par an, dix visiteurs pour chacune des sept associations habilitées<sup>2</sup>. En outre, il arrive que des représentants d'associations se voient refuser l'accès de certaines zones d'attente<sup>3</sup>.

– Lors du passage devant le juge pour la prolongation éventuelle du maintien en zone d'attente, le demandeur rencontre aussi des difficultés linguistiques (interprète anglais nommé pour des étrangers ne parlant pas cette langue ou absence d'interprète). L'attitude des juges varie : certains expédient les dossiers tandis que d'autres prennent le temps de comprendre le parcours de l'étranger et les raisons de sa demande.

#### *L'appréciation de la demande :*

– L'appréciation du caractère « manifestement infondé » des demandes s'apparente à une « prédétermination » du statut de réfugié, dans la mesure où les autorités administratives à la frontière se substituent à l'OFPRA en refusant à certains demandeurs l'accès au territoire et à cet organisme pour lui présenter leur demande d'asile.

– Absence ou manque de précision des décisions : l'avis du ministère des Affaires étrangères n'est pas communiqué au demandeur et la décision du ministère de l'Intérieur est peu motivée<sup>4</sup>.

---

1 Anglais, arabe, espagnol, portugais, allemand.

2 Amnesty International SF, Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers, Cimade, Croix Rouge, France Terre d'Asile, MRAP, Médecins sans Frontières.

3 En particulier, dans les postes de police des différents terminaux de l'aéroport de Roissy.

4 Décisions de mars 1998, refusant la demande d'accès au territoire : « l'intéressée [...] est revenue au Rwanda deux mois plus tard pour faire des études. Elle a fait l'objet d'une arrestation d'une semaine, elle est ultérieurement revenue dans ce pays régulièrement et sans être inquiétée ». « Elle invoque des agressions sans pouvoir fournir de précision ; sa mère ne connaît pas de problème particulier ». Décision de mars 1999 : « les déclarations de M. X sont imprécises, contradictoires, et présentent des invraisemblances [...] il ne justifie son refus de regagner son pays d'origine que par la situation générale et n'avance pas d'éléments particuliers et personnels qui lui permettraient de craindre pour sa sécurité ». Décision d'août 1999, « l'intéressé a séjourné sans être inquiété dans son pays [...] ses déclarations selon lesquelles il aurait été enrôlé de force dans l'armée [...] sont dépourvues de crédibilité ». « M. Y n'a aucun antécédent politique et il a pu se procurer un passeport de son pays sans difficultés ».

– Le recours contre la décision déclarant manifestement infondée la demande d’asile et contre la décision refusant l’accès au territoire n’est pas suspensif, à la différence du recours contre les arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière (APRF) <sup>1</sup>.

– L’aide juridictionnelle telle qu’organisée actuellement ne remplit pas sa fonction de façon effective.

### *b) Situation des mineurs isolés*

Selon les chiffres communiqués par le ministère de l’Intérieur, le nombre de demandeurs d’asile mineurs non accompagnés aux frontières est en augmentation depuis trois ans : 122 en 1997, 332 en 1998, 602 en 1999 et plus de 1 500 en 2000.

Le gouvernement français a soumis récemment au Sénat un projet de loi sous forme d’amendement, qui a été rejeté le 10 mai 2001. Ce projet de loi confirmerait la possibilité du maintien du mineur en zone d’attente et permettrait la désignation sans délai d’un administrateur *ad hoc* et d’un avocat pour chaque mineur isolé. La recommandation principale de la CNCDH, du HCR et de nombreuses associations, selon laquelle l’admission sur le territoire doit être immédiate pour tout mineur isolé sollicitant l’asile, n’a pas été suivie par le gouvernement <sup>2</sup>. Des recommandations subsidiaires importantes de la CNCDH n’ont pas non plus été reprises, comme la nécessité du caractère suspensif du recours déposé par l’administrateur *ad hoc* dont la désignation est envisagée.

S’il s’avère nécessaire de rechercher la famille d’un mineur isolé, ce n’est que si ce mineur est admis sur le territoire que cette recherche pourra être effectuée de manière satisfaisante. Il peut être de l’« intérêt supérieur » <sup>3</sup> du mineur de retourner dans son pays d’origine, mais son retour doit être envisagé dans le cadre d’un programme permettant de garantir sa protection et sa sécurité.

---

1 Article 22 bis de l’ordonnance du 2 novembre 1945 : « *L’étranger qui fait l’objet d’un APRF peut, dans les 48 heures suivant sa notification lorsque l’arrêté est notifié par voie administrative ou dans les sept jours lorsqu’il est notifié par voie postale, demander l’annulation de cet arrêté au président du tribunal administratif* ».

2 Avis de la CNCDH du 21 septembre 2000.

3 Article 3 de la Convention internationale des Droits de l’enfant.

## C) Procédure de demande d'asile en préfecture

### Loi du 25 juillet 1952

La demande d'admission au séjour au titre de l'asile présentée à l'intérieur du territoire relève de la préfecture qui délivre une autorisation provisoire de séjour (APS) d'un mois et un formulaire que le demandeur doit envoyer rempli à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA). À réception du dossier, l'OFPRA lui envoie un certificat de dépôt, la préfecture lui remet alors un récépissé renouvelé tous les trois mois jusqu'à examen de sa demande par l'Office et, le cas échéant, par la Commission des recours des réfugiés.

**Exceptions** : la préfecture peut ne pas délivrer de titre de séjour au demandeur si :

- a) l'examen de sa demande peut relever d'un autre État membre de l'Union européenne au regard de la Convention de Dublin ;
- b) sa nationalité est celle d'un pays pour lequel la clause de cessation de la Convention de Genève a été mise en œuvre ;
- c) sa présence en France constitue une menace pour l'ordre public ;
- d) sa demande est considérée comme présentant un caractère frauduleux, abusif ou dilatoire.

Dans ces trois derniers cas, l'OFPRA traite la demande « *par priorité* ». Pendant le délai d'attente, le demandeur n'est pas muni d'une APS, il ne peut bénéficier d'aucune aide sociale, ni aucune prise en charge dans les hébergements pour demandeurs d'asile. En outre, en cas de rejet de sa demande de statut par l'OFPRA, le recours devant la Commission des recours n'est pas suspensif de l'exécution d'une éventuelle mesure d'éloignement.

Comme la Cour des Comptes l'a constaté <sup>1</sup>, un nombre important de demandeurs en attente d'une décision ne reçoivent aucune aide financière : « convocation Dublin », « notice asile », demandeurs sous procédure « prioritaire », demandeurs de réexamen, demandeurs en attente de l'accusé de réception de l'OFPRA, ceux dont les droits à l'allocation d'insertion sont épuisés ainsi que les demandeurs d'asile territorial.

### 1) Application de la Convention de Dublin

Depuis l'entrée en vigueur des Conventions de Schengen puis de Dublin, l'étranger ne peut plus choisir l'État membre de l'Union européenne où sa demande d'asile sera examinée. C'est l'État membre qui a permis au demandeur

<sup>1</sup> Rapport public 2000, janvier 2001, deuxième partie, observations des juridictions financières, chapitre 3 « Action sociale et sanitaire », *Les actions de l'État pour l'accueil des demandeurs d'asile et l'intégration des réfugiés*.

d'accéder au territoire commun qui est désigné responsable de l'examen de sa demande. Ainsi, un demandeur pourra être empêché de rejoindre un État dont il parle la langue et dans lequel sa famille ou sa communauté réside. L'application des critères de la Convention de Dublin conduit à des situations critiques comme la fixation à Sangatte de milliers d'étrangers désireux de se rendre en Grande-Bretagne ou bien les difficultés des Kurdes arrivés en février 2001 à Fréjus et partis dans d'autres pays (430 sauf-conduits délivrés à des adultes, 130 demandes déposées à l'OFPRA).

La Convention de Dublin permet à la préfecture où a été déposée une demande d'asile de solliciter un autre État membre pour son examen. Pendant la période d'attente de la réponse de cet État, qui peut durer plusieurs mois, les demandeurs ne reçoivent qu'une aide d'urgence versée par le Service social d'aide aux émigrants (SSAE) qui ne peut excéder 2 000 francs. Les Pays-Bas excluent aussi ces demandeurs de tous droits sociaux, seul autre État membre à partager cette politique avec la France. Si l'État saisi accepte sa responsabilité, le demandeur peut être retenu en se présentant à la préfecture, sur convocation ou de son propre chef, et être transféré vers l'État responsable sans même avoir pu rassembler ses effets personnels. Il n'existe pas de possibilité de recours suspensif contre une décision de prise en charge par un autre État. Un État membre peut toutefois « *examiner pour des raisons humanitaires, fondées notamment sur des motifs familiaux ou culturels, une demande d'asile* »<sup>1</sup> alors qu'il n'est pas responsable mais cette possibilité est très rarement appliquée.

	Année 1998	Année 1999
Demandes de transfert <i>envoyées</i> par la France	949	661
Demandes acceptées par les États membres	322 soit 34 %	399 soit 60,4 %
Demandes de transfert <i>reçues</i> par la France	1 932	2 350
Demandes acceptées par la France	1 137 soit 58,8 %	1 423 soit 60,5 %

## 2) La procédure de demande d'asile

En France, les demandeurs peuvent choisir leur département de résidence et par là leur lieu de domiciliation, conformément au respect de la liberté de circulation. Certaines pratiques varient d'un département à l'autre selon les préfectures. À ce stade, les demandeurs sont rarement bien informés, notamment sur les différences entre asile territorial et statut de réfugié. Dans son rapport pour l'année 2000, la Cour des Comptes constate que les préfectures souffrent de moyens inadaptés à l'augmentation récente des demandes d'asile.

La première difficulté pour le demandeur réside souvent dans la recherche d'une adresse<sup>2</sup> nécessaire dès le début de la procédure. Elle conditionne en

<sup>1</sup> Article 9 de la Convention de Dublin.

<sup>2</sup> Adresse d'expédition de courrier avant que le demandeur ne dispose d'un hébergement.

effet la délivrance de l'autorisation provisoire de séjour (APS)<sup>1</sup> qui permet d'effectuer les démarches auprès de l'OFPRA et ouvre droit aux allocations d'attente et d'insertion ou à un possible hébergement en foyer. Les textes<sup>2</sup> ne prévoient aucunement l'exigence d'un agrément pour l'entité de domiciliation mais la simple indication « *d'une adresse où il est possible de faire parvenir toute correspondance* ». En pratique, certaines associations ne sont pas reconnues pour la domiciliation de la demande d'asile, notamment par la préfecture de police de Paris. Par ailleurs, cette domiciliation « associative » diffère de celle qui est nécessaire pour l'ouverture à une couverture sanitaire. Enfin, pour le versement des allocations, un compte bancaire est demandé alors que certains organismes bancaires refusent de l'accorder, n'agrément pas l'adresse « associative ».

La deuxième difficulté concerne la durée précédant l'enregistrement formel de la demande d'asile et la délivrance d'un dossier OFPRA. Variable selon les préfectures, elle peut aller jusqu'à plusieurs mois (huit mois, voire davantage). Dans certaines préfectures, le demandeur n'obtient qu'une convocation pour une date ultérieure et peut rester plusieurs mois sous un statut précaire<sup>3</sup>, connu antérieurement à l'occasion des vacances et en voie de généralisation. Cette convocation ne comporte parfois ni son nom, ni la date de délivrance. Ce document ne vaut pas attestation de séjour en France et il n'empêche pas la notification au demandeur par une autre préfecture d'un arrêté préfectoral de reconduite à la frontière (APRF). Pour prévenir et éviter ces attentes, des indications avaient été données aux préfets par circulaires : « *dès la première visite, l'étranger qui demande l'asile sera mis en possession d'une APS [...]. La délivrance de ce document ne peut être soumise à des restrictions ou délais dès lors que le demandeur indique une adresse* »<sup>4</sup> ; « *vous devez évitez au maximum de recourir au système des convocations et, quand vous y êtes contraint, il convient que le délai soit extrêmement bref. En effet, le demandeur ne bénéficie d'aucun statut juridique et social, ce qui le place dans une situation de grande précarité* ». <sup>5</sup> Le ministère de l'Intérieur prévoit pour l'année 2001 la création de trente-huit postes budgétaires pour les préfectures les plus concernées. Une réorganisation des services est aussi envisagée pour dégager de nouvelles ressources pour le traitement des dossiers de demandeurs d'asile (recours plus rigoureux aux convocations, usage plus fréquent de la voie postale pour le renouvellement des cartes de séjour, non obligation d'un titre de séjour pour les ressortissants communautaires).

---

1 Sauf procédure prioritaire, voir point 3, ci-dessous.

2 Décret du 30 juin 1946, article 14, 4<sup>e</sup> alinéa et circulaire d'application du 20 octobre 1994.

3 À la préfecture de Paris, on parle de « notice d'asile » : le délai d'attente varie entre cinq et six mois dans cette préfecture qui enregistre plus de la moitié des demandes.

4 Circulaire du 14 mai 1985.

5 Circulaire du 20 octobre 1994.

### **3) Les exceptions, la procédure prioritaire. (Article 2, 5<sup>e</sup> alinéa de la loi du 25 juillet 1952)**

Cette procédure précarise indûment les droits des demandeurs : aucun statut légal pendant l'attente, manque de temps pour préparer le dossier, examen par l'OFPRA souvent rapide sans entretien, recours non suspensif à la Commission des recours des réfugiés, aucun soutien (aide financière et hébergement).

On constate une augmentation du nombre de demandes traitées par procédure prioritaire : 516 personnes en 1994, 2 225 en 1998, 2 232 en 1999 et 3414 en 2000. Certaines préfectures interprètent de manière « extensive » les notions « *de recours abusif ou d'une demande présentée dans le seul but de faire échec à une mesure d'éloignement* » : cette mesure est par exemple appliquée à des étrangers appréhendés près d'une frontière, notamment ceux qui n'ont pas encore eu le temps de se déclarer à la préfecture. Depuis la loi du 11 mai 1998, la procédure prioritaire s'applique aussi aux ressortissants des pays pour lesquels une clause de cessation a été invoquée (article 1-C-5 de la Convention de Genève de 1951)<sup>1</sup>.

## **D) La reconnaissance de la qualité de réfugié par l'OFPRA et la Commission des recours des réfugiés**

### **1) Situation en vigueur**

#### **a) Généralités**

Il appartient à l'OFPRA, le cas échéant en appel à la Commission des recours des réfugiés, d'examiner la demande de reconnaissance de la qualité de réfugié. Cette qualité est définie en référence à la Convention de Genève du 28 juillet 1951<sup>2</sup> et au préambule de la Constitution de la République depuis la loi du 11 mai 1998<sup>3</sup>. En 1999, la Commission n'a rendu que trois décisions accordant le statut de réfugié sur le fondement de cet asile dit « *constitutionnel* ».

Selon les informations communiquées par l'OFPRA, le taux global de reconnaissance a été proche de 20 % ces dernières années mais il a chuté à 17,1 % en 2000. Ce taux global concerne les décisions de l'Office et de la Commission des recours pour des étrangers qui déposent une première demande (les primo-arrivants) mais aussi d'autres décisions, comme celles qui concernent les 30 000 enfants mineurs de réfugiés qui obtiennent quasi automatiquement le statut en atteignant leur majorité. En réalité, le taux de reconnaissance par l'OFPRA des seuls primo-arrivants est proche de 5 %. Le taux d'annulation

1 Derniers pays concernés : Bénin, Bulgarie, Cap-Vert, Chili, Hongrie, Roumanie, ex-Tchécoslovaquie.

2 Article 2 de la loi du 25 juillet 1952.

3 La qualité de réfugié est reconnue à « *toute personne persécutée en raison de son action en faveur de la liberté* ».

par la Commission des réfugiés des décisions de rejet de l'OFPRA n'a cessé d'augmenter : 4,3 % en 1995, 9 % en 1998 et 1999 et 9,95 % en 2000 <sup>1</sup>. En 2000, 5 185 cartes de réfugié ont été attribuées dont 1 800 par la Commission : la Commission a autant reconnu la qualité de réfugié à des primo arrivants que l'OFPRA.

### Chiffres communiqués par l'OFPRA et la Commission des recours

Années	OFPRA			OFPRA + Commission des recours			Commission des recours		
	Premières demandes	Ré-examen	Entretiens	Décisions	Accords	% accords	Décisions	Annulations	Taux d'annulation
1992	28 872	10 000 *	51,5 %	36 646	10 266	28,0 %	—	—	—
1993	27 564	8 000 *	54,9 %	35 489	9 914	27,9 %	—	—	—
1994	25 964	6 500 *	55,2 %	29 710	7 025	23,6 %	—	—	—
1995	20 415	4 800 *	40,3 %	29 096	4 742	16,3 %	16 037	696	4,3 %
1996	17 405	3 717	45,4 %	22 403	4 344	19,6 %	16 673	861	5,3 %
1997	21 416	1 221	45 %	24 167	4 112	17,0 %	13 500	836	6,2 %
1998	22 375	615	40 %	22 405	4 342	19,4 %	12 788	1 139	8,9 %
1999	30 907	948	37 %	24 151	4 659	19,3 %	13 755	1 249	9,1 %
2000	38 747	1 028	moins de 40 % **	30 278	5 185	17,1 %	18 084	1 800	9,95 %

\* Réexamens de 1992 à 1995 incluse, statistiques arrondies à la centaine.

\*\* Seul chiffre communiqué (dernier trimestre 2000).

En 2000, les demandes concernaient principalement les pays suivants : Chine, Turquie, Mali, République démocratique du Congo, ex-Yougoslavie, Sri Lanka, Haïti, Algérie, Mauritanie, Congo Brazzaville, Moldavie et Bangladesh.

#### b) L'OFPRA

L'OFPRA est « un établissement public doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière et administrative » <sup>2</sup> ; son directeur est nommé pour trois ans par le ministre des Affaires étrangères. Un représentant de ce ministère préside le *Conseil* qui définit l'orientation générale de l'activité de

1 Dans son rapport pour l'année 2000, la Commission note que ce taux passe à 10,2 % si les « non lieux » sont ajoutés.

2 Article 1 de la loi du 25 juillet 1952.

l'Office et fournit à ce dernier des informations sur les différents pays d'origine. Un représentant des organisations officiellement habilitées à s'occuper des réfugiés, nommé par décret, est membre du Conseil <sup>1</sup> ; le délégué du Haut Commissariat pour les réfugiés « assiste aux séances du Conseil et peut y présenter ses observations et ses propositions ».

Une forte érosion du personnel et des ressources de l'OFPRA a entraîné un allongement de la durée de traitement des dossiers, notamment en 1999. Selon son rapport 2000, l'OFPRA a accumulé un déficit supplémentaire de 9 500 dossiers non traités au cours de l'année : à la fin de 2000, le stock de dossiers de plus de quatre mois sans décision était estimé à 21 000 <sup>2</sup>. En 2000, le gouvernement a créé quatre-vingt-un postes pour l'OFPRA et la Commission, ce qui porte leurs effectifs à un total d'environ 450 personnes. Selon le Directeur de l'Office, les nouveaux recrutements vont lui permettre d'atteindre quatre objectifs : traiter le flux des demandes, apurer le stock de dossiers, ramener progressivement les délais de traitement à six mois et généraliser dans la mesure du possible la pratique des entretiens.

### *c) La Commission des recours des réfugiés*

La Commission est une juridiction qui statue sur les recours dirigés contre les décisions de rejet de l'OFPRA. Elle a une compétence spécialisée mais non exclusive en matière d'asile : elle est juge national de pleine juridiction, de premier et dernier ressort. Les audiences sont publiques et les débats oraux. Chaque formation de jugement est composée d'un président, membre du Conseil d'État ou président honoraire d'un tribunal administratif ou conseiller à la Cour des comptes et de deux assesseurs, représentants du HCR et du Conseil de l'OFPRA. En 2000, la Commission a enregistré 20 124 recours (15 691 en 1999) et a rendu 18 084 décisions (13 755 en 1999) : 1 082 décisions ont fait l'objet d'un recours au Conseil d'État (1 114 en 1999) ; seuls 22 (25 en 1999) ont franchi le seuil de l'admission préalable, conduisant à 7 annulations (11 en 1999) des décisions de la Commission.

## **2) Difficultés et dysfonctionnements**

### *a) L'OFPRA*

– Dans un courrier adressé à la Cour des Comptes <sup>3</sup>, le directeur de l'OFPRA constate l'accroissement régulier du taux d'annulation de ses décisions par la Commission des recours et reconnaît « que le niveau atteint et la tendance qui s'est affirmée » traduisent « un déséquilibre anormal » entre l'Office et sa juridiction de contrôle. Il précise que le caractère contraignant de la jurispru-

---

1 Article 3, alinéa 2 de la loi du 25 juillet 1952 et décret du 2 mai 1953 : « le représentant [...] est désigné par le ministre des Affaires étrangères ».

2 Ce qui signifie qu'environ 30 000 dossiers étaient en attente. La période de quatre mois à laquelle il est fait référence est celle de l'article 4 du décret du 2 mai 1953 après laquelle une décision de l'OFPRA est supposée – implicitement – être négative.

3 Cour des Comptes, *Rapport public 2000*, éditions des Journaux officiels, janvier 2001.



dence de la Commission et du Conseil d'État a été rappelé avec vigueur, que des consignes strictes sont données aux agents et à l'encadrement et qu'un système de contrôle de qualité doit être mis en place. Il ajoute qu'un effort de formation permanent est entrepris et l'amélioration de la documentation va constituer une priorité.

– Les entretiens effectués à l'OFPPA ne représentaient que 37 % des dossiers traités en 1999 et moins de 40 % durant le dernier trimestre 2000. Devant la complexité de la procédure d'asile, un grand nombre de demandeurs se contentent des conseils ou indications d'amis ou de compatriotes pour écrire leur « récit d'asile » : seul un entretien avec un officier de protection peut alors permettre de faire connaître les persécutions endurées ou les risques encourus. Pourtant, trois décisions sur cinq sont prises sans entretien ; pour la plupart, il s'agit de rejets. D'après le rapport 2000 de l'OFPPA, « *il est dans les objectifs de 2001 de porter le taux d'entretiens réalisés à 65 % en fin d'année (correspondant au niveau de convocation maximal de 100 %), ce qui porterait la moyenne globale de l'année à 50 %* ».

– Comme le reconnaît le directeur de l'OFPPA, aucun texte aujourd'hui n'interdit l'accompagnement d'un demandeur d'asile par un conseil de son choix lors de l'entretien. La pratique demeure cependant différente puisque l'OFPPA refuse catégoriquement un témoin pour les majeurs pendant l'entretien. Le directeur a cependant envisagé de l'admettre à titre expérimental.

– Les frais de traduction des documents, et/ou de transport pour se rendre aux convocations de l'OFPPA restent à la charge du demandeur qui se trouve en situation de précarité.

– Le compte rendu de l'entretien est dressé unilatéralement par l'Office et son contenu n'est pas soumis à relecture, ni transmis à l'intéressé dans une langue qu'il comprenne.

– Malgré la disparition de la formule type qui apparaissait au début de la motivation des rejets et l'introduction de nouvelles formules, la motivation des rejets n'est toujours pas suffisante.

### ***b) La Commission des recours des réfugiés***

– L'aide juridictionnelle (AJ) devant la Commission des recours est actuellement subordonnée à l'entrée régulière sur le territoire<sup>1</sup>. En outre, le montant de l'indemnité en vigueur (environ 1 000 francs) ne permet pas une défense sérieuse par l'avocat désigné. La généralisation du droit à l'aide juridictionnelle et sa revalorisation seraient nécessaires à la bonne application du droit d'asile.

---

<sup>1</sup> L'article 3 de la loi du 10 juillet 1991 stipule que « *devant la Commission des recours, l'aide juridictionnelle est accordée aux étrangers qui résident habituellement et sont entrés régulièrement en France ou qui détiennent un titre de séjour d'une validité au moins égale à un an* ». La Commission considère que la délivrance d'un sauf-conduit à la sortie d'une zone d'attente régularise l'entrée.

	Décisions CRR *	Demandes AJ	Décisions AJ	Admissions AJ	Taux d'admission AJ	Taux AJ/décisions CRR**
1998	12 788	3 019	3 096	605	19,5 %	4,5 %
1999	13 755	4 276	3 768	709	18,8 %	4,5 %
2000	18 084	7 474	7 214	1 010	14,0 %	5,6 %

\* Ces chiffres sont communiqués par la Commission des recours.

\*\* Nombre de décisions d'admission du bureau d'aide juridictionnelle par rapport aux décisions de la Commission.

– Depuis quelques années, un système a été mis en place assurant la présence d'interprètes de la Commission pour les demandeurs. Mais en pratique, il a été souvent constaté l'absence de traduction des propos du rapporteur.

– Les frais de traduction des documents, de transport pour se rendre à la séance de la Commission restent à la charge du demandeur qui se trouve la plupart du temps en situation de précarité.

– Une documentation commune à l'OFPRA et à la Commission a été envisagée par le rapport de la Cour des Comptes, le ministère des Affaires étrangères se déclarait favorable à cette idée. Mais le président de la Commission s'est montré défavorable à la création d'un centre commun, craignant que cela ne porte atteinte à l'indépendance de la juridiction.

– Le recours à la Commission des recours contre une éventuelle mesure d'éloignement n'est pas suspensif dans le cadre de la procédure prioritaire.

### *c) La situation des DOM-TOM*

La situation dans les DOM-TOM et les conditions d'application des textes relatifs à l'asile nécessiteraient une étude approfondie.

Du fait de l'éloignement, les garanties procédurales sont amoindries. Au niveau des préfectures, la difficulté à faire enregistrer une demande a été constatée. La procédure prioritaire semble être utilisée dans le but d'interdire aux demandeurs de se rendre en métropole, en ne leur délivrant pas l'autorisation provisoire de séjour<sup>1</sup>. Pour un entretien à l'OFPRA ou à la Commission des recours, il est évident que l'éloignement est un handicap sérieux. Le directeur de l'OFPRA a annoncé que la technique de visioconférence allait être expérimentée pour les demandeurs se trouvant en Guyane. Une section de la Commission des recours a été créée en 2000 en Nouvelle-Calédonie, mais le nombre de demandes a été jugé insuffisant ailleurs pour en créer d'autres.

<sup>1</sup> Par ailleurs, il n'est pas rare que les demandeurs reçoivent pendant l'instruction de leur demande une convocation ou une APS, document qui ne leur permet pas d'accéder au territoire métropolitain.

#### *d) Le réexamen du dossier <sup>1</sup>*

Le demandeur a la possibilité de faire réexaminer son dossier par l'OFPRA s'il fait état d'un fait nouveau. Pourtant, depuis le décret du 14 mars 1997, il doit auparavant se présenter à la préfecture, laquelle se prononce parfois elle-même sur l'existence du fait nouveau, empêchant le demandeur d'accéder à l'Office. Il n'est pas étonnant que le nombre de réexamens ait chuté de 10 000 à quelques centaines en quelques années. Selon le Conseil d'État <sup>2</sup>, un « fait nouveau » est un fait de nature à justifier des craintes personnelles en cas de retour dans son pays et qui doit être intervenu postérieurement à la première décision juridictionnelle ou antérieurement si le demandeur établit qu'il n'a pu en avoir connaissance que postérieurement. En l'état actuel de la jurisprudence de la Commission et du Conseil d'État, il semble difficile de cerner concrètement la notion de fait nouveau.

#### **E) L'asile territorial**

**Depuis la loi du 11 mai 1998 <sup>3</sup>, le ministre de l'Intérieur peut accorder l'asile à un étranger « dont la vie ou la liberté est menacée dans son pays » ou qui a été exposé « à des traitements contraires à l'article 3 de la Convention européenne des Droits de l'homme <sup>4</sup> ». Cette décision est prise après consultation du ministre des Affaires étrangères <sup>5</sup>.**

L'interprétation de l'asile territorial précisée par le ministre de l'Intérieur, M. Jean-Pierre Chevènement, pendant les débats au Parlement est particulièrement restrictive :

- selon un amendement adopté à sa demande, l'asile ne sera accordé que « dans des conditions compatibles avec les intérêts du pays », intérêts qu'il a définis comme « politiques, diplomatiques, économiques, culturels, stratégiques » ;
- et il s'agirait d'une « mesure humanitaire d'urgence [...], d'application restreinte [...], largement discrétionnaire [...], pour des cas exceptionnels [...], de portée limitée ».

Cette lecture restrictive est confirmée par les chiffres : le nombre de demandes toutes nationalités confondues a augmenté (1 139 en 1998, 6 334 en 1999, 11 800 en 2000) mais le pourcentage de décisions favorables a baissé : 3,6 % en 1998, 6,1 % en 1999 et moins de 3 % en 2000.

<sup>1</sup> Voir partie III, « Les déboutés du droit d'asile ».

<sup>2</sup> Arrêt *Gal* du Conseil d'État du 27 janvier 1995, confirmé par l'arrêt du 28 février 2000, *Thiagarasa*.

<sup>3</sup> La loi Réséda a introduit dans la loi du 25 juillet 1952 l'article 13, qui est la mise en forme législative de l'asile territorial.

<sup>4</sup> Article 3 de la CEDH : « nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants ».

<sup>5</sup> Ce principe ne se limite pas aux persécutions étatiques, le Conseil d'État a jugé que l'auteur des persécutions est indifférent (*CE 26 janvier 2000*).

Lorsqu'un étranger a été antérieurement débouté de sa demande de statut de réfugié, il a des chances minimales d'obtenir l'asile territorial si l'OFPRA ou la Commission des recours n'ont pas signalé son cas en saisissant le ministère de l'Intérieur. Or ces deux organismes n'utilisent qu'assez rarement cette possibilité, peut-être parce que le ministère désavoue souvent leur jugement : en effet, sur cinquante-quatre dossiers provenant adressés au ministère par l'Office depuis 1998, seulement douze ont été acceptés. Par ailleurs, des personnes déboutées par le ministère de l'Intérieur de leur demande d'asile territorial se sont vu reconnaître la qualité de réfugié après avoir saisi l'OFPRA.

#### *Difficultés et dysfonctionnements :*

- Les délais de convocation et d'examen sont variables (plusieurs mois voire plus d'un an ou beaucoup plus « expéditif »), alors que l'objectif initial était d'un mois, laissant le demandeur sans aucune assistance (pas de droit au travail, pas d'hébergement et pas d'allocation).
- Le demandeur est souvent confronté au manque d'information sur la procédure et parfois à un refus d'enregistrement de sa demande ou du choix de la procédure d'asile ; des Algériens sont par exemple autoritairement orientés vers la procédure d'asile territorial.
- L'entretien se fait parfois sans aucune confidentialité et le demandeur peut avoir des difficultés à se faire accompagner de la personne de son choix.
- Le rejet du ministère de l'Intérieur n'est pas motivé et le recours devant le tribunal administratif n'est pas suspensif.
- Une procédure d'urgence peut s'appliquer dans certains cas <sup>1</sup> (demande simultanée de statut de réfugié examinée dans le cadre de la procédure prioritaire, menace pour l'ordre public, demande frauduleuse, abusive ou dilatoire), le demandeur ne se voit alors pas délivrer d'autorisation de séjour.
- Les bénéficiaires jouissent d'une protection inférieure à celle accordée par le statut de réfugié (certificat de résidence pour les Algériens, carte de séjour d'un an pour les autres étrangers). Le renouvellement peut être refusé en cas de disparition des raisons qui l'avaient justifié ou de menace pour l'ordre public.

#### *Annulations par des tribunaux administratifs :*

La lecture restrictive du ministère de l'Intérieur est également confirmée par le contenu des mémoires transmis aux tribunaux administratifs (TA) pour l'examen des recours contre ses décisions de rejet, motivées.

Pour avoir gain de cause, il semble que le demandeur doive établir des craintes « *personnelles* » de mauvais traitements <sup>2</sup> et que des persécutions subies ne sont pas suffisantes même lorsqu'elles ne sont pas remises en cause. Ainsi,

---

1 Article 9 du décret du 23 juin 1998.

2 Mémoire au TA de Melun du 24 octobre 2000 : « *le récit fourni par le requérant ne permet pas d'apprécier le caractère direct et personnel ni la réalité des risques qui auraient pesé sur lui* ».

dans un mémoire au TA de Lyon du 25 août 1999, le ministère estime qu'un demandeur est « à l'égal de tous les citoyens algériens » exposé à « une situation de violence généralisée à laquelle les autorités publiques s'efforcent de mettre fin ». Pourtant, dans sa décision du 13 octobre 1999, le TA juge que « le ministre se borne à soutenir que Monsieur X ne serait pas menacé à titre personnel » et qu'il s'est ainsi livré « à une appréciation erronée des faits » ; le TA estime en effet que le requérant « a fait l'objet de menaces de la part de groupements armés, et qu'il a été torturé ; qu'ainsi qu'il ressort plus particulièrement des certificats médicaux versés au dossier, dont ni l'authenticité, ni la valeur probante ne sont contestées par le ministre... qu'il en a conservé de graves séquelles ».

Des mémoires du ministère de l'Intérieur vont jusqu'à reprocher à un ancien agent de sécurité de ne pas avoir cherché à changer d'activité<sup>1</sup> et à un autre d'être venu demander asile en France alors qu'il était porteur d'un visa remis par les autorités espagnoles<sup>2</sup>.

---

1 Mémoire au TA de Limoges du 9 novembre 1999 : « il apparaît curieux que l'intéressé ait choisi d'abandonner sa situation et sa famille et de venir en France plutôt que de chercher, au moins dans un premier temps, à changer d'activité professionnelle dans son pays d'origine ».

2 Mémoire au TA de Lyon du 25 août 1999 : « [...] utilisant ainsi une voie détournée pour entrer en France ».

## **Avis**

### **Propositions sur l'accès aux procédures d'asile**

#### **A) La situation avant l'arrivée sur le territoire**

La Commission nationale consultative des Droits de l'homme recommande que :

- 1) Les sanctions aux entreprises de transport ne soient pas infligées lorsqu'un étranger exprime à l'embarquement son désir de demander l'asile.
- 2) Les « visas asile » soient délivrés par les postes diplomatiques ou consulaires français sans condition restrictive hors les cas de demandes jugées manifestement infondées.
- 3) Une formation sur l'asile soit dispensée au personnel des postes diplomatiques ou consulaires français.

#### **B) La demande d'asile, depuis l'accès au territoire jusqu'à l'instruction finale de la demande**

##### **À titre principal**

- 4) Afin de remédier aux dysfonctionnements existants, la CNCDH propose que l'ensemble :
- des questions de l'accès au territoire français des demandeurs d'asile ;
  - et de la décision à prendre sur l'octroi de la qualité de réfugié ouvrant droit à un titre de séjour relève désormais d'un seul organisme dont la forme, conformément à l'avis de la CNCDH du 1<sup>er</sup> octobre 1997, pourrait être celle d'une autorité administrative indépendante dont le président et les membres seraient nommés par le Premier ministre ou par décret en conseil des ministres selon des critères à définir.

Il convient que cet organisme jouisse d'une autonomie budgétaire très large, à partir d'une dotation annuelle, et d'une indépendance totale quant aux décisions à prendre dans le cadre de sa compétence. L'avantage de ce système est celui d'une simplification considérable pour les intéressés et d'un raccourcissement des délais d'instruction, lequel constitue la pierre angulaire de toute politique efficace de l'asile sur tous les plans.

##### **a) Structure**

Cet organisme doit avoir un siège dans la région parisienne et des antennes dans les principaux lieux d'entrée des demandeurs d'asile y compris dans les DOM TOM, avec la faculté d'envoyer dans des délais très courts des membres compétents de son personnel en cas d'arrivée sur les autres points du territoire.

## ***b) Compétence***

La compétence de cet organisme doit s'exercer immédiatement et à titre exclusif dès l'arrivée à la frontière du demandeur d'asile. Toute autorité avec laquelle le demandeur est en premier contact doit immédiatement mettre ce dernier en relation avec cet organisme et lui fournir sans délai la possibilité de remplir une demande d'asile.

Le demandeur d'asile doit dès cet instant être informé de ses droits dans une langue qu'il comprend.

Si dès l'abord il est considéré que la demande d'asile est manifestement infondée, l'intéressé demeurant en zone d'attente pendant tout le temps de cette procédure, ou que le demandeur d'asile se situe dans un des cas cités à l'article 10 de la loi du 25 juillet 1952, l'organisme peut prendre, selon une procédure d'urgence, une décision pouvant être frappée, avec assistance d'avocat ou de tiers et d'interprète dans les deux cas, d'un recours de caractère suspensif.

L'intervention des préfetures est donc supprimée. Un titre de séjour spécifique de demandeur d'asile doit être établi par le ministère de l'Intérieur sur avis conforme de l'organisme et remis à celui-ci pour transmission à l'intéressé, sauf menace grave pour l'ordre public sous réserve d'un contrôle suspensif du juge.

L'instruction des demandes, dans tous les domaines, sauf difficulté exceptionnelle dûment reconnue par la Commission des recours, doit être réalisée dans le délai de six mois prévu par la circulaire de 1991 et les moyens nécessaires matériels et humains mis à la disposition de cet organisme pour que ce délai soit respecté.

Devant cet organisme, les garanties de procédure les plus fermes doivent être mises en place : instruction réellement contradictoire, entretien obligatoire, assistance d'un tiers pouvant être un avocat (avec accès de tous à l'aide juridictionnelle), assistance d'un interprète, droit pour l'intéressé de lire le compte rendu d'entretien dans une langue qu'il reconnaît comprendre et de faire enregistrer, le cas échéant, son désaccord. L'entretien doit être précédé d'un exposé de ses droits à l'intéressé dans sa langue selon un texte uniforme et rendu public et de la réglementation en matière d'asile.

Les moyens nécessaires doivent être mis à la disposition de la Commission des recours pour statuer sur les recours dans le délai le plus bref possible. Les mêmes conditions d'assistance d'un interprète, d'un avocat et d'un tiers doivent être assurées.

## **En tout état de cause**

### ***a) En ce qui concerne l'arrivée sur le territoire***

#### **5) La CNCDH recommande que :**

– La règle soit que tout étranger demandant l'asile à la frontière voie sa demande effectivement examinée par l'OFPRA dès son arrivée sur le territoire. L'OFPRA doit être le seul organe compétent en matière d'asile, y compris en

présence d'une procédure prioritaire ou dans le cadre d'une décision de rejet d'admission sur le territoire lorsqu'il s'agit de déterminer le caractère manifestement infondé éventuel de la demande d'asile.

– L'intervention du juge judiciaire dans le cadre de la prolongation du maintien en zone d'attente s'inscrive dans les mêmes délais que ceux prévus en matière de garde à vue (24 heures).

– Le refus d'entrée entraînant une mesure de refoulement du demandeur d'asile puisse faire l'objet d'un recours suspensif devant la juridiction administrative.

– Les efforts effectués concernant l'information sur la procédure soient renforcés ; qu'une notice simple d'information dans une langue dont les termes sont compréhensibles par l'étranger maintenu en zone d'attente, lui soit remise et, s'il est analphabète ou illettré, que l'information sur les procédures lui soit transmise oralement dans une langue qu'il reconnaît comprendre.

– Le demandeur puisse bénéficier d'une assistance juridique.

– Les interprètes soient mieux formés et jouissent d'un statut indépendant.

– Les associations humanitaires puissent exercer une assistance humanitaire et juridique permanente auprès des étrangers maintenus et ce dès la première heure de maintien.

#### *b) En ce qui concerne les mineurs isolés*

**6) La CNCDH réaffirme et réitère sa recommandation d'admission immédiate sur le territoire français. Les mineurs isolés ne doivent pas être placés en zone d'attente mais recevoir immédiatement une protection judiciaire et le soutien des services de l'aide sociale à l'enfance.**

**Les recommandations suivantes constituent une première étape à terme pour aboutir à la solution principale préconisée par la CNCDH :**

– La présomption de minorité est acquise dès lors que la personne se déclare mineure à moins qu'une décision de justice ne conclue à la majorité au vu d'un faisceau d'expertises (médicales, psychologiques) scientifiquement sûres et qui respectent la dignité du jeune demandeur. Le mineur ou son représentant doit avoir la possibilité de demander une contre-expertise.

– Un administrateur *ad hoc*, de préférence une association compétente, doit être désigné dès le début de la procédure et veiller sur les intérêts du mineur ; notamment pour la désignation d'un avocat, qui fera office d'accompagnement psychologique et social du mineur et qui signalera au procureur toute situation de danger.

– Si le refoulement du mineur est décidé, l'administrateur doit en être systématiquement avisé afin qu'il puisse s'assurer que les conditions d'accueil et de protection dans le pays de destination sont conformes à l'intérêt supérieur de l'enfant, tel que protégé par la Convention internationale des Droits de l'enfant, et éventuellement exercer un recours.



*c) En ce qui concerne le rôle des préfectures s'il devait être maintenu*

**7) La CNCDH recommande que :**

- L'autorisation provisoire de séjour soit remise immédiatement à la personne qui exprime à la préfecture son souhait de faire une demande d'asile. Que si, à titre exceptionnel, une convocation est remise en vue de la délivrance de cette autorisation provisoire de séjour, la date de rendez-vous soit fixée dans un délai extrêmement bref suivant la première présentation à la préfecture.
- Des critères clairs soient rappelés fermement par voie de circulaire afin d'uniformiser la procédure au niveau des préfectures, et de veiller à ce qu'elle soit appliquée.
- Les demandeurs soient mieux informés et orientés sur la procédure à suivre.
- À défaut d'une adresse personnelle du demandeur d'asile, l'État assume la responsabilité de sa domiciliation, soit en y faisant procéder par un service public, soit en confiant cette mission à des associations pourvus des moyens nécessaires.

*d) En ce qui concerne la procédure devant l'OFPRA*

**8) La CNCDH recommande que :**

- La convocation à un entretien à l'OFPRA soit généralisée pour tous les dossiers le plus rapidement possible.
- Pendant cet entretien, le demandeur soit autorisé à se faire accompagner d'un conseil de son choix, un avocat ou un membre d'une association par exemple.
- L'aide juridique soit étendue aux entretiens devant l'OFPRA.
- Le demandeur puisse lire le compte rendu de l'entretien, traduit dans une langue qu'il reconnaît comprendre, et faire enregistrer le cas échéant son désaccord.
- Les décisions de l'Office soient plus amplement motivées dans des termes simples et clairs.
- Les demandeurs d'asile dans les DOM-TOM bénéficient des mêmes garanties qu'en métropole et que la procédure prioritaire soit utilisée uniquement dans les cas prévus par la loi.
- Le Conseil de l'OFPRA soit composé d'une part plus importante de représentants de la société civile (associations et universitaires).

*e) En ce qui concerne la procédure devant la Commission des recours des réfugiés*

**9) La CNCDH recommande que :**

- Dans tous les cas, le recours devant la Commission des recours des réfugiés soit suspensif de l'exécution des mesures d'éloignement, sous réserve de la

menace grave pour l'ordre public mentionnée par l'article 10 de la loi du 25 juillet 1952.

- L'aide juridictionnelle ne soit plus soumise aux conditions de régularité de l'entrée en France et de durée de titre de séjour, et que soit facilité l'accès à cette aide.
- Le système d'interprétariat et de traduction soit amélioré.
- Les frais nécessités par les recours soient pris en charge par l'État : transport, traductions, avocat... et/ou la possibilité de demander les frais « irrépétibles » en Commission des recours.
- La composition de la Commission des recours soit modifiée, notamment que le membre désigné par le conseil d'administration de l'OFPRA ou de l'organisme agréé soit remplacé par un magistrat.

*f) En ce qui concerne les demandes d'asile territorial*

**10) La CNCDH recommande que :**

- Le refus soit motivé par le ministre, tout spécialement lorsque la demande a été signalée par l'OFPRA ou la Commission des recours des réfugiés.
- Le recours contre la décision de rejet soit suspensif.
- Les demandeurs d'asile territorial bénéficient des mêmes mesures sociales (allocations, hébergement...) que les autres demandeurs d'asile.

## Étude

### II) Les conditions de vie des demandeurs d'asile

L'indivisibilité des droits de l'homme, à laquelle la CNCDH est très attachée, commande que l'ensemble des droits économiques et sociaux soit reconnu aux demandeurs d'asile et aux réfugiés qui vivent sur le sol français.

L'article 25 de la Déclaration universelle des Droits de l'homme doit être rappelé conjointement avec l'article 14 qui a trait au droit d'asile : *« Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires ; elle a droit à la sécurité en cas de chômage, de maladie, d'invalidité, de veuvage, de vieillesse ou, dans les autres cas de perte de ses moyens de subsistance par suite de circonstances indépendantes de sa volonté ».*

Les demandeurs d'asile et les réfugiés qui, pour la plupart, ont dû abandonner leurs biens en quittant leur pays d'origine, se trouvent dans une situation matérielle, sociale, psychologique qui est celle de la pauvreté et de l'angoisse. Les articles 22, 23, 24, 25, 26 de la Déclaration universelle les concernent directement.

C'est donc sur ces principes et sur l'idée de solidarité humanitaire, que se fondent les analyses et les recommandations qui suivent.

Les discussions en cours à la Commission européenne et au Conseil de l'Union européenne, au sujet de l'harmonisation des modes d'accueil des demandeurs d'asile, incitent la CNCDH au rappel de ces principes universels. *« L'harmonisation des conditions d'accueil des demandeurs d'asile doit s'effectuer dans l'esprit des principes fondamentaux reconnus par l'ensemble des États membres et garantis, notamment par la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'homme et des libertés fondamentales de 1950. Les personnes qui ont fui leur pays d'origine et cherchent une protection internationale dans un autre pays se retrouvent dans une situation précaire et il est malheureusement fréquent que des violences physiques ou psychologiques aient été exercées à leur encontre ».*

Ce sont là les termes mêmes de la déclaration de la délégation française au Conseil de l'Union européenne concernant les conditions d'accueil des demandeurs d'asile, en juin 2000. Les conditions de vie des demandeurs d'asile doivent être définies au regard des droits fondamentaux reconnus par la communauté internationale et par les États européens.

#### A) État des lieux et dysfonctionnements

La pluralité des « catégories » de demandeurs d'asile fait problème pour décrire et analyser les situations dans lesquelles se trouvent les personnes cher-

chant une protection en France. Cette pluralité est explicitée dans le chapitre intitulé « Accès aux procédures d'asile ». Dès lors, l'état des lieux qui suit ne concerne que les demandeurs d'asile pouvant prétendre aux garanties stipulées par la Convention de Genève, pendant le temps de la procédure qui leur permettra d'être reconnus comme réfugiés, plus précisément entre le moment où une préfecture remet une attestation provisoire de séjour à la personne qui demande l'asile et le moment de l'obtention du statut de réfugié. Ces demandeurs d'asile peuvent connaître, du moins en droit, deux modes de vie qui représentent, en France, les deux modalités d'accueil principales :

- Soit les demandeurs d'asile sont hébergés dans des familles de leur pays d'origine ou chez des amis de leur propre communauté déjà insérés dans la société française ou, fait beaucoup plus rare, chez des hôtes français.
- Soit les demandeurs d'asile sont accueillis et hébergés, mais sous condition de ressources, dans des centres spécifiques appelés centres d'accueil de demandeurs d'asile, ou « CADA ».

Toutefois, ces centres offrant à l'heure actuelle un nombre de places insuffisant pour accueillir les « primo – arrivants », alors même que les CADA avaient été institués en 1992 avec cet objectif, des dispositifs d'accueil divers ont peu à peu été mis en place, surtout en région parisienne, comme l'accueil d'urgence des demandeurs d'asile (dispositif « AUDA » voir *infra*), hébergement en hôtels « sociaux », en centres d'hébergement de réadaptation sociale, etc. Les difficultés que rencontrent les demandeurs d'asile pour trouver un hébergement et un accueil dignes de ce nom sont telles que le choix entre vivre en milieu ouvert ou vivre en centre n'est malheureusement pas réel alors qu'il devrait être la règle.

Il est important de souligner que même les personnes qui ont des ressources très modiques peuvent préférer vivre en « milieu ouvert ». Mais en même temps, il convient de reconnaître que la vie quotidienne des uns et des autres est placée sous le signe de l'attente : attente d'une décision de l'OFPPRA, attente des autorisations provisoires de séjour (APS) délivrées par les préfectures, d'une affiliation leur permettant de bénéficier de soins médicaux. Obtenir le statut de réfugié est leur principal souci, et ce souci devient objet d'inquiétude, sinon d'angoisse, comme le constatent médecins, agents de santé, travailleurs sociaux.

Toutefois, il convient de noter que les demandeurs de l'asile territorial ne peuvent qu'emprunter la première de ces voies, dite « hébergement en milieu ouvert » et sont dans l'impossibilité d'entrer en centre d'accueil.

Quelle que soit la nature du mode de vie (milieu ouvert ou centre d'accueil), tout demandeur d'asile a droit à une certaine protection sociale lui permettant, notamment, un accès aux soins médicaux.

Mais cet accès aux soins exige de la part du demandeur d'asile des démarches administratives si nombreuses et si complexes que parfois il renonce à ces droits.

Le droit aux soins devrait être mieux respecté depuis qu'existe la « couverture maladie universelle ». Avant la création de la CMU, le dispositif de protection sociale d'un demandeur d'asile se modifiait au fil des étapes de la procédure de demande de statut de réfugié : aide médicale (AMH) lorsqu'il n'était pas encore détenteur du récépissé de sa demande ; Sécurité sociale et aide médicale complémentaire lorsqu'en « milieu ouvert », il recevait l'indemnité d'insertion des ASSEDIC ; à nouveau aide médicale en cas de rejet de la demande de statut de réfugié par l'OFPRA ou de la CRR.

Désormais, un demandeur d'asile peut être affilié à l'assurance maladie et bénéficier de la CMU dès son arrivée en France, dès lors qu'il dispose d'une convocation pour la préfecture. Ce nouveau système permet de maintenir l'assurance maladie aux demandeurs d'asile pour une durée de quatre ans, quelle que soit la nature de la réponse de l'OFPRA et de la CRR. Pourtant certaines caisses primaires d'assurance maladie renvoient encore les demandeurs d'asile sur l'aide médicale d'État (AME) qui existait préalablement et qui subsiste pour tous les étrangers non bénéficiaires de la CMU. D'autres caisses de Sécurité sociale se refusent à servir de guichet unique et renvoient les demandeurs d'asile sur des guichets SDF ou autres. Bref, le progrès espéré par la création de la CMU se fait attendre pour les demandeurs d'asile ; la complexité administrative qui persiste dans le domaine de la santé est éprouvante tant pour les professionnels de santé que pour les demandeurs d'asile. C'est là un dysfonctionnement dont on peut espérer qu'il est provisoire.

Après avoir déposé leur dossier à l'OFPRA, les demandeurs d'asile relevant de la Convention de Genève qui choisissent la voie du milieu ouvert ou ceux qui y sont contraints dans l'attente d'une admission en CADA reçoivent une aide financière : l'allocation d'attente. Cette allocation est versée en une seule fois au demandeur d'asile qui en fait la demande. Elle est d'un montant de 2 000 francs pour un adulte ; de 700 francs par enfant. Un tel montant permet peut-être de « subsister » pendant un mois, mais pas davantage, alors même que les demandeurs d'asile qui veulent entrer en CADA peuvent attendre jusqu'à huit mois une décision favorable à ce propos. Rappelons que l'allocation d'attente, à son origine, était versée en deux fois et que chaque versement était équivalent au montant du SMIC. Un autre problème tient au fait que les préfectures tardent à remettre le formulaire de demande d'asile et que la possibilité même de bénéficier de cette allocation n'est établie qu'au vu du reçu délivré par l'OFPRA. Ainsi cette allocation n'est elle perçue, de fait, que cinq à dix mois après les premières démarches en préfecture.

Là encore, notons que les demandeurs de l'asile territorial ne bénéficient pas de cette allocation d'attente. Il en va de même pour les autres demandeurs d'asile auxquels l'APS n'a pas été délivrée.

## **B) Demandeurs d'asile en milieu ouvert**

Ces personnes, depuis la circulaire de 1991 supprimant la possibilité de travailler aux demandeurs d'asile, reçoivent, en compensation, une aide financière : l'allocation d'insertion, instituée par l'article R. 351-10 du Code du

travail. Les conditions de son attribution sont définies par la circulaire n° 91-48 du ministère du Travail et de la Formation professionnelle du 26 septembre 1991. Elle est versée par les ASSEDIC aux demandeurs d'asile de moins de 60 ans qui sont titulaires du récépissé de séjour délivré par les préfetures et qui ont déposé un dossier de demande du statut de réfugié à l'OFPPRA. Le montant de cette allocation est de 1 815 francs par mois. Elle est versée pendant une année seulement alors même que les délais de procédure sont beaucoup plus longs. Par ailleurs les modalités de son versement exigées par les ASSEDIC (compte bancaire agréé, par exemple) ne correspondent pas aux possibilités des demandeurs d'asile.

Ce montant est manifestement insuffisant, car comment peut-on vivre, s'alimenter, se vêtir, se loger avec 1 815 francs par mois ? Cette allocation ne peut remplacer la rémunération d'un travail. Elle n'est nullement, par ailleurs, l'équivalent du coût d'un hébergement en CADA, et le principe d'équité se trouve ainsi mis à mal.

Les demandeurs d'asile vivant en milieu ouvert bénéficient certes d'un accompagnement social comprenant des conseils d'ordre juridique et administratif. Toutefois ces conseils, proposés et dispensés par des associations dépendent du rythme que peuvent assumer les demandeurs d'asile dans leurs multiples démarches administratives. Bref, ces personnes sont bien souvent livrées à elles-mêmes pour connaître leurs droits et en user réellement. On peut considérer que l'absence d'un emploi et aussi l'absence d'informations, ou de conseils, constituent des dysfonctionnements de la protection sociale de ces personnes et de leur droit à vivre dans la dignité.

### **C) Demandeurs d'asile vivant en centres d'accueil : les CADA**

Les personnes en attente de la reconnaissance du statut de réfugié et qui n'ont pas la possibilité d'être reçues dans une famille de leur communauté d'origine ont, en principe, le droit d'être accueillies en CADA (centres d'accueil de demandeurs d'asile), après examen de leur demande par une commission nationale ou encore, depuis peu de temps, par une commission départementale. Les demandeurs d'asile trouvent dans ces centres un hébergement complet, des activités dites « occupationnelles ». Ils y trouvent aussi, dans le meilleur des cas, des séances d'apprentissage de la langue française mais cet apprentissage, qui n'est pas institué officiellement et qui ne reçoit pas de moyens pour sa mise en place, est laissé au bon vouloir et au bénévolat des associations qui gèrent les centres – ce qui pose problème.

Dans ces centres, chose la plus importante à coup sûr, les demandeurs d'asile bénéficient d'un accompagnement social comprenant aide juridique et administrative : l'aide à la constitution des dossiers destinés à l'OFPPRA est importante et bénéfique puisque, comme l'indique le *Rapport de la Cour des comptes*, 48 % des demandes du statut de réfugié émanant des demandeurs d'asile vivant dans les CADA en 1999 ont reçu une réponse positive de l'OFPPRA ou de la CRR, soit le double des réponses positives accordées aux

demandeurs d'asile vivant en « milieu ouvert ». L'accès aux soins, dont on a vu les difficultés d'ordre administratif qui l'entravent, est aussi largement facilité par les travailleurs sociaux présents dans les centres.

Les demandeurs d'asile présents dans les CADA reçoivent une aide financière, appelée « allocation sociale globale », calculée en fonction de leurs charges familiales et de leurs ressources personnelles.

Ces éléments, conjugués, font des CADA des espaces de protection sociale qui sont à maintenir et à améliorer. Aussi les demandeurs d'asile sont-ils fort nombreux à vouloir entrer en CADA. Aujourd'hui – mars 2001 – ils sont environ 4 000 à attendre une décision favorable et une possibilité d'entrer en centre d'accueil.

Les CADA sont au nombre de soixante-treize – fin année 2000 – et offrent 5 177 places aux demandeurs d'asile. Ces centres sont mis en réseau, ce qui constitue le dispositif national d'accueil et sont coordonnés par une association. Ce dispositif a permis, jusqu'à ce jour, d'organiser et de rendre cohérentes les diverses mesures prises pour améliorer les conditions de vie des demandeurs d'asile.

### **Progression du nombre de places en « CADA »**

<b>Année</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>
Capacité	3 263	3 470	3 588	3 871	4 756 + 500
Taux de croissance		6,3 %	3,4 %	5,4 %	22,8 %
Nombre de centres	54	58	61	63	73

Malgré cette progression, bien réelle et positive, la saturation des centres d'accueil, quels qu'ils soient, constitue une véritable situation de crise.

En effet, malgré la création de 1 000 nouvelles places en l'an 2000, malgré des prévisions positives pour 2001, l'offre faite par l'ensemble des CADA reste très inférieure à la demande, ce qui est source d'attente et d'inquiétude pour les demandeurs d'asile qui, en arrivant sur le sol français, ne trouvent pas d'hébergement convenable. Huit mois en moyenne séparent le moment de la demande d'entrée en CADA de l'entrée réelle en centre. En attendant d'être accueillis en CADA, les demandeurs d'asile n'ont, dès lors, d'autre solution que le recours à un hébergement en hôtel social ou en Centre d'hébergement de réadaptation sociale (CHRS). Ce « dispositif » est lui-même complètement saturé. Malgré l'opération récente de « desserrement » de la demande d'asile dans les régions frontalières, dont Paris, dit dispositif AUDA (accueil d'urgence des demandeurs d'asile), accueil d'urgence, accueil en CADA sont complètement « bloqués ». De plus ce recours aux hôtels sociaux, aux CHRS dénature ce dispositif qui devrait être et rester, en priorité, destiné aux personnes sans domicile fixe et se trouvant dans le plus grand dénuement.

Il y a, avec la saturation des hébergements d'urgence et des CADA, un obstacle majeur dans le cheminement du demandeur d'asile vers un lieu offrant

une véritable protection sociale. La pénurie de places disponibles dans ces centres pèse sur la vie quotidienne des demandeurs d'asile pendant les premiers mois qui suivent leur arrivée sur le sol français. Tant que le nombre de places disponibles en CADA ne correspondra pas à la demande réelle d'hébergement en centre des demandeurs d'asile sollicitant le statut de réfugié à l'OFPRA, ce grave problème perdurera.

Malgré les qualités de l'accueil en CADA, la vie quotidienne des demandeurs d'asile dans les centres, autant que celle des demandeurs d'asile vivant en milieu ouvert est marquée du sceau de l'attente : attente des décisions de l'OFPRA, attente des décisions de la CRR puis éventuellement attente de la fin de la procédure de demande d'asile territorial. Les délais et les durées liés aux procédures sont beaucoup trop longs. Ils pèsent lourdement sur la vie sociale dans les centres.

Lorsque des demandeurs d'asile obtiennent le statut de réfugié et doivent, en principe, sortir des CADA, faute de trouver rapidement un logement et un travail, ils vont très souvent en Centre provisoire d'hébergement (CPH). Mais comme ces centres sont à leur tour bloqués par le manque de logements sociaux à la sortie, les réfugiés restent en CADA ! Ainsi le système des centres d'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés statutaires se trouve-t-il bloqué à la sortie comme à l'entrée.

Autrement dit, le principal dysfonctionnement du dispositif national d'accueil se trouve en amont et en aval de ce dernier, alors même que ce dispositif comporte de nombreuses qualités pour les demandeurs d'asile.

Bref, deux blocages – deux verrous en quelque sorte – jouent un rôle essentiel dans les carences actuelles du dispositif d'accueil car ils enserrent les demandeurs d'asile dans l'attente, dans l'incertitude. Ces blocages se trouvent aux deux extrémités de la période qui se situe entre l'arrivée du demandeur d'asile sur le territoire français et l'obtention du statut de réfugié, lequel devrait ouvrir un processus d'insertion. Or le processus d'insertion espéré est mis à mal par la trop longue présence des demandeurs d'asile en CADA comme en CPH : une présence en centre, dans l'inactivité, sans participation à une formation professionnelle, sans apprentissage systématique de la langue française (ce qui serait un gage d'insertion) constitue une sorte d'assistantat insidieux pouvant durer jusqu'à trois longues années. malgré les efforts des responsables de centre qui proposent des activités personnelles et culturelles autant qu'il est possible.

Ces blocages sont dus :

- a) aux délais d'attente des décisions des préfetures, de l'OFPRA et de la CRR (cf. partie I « Accès aux procédures d'asile ») ;
- b) à l'insuffisance globale de logements sociaux ;
- c) à l'absence d'un travail rémunéré qui permettrait de se loger et de se nourrir puisque, depuis 1991, on a opposé aux demandeurs d'asile qui souhaitent travailler la situation du marché du travail en France.



Tout cela incite ou oblige les demandeurs d'asile à séjourner longuement dans les centres, qu'il s'agisse des CADA ou des CPH et donc à saturer le dispositif national d'accueil.

## **D) Mineurs non accompagnés**

Lorsque de jeunes exilés ont passé le cap, si difficile, de la reconnaissance de leur minorité, lorsque, à la sortie d'une zone d'attente ou d'un tribunal, ils ne sont pas abandonnés à eux-mêmes, au risque d'être pris « en main » par des réseaux mafieux, ils doivent être pris en charge par l'aide sociale à l'enfance. S'ils se déclarent « demandeurs d'asile », ils peuvent être accueillis en CAOMIDA (Centre d'accueil et d'orientation pour mineurs demandeurs d'asile). Un seul centre de ce type existe aujourd'hui en France, à Boissy-Saint-Léger ; il n'a que deux années d'existence. Ce centre a le mérite de prendre en compte la double spécificité de ces personnes.

Ce sont des mineurs titulaires des droits que leur reconnaît la Convention internationale des Droits de l'enfant ; ce sont des demandeurs d'asile qui doivent être protégés par la Convention de Genève. Dans ce centre, ces jeunes apprennent la langue française, ils sont soit scolarisés, soit en formation professionnelle de manière dérogatoire. La rencontre avec des psychologues et des professionnels de la santé y est organisée.

Les traumatismes et les souffrances qu'ils ont subis sont pris en compte par des éducateurs, des psychologues, des professionnels de la santé. Ce centre comporte trente places.

Environ soixante-dix mineurs y ont résidé, pendant l'année 2000. Cet accueil de mineurs, qui ne concerne que ceux qui demandent l'asile, est certes insuffisant au regard de la demande globale d'entrée en France de la part de jeunes qui cherchent à y trouver refuge, mais il est certainement plus approprié à leur situation que ne le seraient des placements en centres où se retrouvent des enfants ou des adolescents français en très grande difficulté ou dans des familles d'accueil connaissant mal le pays d'origine du mineur.

Quelle que soit la nature du placement envisagé pour un mineur non accompagné arrivant sur le sol français, ce placement doit être périodiquement évalué quant à sa qualité intrinsèque et quant à son adéquation aux besoins et à la situation spécifique du mineur isolé selon les normes recommandées par la CNCDH dans son avis sur « les placements d'enfants en France » (juillet 2001).

Par ailleurs, ce même avis insiste « *sur l'obligation de respecter la loi en ce qui concerne l'audition des enfants, conformément à l'article 12 de la Convention internationale des Droits de l'enfant ; chaque enfant en âge de s'exprimer doit être entendu par le juge ; en cas de placement, il doit pouvoir s'exprimer régulièrement sur sa propre situation et sur son degré de satisfaction concernant la solution de placement retenue pour lui* ».

Si très en amont, dès leur arrivée sur le sol français, les mineurs trouvaient un accueil protecteur dans des centres d'urgence situés près des zones portuaires ou aéroportuaires, avec une prise en charge adéquate, alors le CAOMIDA prendrait tout son sens et l'on s'apercevrait rapidement qu'il est nécessaire de créer plusieurs centres de ce type. Pour ce qui concerne l'accueil des mineurs, le principal dysfonctionnement tient à la lenteur des décisions concernant la tutelle des mineurs, que cette tutelle soit provisoire ou définitive. C'est en amont de l'entrée en centre, comme pour les adultes, que les difficultés existent et risquent de laisser les mineurs à l'abandon.

Les demandeurs d'un asile territorial, sauf pour l'accès aux soins, ne bénéficient d'aucun des droits sociaux qui viennent d'être mentionnés pour les demandeurs d'asile ressortissant de la Convention de Genève ou pour les mineurs isolés, ce qui constitue un manque flagrant d'équité entre les demandeurs d'asile.

## Avis

### Propositions sur les conditions de vie des demandeurs d'asile

Les recommandations qui suivent ont pour objectif de corriger les divers dysfonctionnements analysés, de donner aux demandeurs d'asile la possibilité d'un choix véritable entre la vie en milieu ouvert ou la vie en centre d'accueil, de proposer les voies d'une amélioration de la qualité de l'accueil, en France des demandeurs d'asile et par voie de conséquence, un progrès dans le processus d'insertion des réfugiés dans notre société.

Ces propositions valent pour **tous les demandeurs d'asile**, notamment pour les personnes qui demanderaient l'asile au regard des dangers et des risques qu'elles encourent dans leur pays quant à leur vie et leur liberté (aujourd'hui l'asile territorial prévu à l'article 13 de la loi du 24 juillet 1952), y compris pour les personnes en attente d'une décision en application de la Convention de Dublin. Tous doivent bénéficier des mêmes droits sociaux et des mêmes modalités d'accueil que les demandeurs d'asile se réclamant de la Convention de Genève.

#### 11) L'autorisation d'avoir un emploi, donc le droit au travail

Devraient être accordés à tout demandeur d'asile six mois après la date du dépôt de sa demande du statut de réfugié.

#### 12) La formation professionnelle

Devrait lui être ouverte deux mois après cette même date, qu'il se trouve en CADA ou en milieu ouvert, qu'il s'agisse d'adultes ou de mineurs pouvant entrer en apprentissage.

13) Dans le cas où un demandeur d'asile ne bénéficierait ni d'un emploi ni d'une formation professionnelle rémunérée, et ne serait pas hébergé en CADA, une **allocation spécifique** devrait lui être versée, d'un montant équivalent à celui du RMI, et prendre en compte la situation familiale.

#### 14) L'accompagnement social

Des demandeurs d'asile est une absolue nécessité : cet accompagnement comprend un soutien juridique et administratif tout autant que des aides économiques ou concernant la santé.

a) Il est nécessaire de développer l'accompagnement social en milieu ouvert et de créer, à cette fin, des lieux (« plates-formes ») où les demandeurs d'asile trouveraient aide et conseils aussi bien en matière d'emploi et d'entrée dans la formation professionnelle qu'en ce qui concerne l'accès aux soins, ainsi que l'aide administrative et juridique nécessaire à la constitution des dossiers liés à l'obtention du statut de réfugié.

b) L'accompagnement social dans les centres d'accueil doit être renforcé, qu'il s'agisse des centres dits d'urgence aussi bien que des CADA.

**15)** Il est nécessaire de créer de **nouvelles places en CADA** ainsi que de **nouveaux centres**, quelles que soient les mesures prises par ailleurs, notamment en matière de délais d'obtention du statut de réfugié. Il est nécessaire de maintenir la coordination et la cohérence des centres.

**16) Pour les mineurs isolés, il est indispensable de renforcer l'accompagnement social** en créant, notamment, un ou plusieurs centres d'accueil **d'urgence** situés aussi près que possible des lieux où la plupart d'entre eux arrivent en France, ainsi que plusieurs centres d'accueil et d'orientation pour mineurs demandeurs d'asile.

**17) Réserver des logements sociaux** aux réfugiés ayant obtenu ce statut, grâce à une convention nationale et des conventions départementales avec les HLM.

**18) Une offre systématique d'apprentissage de la langue française** doit être organisée pour tous les demandeurs d'asile, notamment pour ceux qui sont hébergés en CADA.

C'est en prenant en compte ces recommandations que les conditions de vie offertes aux demandeurs d'asile en France seront à la hauteur du respect de ces personnes et de leur dignité, conformément à ce qu'exige la mise en œuvre des droits de l'homme et de nos principes constitutionnels.

*« L'exil, avec son cortège de douleurs et de difficultés rend [...] l'individu très vulnérable. Aussi est-il de la plus haute importance que les États membres accueillent ces personnes dans les meilleures conditions de dignité et leur offrent un environnement social favorable à l'examen de leur demande d'asile ».*

La CNCDH forme le vœu que soit retenu au niveau européen « *le principe d'une prise en charge la plus complète possible des demandeurs d'asile sous la forme de prestations en nature ou d'une aide financière permettant aux intéressés de vivre dignement* ». (Note de la délégation française au Conseil de l'Union européenne. Juin 2000).

# Étude

## III) Les déboutés du droit d'asile

La question des déboutés du droit d'asile est un thème tabou. Au regard des chiffres de la dernière décennie, près de 250 000 personnes ont été déboutées, soit près de 80 % du nombre total des demandes. L'interprétation française de la Convention de Genève paraît, à certains égards, trop restrictive et on doit s'interroger sur la manière de favoriser son évolution. Cela est d'autant plus nécessaire que les mesures ou les procédures de rapatriement se sont révélées soit inefficaces, soit inadaptées pour des personnes qui ont, malgré le rejet définitif de leur demande de statut de réfugié, besoin d'une protection.

### A) État des lieux juridique

#### 1) Procédure applicable aux étrangers en situation irrégulière, dont les demandeurs d'asile déboutés

##### a) Conditions

Si la demande de statut de réfugié présentée par un étranger a été définitivement rejetée par l'OFPRA et la CRR, la préfecture lui notifie un refus de **renouvellement de son titre de séjour** et une **invitation à quitter le territoire (IQT)**. Cette pratique est exécutée conformément à l'article 12 de la loi du 25 juillet 1952 qui dispose « *qu'un étranger auquel la reconnaissance de la qualité de réfugié a été définitivement refusée doit quitter le territoire français, sous peine de faire l'objet d'une des mesures d'éloignement prévues aux articles 19<sup>1</sup> et 22<sup>2</sup>* ».

Cette invitation à quitter le territoire doit permettre à l'intéressé de préparer son départ et de trouver un pays d'accueil autre que son pays d'origine, s'il ne peut ou ne veut y retourner.

---

1 Article 19 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 : « I. – L'étranger qui a pénétré ou séjourné en France sans se conformer aux dispositions des articles 5 et 6 ou qui s'est maintenu sur le territoire français au-delà de la durée autorisée par son visa sera puni d'un emprisonnement d'un an et d'une amende de 25 000 francs. La juridiction pourra en outre interdire au condamné, pendant une durée qui ne peut excéder trois ans, de pénétrer ou de séjourner sur le territoire français. L'interdiction du territoire emporte de plein droit reconduite du condamné à la frontière, le cas échéant, à l'expiration de sa peine d'emprisonnement.

2 Article 22 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 : « I – Le représentant de l'État dans le département et, à Paris, le préfet de police peuvent, par arrêté motivé, décider qu'un étranger sera reconduit à la frontière dans les cas suivants :

[...]

3) Si l'étranger, auquel la délivrance ou le renouvellement d'un titre de séjour a été refusé ou dont le titre de séjour a été retiré, s'est maintenu sur le territoire au-delà d'un mois à compter de la date de notification du refus ou du retrait ;

4) Si l'étranger n'a pas demandé le renouvellement de son titre de séjour temporaire et s'est maintenu sur le territoire au-delà du délai d'un mois suivant l'expiration de ce titre ;

5) Si l'étranger a fait l'objet d'une condamnation définitive pour contrefaçon, falsification, établissement sous un autre nom que le sien ou défaut de titre de séjour ;

6) Si le récépissé de la demande de carte de séjour ou l'autorisation provisoire de séjour qui avait été délivré à l'étranger lui a été retiré ou si le renouvellement de ces documents lui a été refusé ; [...]

Par ailleurs, si le demandeur est hébergé dans le dispositif national d'accueil des CADA, il doit quitter le centre dans le délai d'un mois.

### ***b) Aide au retour***

Le demandeur d'asile débouté peut bénéficier d'une aide au retour et à la réinsertion mise en place par la circulaire du 14 août 1991 <sup>1</sup> signée par le ministre de l'Intérieur, le ministre des Affaires sociales et l'Office des migrations internationales (OMI).

Les volontaires, pour bénéficier de ce programme, doivent se présenter à l'OMI dans le courant du mois suivant la délivrance de l'invitation à quitter le territoire. Ils doivent en outre préparer le départ de leur conjoint et de leurs enfants mineurs.

La circulaire précise que « *sont exclus du champ d'application du programme les étrangers à l'égard desquelles a été pris un arrêté ministériel d'expulsion (AME) ou une mesure judiciaire d'interdiction du territoire ou enfin ceux qui sont manifestement en mesure de regagner leur pays d'origine sans avoir besoin de l'aide apportée par le présent programme* ».

Dans la pratique, bien que la plupart des demandeurs d'asile déboutés correspondent aux critères requis par la circulaire, il est effectué une enquête par des services sociaux associatifs ou particuliers afin de déterminer « *la capacité personnelle ou familiale à mobiliser les fonds nécessaires ou la prise en charge par un tiers* ».

#### *Contenu de l'aide :*

- Un entretien est fixé avec un agent de l'OMI, permettant au débouté d'organiser son départ (vente du mobilier, clôture de compte, obtention de documents administratifs nécessaires à son retour...).
- Une aide financière est versée à l'étranger et à sa famille, prenant en charge ses frais de voyage, ainsi qu'une allocation individuelle à chaque membre de la famille. Le montant de l'aide est de 1 000 francs par majeur et 300 francs par enfant mineur.

En outre, existent depuis 1999 des programmes spécifiques pour les ressortissants de certains pays (Mali, Roumanie, Sénégal) dans le cadre de conventions bilatérales de co-développement, afin de financer la réinsertion socio-économique des étrangers dans leur pays d'origine.

---

<sup>1</sup> Circulaire n° 91-11 relative au programme d'aide à la réinsertion des étrangers invités à quitter le territoire.

*Bilan* : l'aide au rapatriement, pour des motifs budgétaires, est restée marginale.

## **2) Mesures de police et sanctions**

Si l'étranger n'obéit pas à l'injonction de quitter le territoire dans le délai d'un mois, il peut faire l'objet d'un certain nombre de mesures.

### ***a) Arrêté préfectoral de reconduite à la frontière (APRF) : article 22 de l'ordonnance de 1945***

À l'expiration du délai d'un mois imparti à l'étranger pour quitter le territoire, il peut « *faire l'objet d'une mesure d'éloignement prévue aux articles 19 et 22 de l'ordonnance du 2 novembre 1945* ».

L'article 22-I-3° – de cette même ordonnance autorise en particulier la notification d'un arrêté préfectoral de reconduite à la frontière pour « *l'étranger, auquel la délivrance ou le renouvellement d'un titre de séjour a été refusé ou dont le titre de séjour est périmé et qui s'est maintenu sur le territoire au-delà du délai d'un mois à compter de la notification du refus ou du retrait* ».

Cette reconduite doit, elle aussi, être précédée du retrait ou du refus de renouvellement du titre de séjour et de la délivrance d'une invitation à quitter le territoire.

L'arrêté de reconduite à la frontière est une mesure susceptible de recours suspensif<sup>1</sup> auprès des tribunaux administratifs (le délai de recours est de 48 heures en cas de notification en main propre et de sept jours en cas de notification postale). La juridiction a alors 48 heures pour statuer.

### ***b) L'arrêté fixant le pays de renvoi : article 27ter de l'ordonnance du 2 novembre 1945***<sup>2</sup>

« *La décision fixant le pays de renvoi constitue une décision distincte de la mesure d'éloignement elle-même* ». Le recours contre cet acte n'est suspensif qu'à la condition que ce dernier soit présenté en même temps que le recours contre l'APRF.

---

1 Article 22bis de l'ordonnance du 2 novembre 1945 : « *I. – L'étranger qui fait l'objet d'un arrêté préfectoral de reconduite à la frontière peut, dans les 48 heures suivant sa notification lorsque l'arrêté est notifié par voie administrative ou dans les sept jours lorsqu'il est notifié par voie postale, demander l'annulation de cet arrêté au président du tribunal administratif. Le président ou son délégué statue dans un délai de 48 heures à compter de sa saisine. Il peut se transporter au siège de la juridiction judiciaire la plus proche du lieu où se trouve l'étranger, si celui-ci est retenu en application de l'article 35bis de la présente ordonnance. L'étranger peut demander au président du tribunal ou à son délégué le concours d'un interprète et la communication du dossier contenant les pièces sur la base desquelles la décision attaquée a été prise. L'audience est publique. Elle se déroule sans conclusions du commissaire du Gouvernement, en présence de l'intéressé, sauf si celui-ci, dûment convoqué, ne se présente pas. L'étranger est assisté de son conseil s'il en a un. Il peut demander au président ou à son délégué qu'il lui en soit désigné un d'office* ».

2 Article 27ter de l'ordonnance du 2 novembre 1945 : « *La décision fixant le pays de renvoi constitue une décision distincte de la mesure d'éloignement elle-même. Le recours contentieux contre cette décision n'est suspensif d'exécution, dans les conditions prévues au II de l'article 22bis, que s'il est présenté au président du tribunal administratif en même temps que le recours contre l'arrêté de reconduite à la frontière que la décision fixant le pays de renvoi vise à exécuter* ».

Une nouvelle pratique est apparue récemment dans certaines préfectures : elle consiste à notifier l'arrêté préfectoral de reconduite à la frontière sans l'accompagner de la décision fixant le pays de renvoi ou en une notification tardive. Que cela soit voulu ou non, cette pratique a pour conséquence de rendre impossible tout recours suspensif à l'encontre de l'arrêté fixant le pays d'éloignement.

### *c) Le placement en rétention*

Lorsqu'un APRF est notifié, le préfet peut décider de placer l'étranger en rétention administrative, afin d'organiser son éloignement (article 35 bis de l'ordonnance du 2 novembre 1945), pour une période initiale de 48 heures, éventuellement prolongée par le juge des libertés et de la détention pour cinq jours puis exceptionnellement pour cinq jours supplémentaires.

### *d) La sanction de la soustraction à une mesure d'éloignement*

L'étranger se soustrayant à une mesure d'éloignement tombe sous le coup de l'article 19 de l'ordonnance du 2 novembre 1945. Le juge dispose alors d'un large éventail de sanctions. Il peut prononcer une peine allant jusqu'à un an de prison et 25 000 francs d'amende, ainsi qu'une interdiction du territoire d'une durée maximale de 3 ans.

Ces mesures sont aussi applicables aux demandeurs d'asile déboutés considérés comme des étrangers en situation irrégulière. Cependant, pour prendre en compte la spécificité de l'asile, le droit français prévoit des modes exceptionnels de réexamen.

Les mesures prévues par la législation, en particulier les arrêtés de reconduite à la frontière, sont, de façon générale, notifiées mais rarement exécutées. En effet, les préfectures rechignent à exécuter ces mesures dès que le demandeur d'asile est accompagné d'enfants, protégés par l'article 25 de l'ordonnance du 2 novembre 1945. Par ailleurs, les mesures pénales de détention pour infraction à la législation sur les étrangers, toujours prévues par les textes, ont fait l'objet de sévères critiques de la part de la commission d'enquête sénatoriale sur les prisons, en 2000.

## **3) Procédures de réexamen pour les déboutés**

L'examen des dispositifs incitatifs ou coercitifs de rapatriement montre les limites du système : en fait beaucoup de déboutés du droit d'asile, s'ils sont considérés comme des étrangers en situation irrégulière, sont tolérés sur le territoire. Il est alors nécessaire de s'interroger sur leur possibilité de voir réexaminer leur situation soit par les instances de détermination du statut de réfugié, soit par les services préfectoraux.

### *a) Le réexamen de la demande par l'OFPRA (décret du 14 mars 1997)*

Si le débouté du droit d'asile peut faire valoir des éléments nouveaux intervenus postérieurement à la dernière décision de la Commission de recours des



réfugiés (faits nouveaux, documents parvenus après la décision et dont le requérant n'avait pas connaissance auparavant), il peut solliciter le réexamen de sa demande de statut de réfugié auprès de l'OFPRA et de la CRR. L'OFPRA examine en premier lieu l'existence d'éléments nouveaux avant de procéder à une nouvelle appréciation des craintes de persécution énoncées par l'étranger. En cas de rejet, le requérant peut saisir de nouveau la CRR.

Pendant les années 1990, de nombreux déboutés ont essayé de demander ce réexamen auprès de l'OFPRA (près de 5 000 demandes de réexamen avaient été adressées en 1994), car une simple lettre adressée au directeur de l'OFPRA suffisait à déclencher la procédure. Si l'Office estimait que les éléments nouveaux étaient dignes d'intérêt, il convoquait le requérant. Avec cette convocation, les demandeurs d'asile pouvaient demander leur réadmission au séjour (circulaire du 8 février 1994).

Cependant, le nombre de réexamens a connu une baisse très importante depuis qu'une procédure spécifique a été instituée par le décret du 14 mars 1997, modifiant l'article 3 du décret du 2 mai 1953. Dorénavant la demande de réouverture « *doit être précédée d'une nouvelle demande d'admission au séjour* ». Bien que le décret rappelle le principe de l'admission au séjour, une circulaire du ministère de l'Intérieur a donné une interprétation restrictive de cette réadmission, et a conseillé d'appliquer de façon quasi généralisée les dispositions de l'article 10-4 de la loi du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile, c'est-à-dire considérer la demande comme frauduleuse, abusive ou dilatoire et mettre en œuvre la procédure prioritaire, avec la possibilité de placer en rétention. Ce dispositif a eu l'effet dissuasif souhaité par les pouvoirs publics puisque les demandes de réexamen ont été de 800 en 1998, 900 en 1999 et 1 023 en 2000.

Il n'existe pas de statistiques spécifiques sur le taux de reconnaissance du statut de réfugié dans le cadre de cette procédure.

### ***b) La demande d'asile territorial***

On peut déplorer que certains mémoires déposés par le ministère de l'Intérieur entendent justifier le rejet de l'asile territorial par l'absence d'éléments nouveaux au regard de la décision précédente de rejet de la demande d'asile conventionnel. Ceci constitue une appréciation gravement erronée des dispositions de l'article 13 de la loi du 25 juillet 1952 fondant l'asile territorial, dont les conditions d'ouverture sont différentes de celles de l'asile conventionnel, telle qu'énoncées à l'article 1 de la Convention de Genève.

### ***c) La régularisation humanitaire***

En dépit des rejets successifs, les préfets ont toujours la possibilité discrétionnaire d'examiner la situation des personnes et d'envisager leur régularisation « *à titre humanitaire* ». Cette possibilité a été rappelée à plusieurs reprises par les circulaires (circulaire Pandraud de 1987, circulaire Cresson sur les déboutés) et par le Conseil d'État (avis du 22 août 1996). Cette notion peut com-

prendre les éléments familiaux ou médicaux. Ces derniers sont aujourd'hui intégrés dans les dispositions de l'article 12bis de l'ordonnance du 2 novembre 1945 dans des conditions restrictives. Pour tous ceux qui n'entrent pas dans ces conditions et en particulier les demandeurs d'asile isolés, les préfectures peuvent difficilement sortir du cadre réglementaire.

## **B) État des lieux factuel : des situations non résolues**

Le bilan de la législation et de son application fait apparaître l'existence d'une situation de fait caractérisée par une précarité juridique et sociale importante. Les personnes en cause sont dans un état d'inconfort administratif et de misère sociale ; cette dernière étant d'ailleurs de plus en plus prise en charge par les associations et par les services d'urgence (développement de dispositifs d'hébergement d'urgence pour familles déboutées à Strasbourg, Paris, Lyon). Il s'agit en particulier des personnes dont le départ est impossible :

### **1) Impossibilité de renvoi pour cause d'absence d'État, de protection consulaire, de liaisons aériennes, ou de situation de guerre**

Un certain nombre d'étrangers, non éligibles au statut de réfugié ni au bénéfice de l'asile territorial, sont maintenus dans une insécurité juridique et administrative parce qu'il est matériellement impossible de les renvoyer en raison de situations géopolitiques tendues : l'État est inexistant ou n'assure pas la protection consulaire minimale (cas de la Somalie, de la Sierra Leone ou de l'Irak), ou aucune liaison aérienne n'est possible vers des zones troublées (mêmes pays ainsi que la région des grands lacs africains). Il est alors constaté un « moratoire » de fait des renvois, qui n'est pas officialisé.

À titre d'exemple, en mars 1999, une lettre adressée à une association par le cabinet du ministre de l'Intérieur, indiquait la position du gouvernement à propos de certains demandeurs d'asile déboutés : *« S'agissant de la Somalie et de la Sierra Leone, s'il est vrai qu'aucune instruction particulière [de délivrance de titre de séjour] n'a été adressée aux préfectures, il convient de préciser que celle-ci n'aurait aucune portée pratique dans la mesure où les vols vers ces destinations ne sont plus assurés pour des raisons de sécurité et qu'en outre les ressortissants de ces deux pays sont très peu nombreux en France ».*

### **2) Impossibilité de renvoi pour cause d'annulation par la juridiction administrative de l'arrêté fixant le pays de renvoi (article 3 de la CEDH)**

Les étrangers déboutés de leur demande d'asile font, de façon générale, l'objet d'arrêtés de reconduite à la frontière. Les tribunaux administratifs à qui sont soumis les recours, s'ils n'annulent pas toujours la totalité de la décision préfectorale, prennent souvent en compte les éléments relevant de l'article 3

de la Convention européenne des Droits de l'homme<sup>1</sup> pour annuler l'acte fixant le pays de renvoi sur la base de l'article 27<sup>2</sup> de l'ordonnance du 2 novembre 1945.

Cependant lorsque les étrangers sollicitent le réexamen de leur demande d'asile territorial, le ministère maintient sa décision initiale et les préfectures prennent parfois un nouvel arrêté de reconduite à la frontière. Ce va et vient entre la préfecture et le tribunal administratif peut se répéter plusieurs fois. Deux arrêts du Conseil d'État ont censuré cette pratique<sup>3</sup>.

Ces situations sont particulièrement symptomatiques des dysfonctionnements de l'application de l'asile territorial.

La situation ainsi décrite a pour résultat la présence sur notre territoire de déboutés du droit d'asile, en nombre indéterminable de l'aveu même des pouvoirs publics, qu'il est matériellement impossible de renvoyer dans un autre pays et qui sont appelés à vivre dans une situation de non droit et de grande précarité.

Cette situation difficilement acceptable est le fruit d'une définition jurisprudentielle très étroite de l'agent de persécution, au regard des critères posés par le Haut Commissariat aux réfugiés lui-même, de l'octroi discrétionnaire et de l'application extrêmement restrictive de l'asile territorial et de l'absence de réponse juridique et administrative à l'impossibilité matérielle de renvoi de ces déboutés.

**C'est pourquoi il apparaît indispensable d'apporter un certain nombre de réponses consistant, d'une part, par voie législative, à modifier la définition française de l'agent de persécution pour l'application de la Convention de Genève et à prendre en compte des situations non couvertes par l'asile conventionnel ; d'autre part, à prévoir l'attribution d'un titre de séjour pour tous les déboutés qu'il s'avérerait manifestement impossible de renvoyer hors de notre territoire.**

---

1 Article 3 de la Convention européenne des Droits de l'homme : « Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants ».

2 Article 27 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 : « Tout étranger qui se sera soustrait ou qui aura tenté de se soustraire à l'exécution d'une mesure de refus d'entrée en France, d'un arrêté d'expulsion ou d'une mesure de reconduite à la frontière ou qui, expulsé ou ayant fait l'objet d'une interdiction du territoire, aura pénétré de nouveau sans autorisation sur le territoire national, sera puni d'une peine de six mois à trois ans d'emprisonnement. La même peine sera applicable à tout étranger qui n'aura pas présenté à l'autorité administrative compétente les documents de voyage permettant l'exécution de l'une des mesures mentionnées au premier alinéa ou qui, à défaut de ceux-ci, n'aura pas communiqué les renseignements permettant cette exécution ou aura communiqué des renseignements inexacts sur son identité. Le tribunal pourra, en outre, prononcer à l'encontre du condamné l'interdiction du territoire pour une durée n'excédant pas dix ans. L'interdiction du territoire emporte de plein droit reconduite du condamné à la frontière, le cas échéant à l'expiration de sa peine d'emprisonnement ».

3 Arrêt du Conseil d'État en date du 1<sup>er</sup> décembre 1997 *Kechemir* : la demande d'asile conventionnelle du requérant avait été rejetée par l'OFPRA et la CRR ; le Conseil d'État a annulé l'acte fixant le pays de renvoi aux motifs que l'intéressé, policier algérien, avait fait l'objet de menaces sérieuses à l'égard de sa personne, et que son frère, également policier avait été assassiné en juillet 1994.

Arrêt du Conseil d'État du 27 mai 1998 *Assovskii* : la demande d'asile conventionnelle du requérant avait été rejetée par l'OFPRA et la CRR ; l'acte fixant le pays de renvoi portait mention de l'Ukraine, or, le requérant, d'origine lituanienne a produit divers documents attestant qu'il avait été victime de graves sévices qui lui ont été infligés par les autorités ukrainiennes en raison de son refus de participer à des opérations militaires engagées par l'armée dans laquelle il servait.

## Avis

### Propositions sur l'élargissement de l'accès à l'asile et sur les déboutés du droit d'asile

La CNCDH constate, d'une part, que l'interprétation restrictive que font les autorités françaises, tant des stipulations de la Convention de Genève en ce qui concerne les agents de persécution que des conditions d'octroi de l'asile territorial, conduit à écarter de l'asile des personnes et familles dont la vie et la liberté sont gravement menacées ; d'autre part, que des personnes déboutées du droit d'asile, mais qu'il est impossible de renvoyer dans leur pays, sont maintenues dans une situation de grande précarité juridique et matérielle.

La CNCDH recommande :

**19)** Que l'article 2 de la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile soit modifié aux fins :

a) de préciser, conformément aux recommandations du Haut Commissariat aux réfugiés, que les persécutions mentionnées à l'article premier de la Convention de Genève peuvent émaner de groupes non-étatiques ;

b) d'ajouter que la qualité de réfugié est également reconnue par l'OFPRA à toute personne qui établit que sa vie ou sa liberté est menacée dans son pays ou qu'elle y est exposée à des traitements inhumains et dégradants contraires à l'article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'homme et des libertés fondamentales, cette dernière disposition entraînant l'abrogation de l'article 13 de la même loi relatif à l'asile territorial.

**20)** Qu'en tout état de cause, soit créé un titre de séjour délivré de plein droit aux personnes qui, après avoir été déboutées de leur demande d'asile, ne peuvent pas être renvoyées hors du territoire français soit parce qu'elles sont ressortissantes de pays qui font officiellement l'objet de moratoires de renvoi, soit parce que les arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière et/ou les décisions fixant le pays de renvoi les concernant ont été annulés par la juridiction administrative sur le fondement de l'article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Chapitre 6

# **Harmonisation des politiques d'asile en Europe**



## Étude

### IV) L'harmonisation des politiques d'asile en Europe

#### A) Les évolutions en cours

##### 1) L'approche initiale des questions d'asile

La question de l'asile a été abordée au milieu des années 80 par les États européens dans le cadre de la coopération intergouvernementale. La coopération en cette matière est née de la dimension nouvelle donnée au principe de libre circulation des personnes par les accords de Schengen du 14 juin 1985 passés entre cinq États <sup>1</sup>, puis par l'acte unique européen du 28 février 1986 pour les États membres de la Communauté. Renonçant à une lecture exclusivement économique de la libre circulation qui la réduisait à celle des seuls travailleurs, la libre circulation est désormais élargie à tous – ressortissants communautaires et ressortissants des pays tiers. Toutefois les États s'accordent à mettre en exergue le « déficit de sécurité » résultant de l'abolition des contrôles aux frontières intérieures et organiser le renforcement des contrôles aux frontières extérieures par un arsenal de mesures compensatoires (politique concertée en matière de visas de court séjour, système d'information Schengen, responsabilité des transporteurs de d'étrangers en situation irrégulière, répression de l'aide à l'entrée et au séjour des étrangers en situation irrégulière....) que, cinq ans après les accords de Schengen, la convention du même nom s'attache à mettre en place <sup>2</sup>. Il s'agit par là pour les États de conjurer les risques de l'immigration clandestine assimilée pour les besoins de la cause à ceux de la délinquance internationale et du terrorisme. Dans un contexte marqué depuis les années 80 cinq par un essor sans précédent de la demande

---

1 La France, l'Allemagne, la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg.

2 De façon significative, la Convention de Schengen signée le 19 juin 1990 en application des accords de 1985, après avoir posé en préliminaire et dans son article 2 le principe de libre circulation, consacre tout le reste de son dispositif, soit 142 articles, à énoncer des mesures compensatoires.

d'asile en Europe <sup>1</sup>, les demandeurs d'asile <sup>2</sup> suspectés d'être de faux demandeurs sont alors assimilés aux étrangers ordinaires. La Convention de Schengen rappelle seulement l'obligation pour les États de respecter leurs engagements internationaux, notamment la Convention de Genève, et pose le principe nouveau de détermination de l'État responsable du traitement de la demande qui prive les demandeurs du choix de leur pays d'asile.

En inscrivant « la politique d'asile » ainsi que celle de l'immigration et du franchissement des frontières extérieures dans le Titre VI (art. K1 à K9) relatif à la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures (JAI), c'est-à-dire parmi « les questions d'intérêt commun » qui composent le troisième pilier, le Traité de Maastricht marque l'importance de cette politique et institutionnalise la coopération intergouvernementale <sup>3</sup>. Il confirme toutefois en même temps, par la non-dissociation des questions d'asile et d'immigration, la logique sécuritaire dans laquelle il entend l'inscrire. Les résolutions et conclusions qui sont adoptées la même année à Londres témoignent du même état d'esprit. Dépourvues de portée juridique, elles acclimatent des notions restrictives du droit d'asile propres à certaines législations nationales, comme celles de « *pays d'origine sûrs* », de « *pays tiers sûrs* » ou de « *demandes manifestement infondées* » <sup>4</sup>. Si la coopération intergouvernementale se développe parfois dans un sens plus favorable au droit d'asile comme le révèle, bien qu'il s'agisse ici encore d'un texte dépourvu de portée juridique, la résolution du 20 juin 1995 sur « Les garanties minimales que doivent présenter les procédures en matière d'asile », elle bute en revanche dans la position commune de 1996 sur la question essentielle de la définition du réfugié au sens de la Convention de Genève dont elle donne une interprétation minimale <sup>5</sup>.

Dans ce contexte, le Traité d'Amsterdam, signé le 2 octobre 1997, marque un tournant décisif au plan institutionnel, tandis que le Conseil de Tampere témoigne d'un changement de perspective.

## 2) Le processus de communautarisation

Le Traité d'Amsterdam consacre l'importance que revêt la politique d'asile pour l'Union en la transférant du troisième pilier, de la coopération intergouvernementale, dans le premier pilier, des matières communautaires, ce par l'insertion dans le Traité de Rome d'un Titre IV relatif aux « Visas, asile, im-

---

1 Pour l'ensemble des États de la Communauté européenne, la demande d'asile qui est inférieure à 50 000 demandes en 1983 dépasse les 150 000 en 1986, pour atteindre 674 000 demandes en 1992.

2 Le demandeur d'asile est défini comme demandeur de la qualité de réfugié au sens de la Convention de Genève.

3 Dans son article K 9, le Traité prévoyait toutefois une passerelle permettant la communautarisation de la politique d'asile, mais elle n'a pas été utilisée.

4 Résolutions de Londres du 30 novembre et 1<sup>er</sup> décembre 1992, et sur leur absence de portée juridique, CE Ass. 18 déc. 1996, *Min Int c/Rogers*, R. 509.

5 Position commune du Conseil du 4 mars 1996 sur « l'application harmonisée de la définition du terme réfugié au sens de la Convention de Genève », *JOCE* n° L. 63/2 du 13 mars 1996.



migration et autres politiques liées à la circulation des personnes » jusque-là « d'intérêt commun ».

La communautarisation n'est toutefois pas immédiate puisque d'une part, le traité prévoit de la « mettre en place progressivement » pendant une période transitoire de cinq ans et domaine d'activité par domaine d'activité (art. 61) – pendant cette période, la procédure est intermédiaire entre l'intergouvernemental et le communautaire (art. 62) <sup>1</sup>–, d'autre part, à l'issue de la période transitoire, il appartiendra au Conseil statuant à l'unanimité de décider de l'éventuel passage à la codécision (du Conseil et du Parlement) <sup>2</sup>, ce qui l'habilitera ensuite à statuer à la majorité qualifiée.

Elle n'est pas non plus complète puisque, afin notamment de limiter le contentieux de l'asile, la compétence de la cour de justice pour interpréter les dispositions du Titre IV a été restreinte, ce qui constitue la première régression du contrôle juridictionnel dans l'histoire de la construction communautaire (art. 68). En outre, le traité réaffirme la compétence exclusive des États membres pour ce qui relève du maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure (art. 64 §1) ainsi que leur compétence pour conclure des accords avec les États tiers (protocole sur les relations extérieures des États membres qui concerne le franchissement des frontières extérieures). Enfin il permet à trois États de rester à l'écart du dispositif <sup>3</sup>.

### 3) Les nouvelles orientations

Le tournant qu'opère le Traité d'Amsterdam en matière d'asile reste toutefois principalement institutionnel et processuel. Certes l'Union européenne se veut « *fondée sur les principes de la liberté, de la démocratie, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales ainsi que de l'état de droit, principes qui sont communs aux États membres* » (art. 6 §1) et se définit comme « *espace de liberté, de sécurité et de justice* ». Certes le traité entend que les mesures d'asile y concourent <sup>4</sup> et rappelle l'exigence de conformité à la Convention de Genève (art. 63). Mais le traité, d'une part aborde l'asile mais sous l'angle d'une politique à communautaire à mener, politique au demeurant peu dissociée de la politique migratoire, et non comme un droit, d'autre part il confirme, voir aggrave très sérieusement, par deux des protocoles rela-

---

1 L'initiative des actes communautaires en la matière et partagée entre la Commission et les États, les décisions continuent d'être prises à l'unanimité par le Conseil, le Parlement est simplement consulté (art. 67 §1). Seules exceptions : les règles déjà en vigueur depuis 1996 résultant de l'art. 100 C du TUE reprises dans l'article 67 TA qui prévoit la majorité qualifiée en matière de visa et celle de l'art. 64 §2 permettant de décider à la majorité qualifiée en cas d'urgence et d'afflux de réfugiés.

2 Toutefois, selon l'art. 67 § 4, la procédure de codécision s'appliquera automatiquement aux procédures de délivrance des visas et à l'adoption de règles en matière de visa uniforme.

3 Il s'agit du Royaume-Uni et l'Irlande en vertu des protocoles n° 3 et 4 annexés au traité, et du Danemark en vertu du protocole n° 5.

4 L'article 61 dispose que « *afin de mettre en place progressivement un espace de liberté, de sécurité et de justice, le Conseil arrête (des) mesures en matière d'asile [...]* ».

tifs à l'asile qui lui sont annexés<sup>1</sup> les infléchissements subreptices dont avaient fait l'objet précédemment les engagements internationaux des États en matière d'asile.

En vérité c'est lors du Conseil européen de Tampere d'octobre 1999 que s'amorce véritablement un changement de perspective. De façon significative, le Conseil souligne « *l'objectif d'une Union européenne, ouverte et sûre, pleinement attachée au respect des obligations de la Convention de Genève sur les réfugiés et des autres instruments pertinents en matière de droits de l'homme et capable de répondre aux besoins humanitaires sur la base de la solidarité* » (point 4). Il réaffirme également « *l'importance que l'Union et ses États membres attachent au respect absolu du droit de demander l'asile* » et ajoute qu'« *il est convenu de travailler à la mise en place d'un régime d'asile européen commun, fondé sur l'application intégrale et globale de la Convention de Genève et d'assurer ainsi que nul ne sera renvoyé là où il risque à nouveau d'être persécuté, c'est-à-dire de maintenir le principe de non-refoulement* » (point 5). La protection du droit d'asile est ainsi mise en exergue – protection des demandeurs d'asile, protection des réfugiés, protection des personnes déplacées – tandis que les aspects sécuritaires, comme le système « Eurodac » d'identification des demandeurs d'asile, ne sont évoqués qu'en second (point 16). Changement d'approche donc qui se double d'un changement de vocabulaire significatif : à l'évocation du « fardeau » ou de « la charge » que représentent les demandeurs d'asile pour les États membres, succède l'appel à « la solidarité » entre les États membres qui doit s'exercer à l'égard des réfugiés et des déplacés et nécessite la mise en place d'une réserve financière spécifique (point 4 et 16).

Depuis lors, le Conseil européen de Nice du 7 décembre 2000 a inscrit « le droit d'asile » au chapitre « Libertés » de la charte des droits fondamentaux et consacré par là expressément l'attachement de l'Europe à ce droit. Ce droit est amarré à la Convention de Genève ainsi qu'au traité instituant la Communauté par son article 18<sup>2</sup>.

En application du Traité d'Amsterdam, notamment de ses dispositions relatives à l'asile énoncées à l'article 63, le Conseil Justice et Affaires Intérieures a arrêté lors du sommet de Vienne du 3 décembre 1998, un plan d'action commun, dit plan de Vienne, qui fixe le calendrier des mesures à prendre dans les

---

1 Deux protocoles sont annexés au TA : d'une part le protocole n° 2 qui intègre l'acquis de Schengen dans le troisième pilier du traité en laissant toutefois aux États le soin de ventiler l'acquis dans l'un ou l'autre des piliers, ce que le Conseil a fait par une décision du 20 mai 1999, d'autre part le protocole n° 6 sur le droit d'asile pour les ressortissants communautaires qui présume de l'inéligibilité des demandeurs d'asile des ressortissants des États membres au motif qu'ils viennent de « pays d'origine sûr ».

2 Cet article dispose que : « *Le droit d'asile est garanti dans le respect des règles de la Convention de Genève [...] et conformément au traité instituant la Communauté européenne* ».

deux ans, puis cinq ans à venir pour parvenir à l'harmonisation des politiques d'asile des États<sup>1</sup>. Conformément à l'invitation qui lui a été adressée par le Conseil de Tampere, « *la Commission s'attache par les tableaux de bord qu'elle adresse au Conseil et au Parlement, à suivre constamment les progrès et le respect des échéances* »<sup>2</sup>. Les engagements à court terme du traité doivent être mis en œuvre avant le 1<sup>er</sup> mai 2004, c'est-à-dire qu'à cette date les divers instruments nécessaires devront être adoptés et leur transposition dans l'ordre interne des États assurée.

À terme, l'objectif assigné à l'Union par le Conseil de Tampere est de mettre en place « *une procédure d'asile commune et un statut uniforme, valable dans toute l'Union, pour les personnes qui se voient accorder l'asile* » d'atténuer les effets d'un « *asylum shopping* » et diminuer les mouvements secondaires qui y sont liés en réduisant les disparités de procédure entre les États membres. Dans cette perspective, la Commission a été invitée à élaborer une communication qu'elle a adressée au Conseil et au Parlement le 22 novembre 2000<sup>3</sup> afin d'initier le débat communautaire à plus longue échéance. Il s'agit d'un document important qui, après un aperçu de la situation de l'asile dans l'Union européenne, définit dans l'esprit du Conseil de Tampere les grandes orientations d'une politique européenne d'asile « à terme ». Parmi les principes qu'il énonce, l'on retiendra le respect de la Convention de Genève et des instruments pertinents en matière de droits de l'homme, la « *capacité de répondre aux besoins humanitaires sur la base de la solidarité* », le respect « *de manière absolue du droit de demander l'asile* », « *l'application intégrale et globale de la Convention de Genève* », le principe « *de non-refoulement* », l'identification des « *besoins de protection* » pour « *répondre de manière appropriée aux situations de vulnérabilité* », l'exigence de « *règles équitables et efficaces* » qui conduisent à « *des décisions rapides et de qualité* », la nécessité d'inscrire la procédure d'asile dans une politique commune de la migration qui préserve « *la spécificité de l'admission humanitaire et du droit d'asile dans l'Union européenne* » et trouve « *un équilibre entre ce respect et les objectifs légitimes de prévention et de lutte contre l'immigration illégale* », l'égalisation des conditions d'asile entre les États pour limiter les mouvements secondaires uniquement influencés par la diversité des régimes de protection, la consultation des organisations internationales concernées et du

---

1 (1999/C 19/01), JOCE 23 janvier 1999. Le plan d'action a prévu l'adoption au plus vite de normes minimales de protection temporaire pour les personnes déplacées ne pouvant rentrer dans leur pays d'origine et de mesures pour équilibrer les efforts des États dans l'accueil des personnes déplacées, l'adoption à terme de deux ans de mesures concernant l'asile – la désignation de l'État responsable du traitement de la demande d'asile, la mise en œuvre d'Eurodac, l'adoption de normes minimales de procédure et de conditions d'accueil des demandeurs d'asile, la définition de mesures pour « limiter les mouvements secondaires des demandeurs d'asile dans les États membres » –, et de mesures concernant le franchissement des frontières – délivrance des visas, visa uniforme, règlement relatif aux pays assujettis à visas et non assujettis, responsabilité des transporteurs –. Enfin l'adoption à terme de cinq ans de mesures concernant l'asile – normes minimales d'octroi du statut de réfugié, ainsi que pour la protection subsidiaire des personnes ayant besoin d'une protection internationale – de mesures concernant l'immigration – éloignement et réadmission, entrée sur le territoire, visas et titres de long séjour, droit au séjour dans les États, enfin de mesures concernant le franchissement des frontières. Ce plan a donné lieu à un avis de la CNCDH, le 28 sept 1999, à la demande du gouvernement.

2 Com. (2000) 167 du 24 mars 2000.

3 Com. (2000) 755 du 22 novembre 2000. Une seconde communication a été présentée le même jour par la Commission sur la politique d'immigration Com. (2000) 757.

HCR, enfin le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité qui s'opposent notamment à ce que l'on envisage à terme l'institution d'une procédure communautaire confiant à un organe communautaire le soin de prendre des décisions individuelles en matière d'asile.

Pour atteindre cet objectif à terme de mise en place d'une procédure commune et d'un statut uniforme, la Commission a défini aussi une méthode en distinguant deux étapes. À court terme, il s'agit « *d'instaurer un niveau minimum d'harmonisation des règles de procédure et d'octroi de la qualité de réfugiés* ». Les États conservent leurs systèmes nationaux, mais doivent respecter certaines normes et conditions communes ; ils ont aussi la liberté d'étendre ces normes minimales à d'autres procédures que celle d'éligibilité au statut de réfugié. Dans une deuxième étape, la définition d'une procédure commune impliquera de restreindre *le champ de la flexibilité* donnée aux États, en matière d'autorités compétentes – par exemple, leur indépendance par rapport aux autorités sera la règle –, de procédures d'admissibilité, d'interprétations des notions qui devront converger (par exemple celle des délais), mais il faudra aussi selon la Commission *trancher sur l'avenir de certains concepts, notamment ceux de pays d'origine sûrs et de pays tiers sûrs*.

#### 4) Recommandations de la CNCDH

Ces évolutions, tant institutionnelles et processuelles que de fond, inspirent à la CNCDH trois séries d'observations :

- D'une part, **la CNCDH doit, dans son approche des questions d'asile, tirer les conséquences de la nouvelle donne que constitue le processus de communautarisation des politiques d'asile** car, même si la communautarisation ne fait que s'amorcer, elle est déjà engagée et c'est maintenant que se définit dans le cadre communautaire la politique d'asile qui prévaudra en France demain.

À l'heure où le débat est ouvert ainsi qu'en témoigne la communication de la Commission de novembre 2000 et où les ministres des États membres sont en train de rediscuter les diverses conventions, ainsi que le « droit mou » constitué par les résolutions, actions, et positions communes du Conseil qui ont été adoptées depuis 10 ans sans véritable débat et dans une perspective essentiellement sécuritaire, la CNCDH doit, si elle veut peser sur l'harmonisation en cours et sur la production de normes communautaires, être en état de suivre l'évolution du droit communautaire dans sa production, comme dans son application. La nouvelle donne que constitue le processus de communautarisation appelle donc un changement de méthode prenant en compte à la fois la diversité des instances décisionnelles – gouvernementales et communautaires –, le poids des administrations nationales, la pression sans doute accrue des impératifs sécuritaires, les risques réels de mise en cause du droit d'asile qui en découlent dont ont attestés déjà le très alarmant « Document de stratégie relatif à la politique d'asile et d'immigration » présenté par la présidence autrichienne en juillet 1998 et finalement abandonné, mais aussi le protocole Aznar qui est annexé au Traité d'Amsterdam.

**La vigilance qui s'impose face à un droit mouvant en cours de constitution implique un état de veille de la CNCDH et que dans cette perspective elle soit informée de l'état des discussions et de l'évolution des textes avant qu'ils ne soient achevés. Elle attend donc du gouvernement qu'il la saisisse des textes inscrits à l'ordre du jour des négociations pour lui permettre de réagir à temps lors de leur élaboration.**

• D'autre part, **la CNCDH doit sur le plan du fond, prendre acte de l'évolution positive dans laquelle s'est engagée l'Europe des Quinze, lors du Sommet de Tampere, en particulier de l'attachement des Quinze à un droit d'asile qui par son arrimage confirmé à la Convention de Genève présente la double garantie d'être un droit à la fois universel et individuel.** Elle se félicite également des garanties importantes prévues par les propositions actuellement en cours de discussion en faveur des demandeurs du statut de réfugié et plus largement des bénéficiaires d'une protection au titre de l'asile. Elle salue enfin l'appel à la solidarité communautaire dans l'accueil des demandeurs d'asile.

Néanmoins, parce que se dessinent des orientations nouvelles et que le chantier est ouvert, **la CNCDH estime devoir attirer l'attention du gouvernement sur les obstacles** qui se dressent sur le parcours du demandeur d'asile en Europe transformant trop souvent sa demande en un véritable parcours du combattant dont l'issue peut être même tragique. Aussi invite-t-elle le gouvernement à s'assurer systématiquement qu'à aucun stade de la procédure d'asile, les droits de l'homme **ne sont bafoués, ou méconnus, mais garantis effectivement** et qu'en particulier, comme elle l'a déjà souvent rappelé dans ses précédents avis sont assurés :

- le droit de quitter tout pays y compris le sien (art. 13 DUDH, art. 12,2 du pacte de 1966 sur les droits civils et politiques, art. 2,2 du protocole 4 de la CEDH) ;
- le droit « *devant la persécution [...] de chercher asile et de bénéficier de l'asile en d'autres pays* » (art. 14 DUDH) ;
- le droit de circuler librement sur le territoire (art. 13 DUDH, art. 12 pacte de 1966) ;
- le principe de non refoulement « *de quelque manière que ce soit [d'] un réfugié sur les frontières des territoires où sa vie ou sa liberté serait menacée en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques* » (art. 33 CG) ;
- l'interdiction de la torture, et les peines ou traitements inhumains ou dégradants (art. 3 CEDH) ;
- l'interdiction de la détention arbitraire et les garanties entourant la détention (art. 5 de la CEDH et article 66 de la Constitution de 1958) ;
- le droit à la vie privée et à une vie familiale normale (art. 8 CEDH) ;
- le droit au recours en cas de violation d'un droit protégé par la Convention (art. 13 CEDH) ;
- enfin les principes résultant de l'importante jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'homme ; et du Conseil constitutionnel, de même que ceux posés par le Conseil européen de Tampere, notamment celui du « *respect absolu du droit de demander asile* ».

## B) Les obstacles à l'exercice du droit d'asile en Europe

À titre préliminaire, la CNCDH entend faire part au gouvernement de son inquiétude de voir le droit d'asile menacé dans son exercice par la politique de prévention des flux migratoires et lui rappeler l'exigence de dissociation des politiques d'asile et d'immigration fondée sur le fait que le droit d'asile est un droit de l'homme.

Dans sa communication du 22 novembre 2000, la Commission européenne a fait part de son souhait de développer une procédure commune d'asile et d'un statut uniforme « *en l'inscrivant dans une politique commune de la migration dans toutes ses dimensions (partenariat avec les pays d'origine, traitement équitable pour les ressortissants des pays tiers, gestion de flux migratoires)* », en faisant état toutefois de la double nécessité de « *préserver la spécificité de l'admission humanitaire et du droit d'asile dans l'Union européenne et de trouver un équilibre entre le respect absolu de la spécificité de cette admission humanitaire et les objectifs de prévention et de lutte contre l'immigration illégale* ». Si le caractère prévisible des flux migratoires justifie une approche globale de la politique migratoire pour favoriser leur planification concertée et la recherche de solutions négociées avec les pays d'origine, politique qui a été déjà amorcée par le Groupe de haut niveau « asile et migrations », créé en décembre 1998 <sup>1</sup>, et qui s'est concrétisée par des plans d'action dans les pays source d'immigration visant à s'attaquer aux causes des flux migratoires, la politique d'asile parce qu'elle obéit à une logique radicalement différente de celle de la politique migratoire ne peut être incluse dans une approche globale de celle-ci. **Fondée sur les violations des droits de l'homme dans le pays d'origine, la demande d'asile doit pouvoir être formée à tout moment par celui qui est menacé dans ses droits fondamentaux, c'est dire que ses caractères mêmes excluent qu'elle puisse être planifiée et encore moins négociée.** La dissociation des questions d'asile et d'immigration s'impose donc absolument. Pour autant cette exigence ne signifie pas que les États d'accueil doivent renoncer à agir auprès des pays d'origine pour que cessent les violations des droits de l'homme qui sont la cause des demandes d'asile.

Cela dit, les limites au droit d'asile en Europe ne tiennent pas seulement aux procédures de traitement de la demande, ou en aval au contenu des protections offertes aux bénéficiaires de l'asile, mais aussi en amont aux obstacles à l'exercice du droit d'asile résultant des règles de franchissement des frontières extérieures qui empêchent l'accès au territoire européen.

---

<sup>1</sup> Des plans d'action ont déjà été établis pour six pays d'origine et le tableau de bord du 30 novembre 2000 prévoit l'établissement de nouveaux plans pour d'autres pays ; sur l'analyse critique de ces plans, voir résolution du Parlement 30 mars 2000 (*JOCE* 29 déc. 2000 C 378/77) concernant les premiers plans d'action établis pour six pays d'origine ou de transit, voir également le rapport du Conseil JAI du 30 novembre 2000 au Conseil européen de Nice du 7 décembre 2000.

## 1) L'accès au territoire des États membres

Depuis plusieurs années les États européens ont adopté diverses mesures à la fois préventives et répressives pour contrôler les flux migratoires. Ces mesures dissuasives qui s'appliquent de façon générale aux ressortissants des États tiers pénalisent particulièrement les demandeurs d'asile empêchés de quitter leur pays pour déposer une demande d'asile et violent en cela le droit reconnu à toute personne de demander l'asile. Loin de devoir disparaître, les textes en cours de discussion en confirment le principe et cherchent à en améliorer l'efficacité en les renforçant et en s'orientant vers « une externalisation » ou « exportation » du contrôle aux frontières dans les pays d'origine conduisant au confinement des personnes dans ces pays.

### a) *La proposition française de juillet 2000*

La proposition française de juillet 2000 visant à renforcer l'efficacité des **contrôles au départ des pays d'origine** par la mise en place d'un réseau d'officiers de liaison dans les pays source d'immigration chargés de contrôler les embarquements conjointement avec le personnel du pays concerné va dans ce sens. Le personnel nommé auprès des compagnies aériennes serait appelé à détecter les faux documents et « à coopérer avec les autorités locales dans tous les domaines relatifs à la gestion des flux ». La proposition envisage que des accords soient passés entre les États membres pour une représentation réciproque au sein du réseau. Le Conseil JAI s'est référé à ce réseau d'officiers dans ses conclusions du 30 novembre et 1<sup>er</sup> décembre 2000, puis à nouveau dans celles des 28-29 mai 2001 à propos de la région des Balkans. Une telle proposition qui vise à exporter dans les pays d'origine source d'immigration le contrôle aux frontières extérieures de l'Union européenne ne prend pas en compte la spécificité de la situation des demandeurs d'asile. Susceptible de permettre leur signalement aux autorités de leur pays d'origine, avec les risques d'interpellation qui s'y attachent, elle est à même de contredire les engagements souscrits par les États européens au titre de la Convention de Genève ou des droits de l'homme et doit donc être combattue.

### b) *La généralisation des visas*

Le visa qui nécessite un passeport constitue un premier obstacle à l'entrée sur le territoire européen pour solliciter l'asile. Les États européens se sont attachés à définir une politique commune de visas. Ainsi dans le cadre de la Convention de Schengen, les États ont pour les visas de court séjour d'une durée inférieure à trois mois (les visas de long séjour restant sous la responsabilité des États) établi, outre un modèle type de visa, des listes communes d'une part des pays dont les ressortissants sont assujettis à l'obligation de visas lors du franchissement des frontières extérieures (liste regroupant trente-deux pays tiers) et une liste de pays exemptés (regroupant quarante-quatre pays tiers), enfin une liste dite « grise » des États dont les ressortissants peuvent être soumis par certains États parties à l'obligation de visa. Le même principe a été retenu dans le cadre de l'Union par le Traité de Maastricht (art. 100 C) qui a communautarisé en partie la politique des visas. Le Conseil a ainsi établi par un premier règlement

en 1995 <sup>1</sup> une liste d'États dans laquelle figurent les principaux pays générateurs de réfugiés, pays du Sud mais aussi pays d'Europe de l'Est, dont les ressortissants sont soumis à un visa de court séjour, visa établi selon un modèle type <sup>2</sup> et qui est opposable aux autorités des divers États membres. Une « liste grise » regroupant les pays dont les ressortissants sont assujettis à visa par certains États de l'Union, mais exemptés par d'autres, a marqué à nouveau les limites de l'exercice. Aux termes de la liste établie par un nouveau règlement adopté en 1999, ce sont les ressortissants de cent États et une entité territoriale qui ont été assujettis à l'obligation de visa de court séjour <sup>3</sup>.

Depuis l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam, en raison de l'intégration par le protocole n° 2 de l'acquis de Schengen <sup>4</sup>, les règles de Schengen en matière de visas s'appliquent aux États qui sont parties à cette convention car l'harmonisation était plus avancée que celle réalisée dans le cadre de l'Union. Par ailleurs le traité prévoit à l'échéance de cinq ans la poursuite de la communautarisation de tous les autres aspects de la politique des visas, visas de court séjour (art. 62§2 b) et de long séjour (art. 63 § 3) en les intégrant dans le Titre IV du traité CE « Visas, asile, immigration et autres politiques liées à la libre circulation des personnes », c'est-à-dire dans le premier pilier. En application de l'article 62 §2 b) du traité, le Conseil a adopté un nouveau règlement le 15 mars 2001 <sup>5</sup> qui dresse deux listes : celle des pays assujettis à visa qui sont les plus nombreux –131 États et trois entités territoriales – et celle des pays exemptés qui regroupe quarante-trois États et deux régions administratives. La liste dite « grise » est supprimée, mais le règlement préserve la faculté pour les États de prévoir des « exceptions » soit à l'obligation de visa, soit à leur exemption. De cette harmonisation, il ressort que les États n'ayant pas souhaité renoncer à leurs exigences antérieures, leurs exigences mutuelles se sont additionnées et l'obligation de visa loin de disparaître s'est généralisée. L'harmonisation a donc signifié un renforcement de l'exigence de visas.

---

1 Sur la base de l'art. 100 C (TUE) le Conseil a adopté un premier règlement n° 2317/95 déterminant les pays tiers dont les ressortissants doivent être munis d'un visa lors du franchissement des frontières extérieures des États membres en date du 25 septembre 1995 (*JOCE* L. 234 du 3 octobre 1995) qui après son annulation par la cour de justice le 10 juin 1997 a été suivi par le règlement n° 574/99 a été adopté le 12 mars 1999 (*JOCE* L. 072 du 18 mars 1999).

2 Règlement (CE) n° 1683/95 du 29 mai 1995 établissant un modèle de visa, *JOCE* L. 164 du 14 juillet 1995.

3 Règlement du Conseil n° 574/1999 du 12 mars 1999, *JOCE* n° L. 072 du 18 mars 1999, p. 2.

4 Le Royaume-Uni et l'Irlande n'ayant pas souhaité participer à cette part de l'acquis Schengen (lettres des 20 mai, 9 juillet et 6 octobre 1999) au président du Conseil citées dans la proposition de règlement du Conseil fixant la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visas pour franchir les frontières extérieures et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation n° 500 PC 0027 du 26 janvier 2000) appliquent le régime défini par le règlement du Conseil n° 574/99 du 12 mars 1999 (*JOCE* L. 72 du 18 mars 1999).

5 *JOCE* 21 mars 2001, L. 81/3, ce règlement remplace le règlement n° 574/1999 sur proposition de règlement du Conseil préc. n° 500 PC 0027 du 26 janvier 2000, revue par le Conseil (proposition n° 500 PC 0577) pour tenir compte d'observations formulées par le Parlement le 5 juillet 2000.



### ***c) Les sanctions à l'égard des transporteurs***

La politique de sanctions, qui a été initiée par les États européens par la Convention de Schengen (art. 26) désormais intégrée au Traité d'Amsterdam contribue par sa combinaison avec une politique de visas de plus en plus rigoureuse, à l'endigement des réfugiés potentiels au sein des pays où ils sont persécutés. En effet, frappées de sanctions en cas d'acheminement vers les États européens d'étrangers dépourvus de visas et autres documents valides, les compagnies de transport sont peu enclines à réserver le cas des demandeurs d'asile même si la Convention de Schengen prévoit l'application des sanctions par les États « *sous réserve des engagements qui découlent de leur adhésion à la Convention de Genève* ».

Sans revenir ici sur les arguments déjà évoqués contre ce mécanisme de responsabilité des transporteurs fortement dissuasif qui sanctionne indirectement les demandeurs, il convient de souligner que l'harmonisation en cours vise à les renforcer. Se fondant en effet sur la forte disparité existant dans le montant des sanctions infligées par les États membres – 500 francs en Belgique, 10 000 francs en France, 20 000 francs au Royaume-Uni et 5 millions de francs en Finlande – le Conseil a, sur initiative française, adopté en juin 2000 un projet de directive relative à l'harmonisation des sanctions pécuniaires imposées aux transporteurs <sup>1</sup> qui a été rejeté par le Parlement européen <sup>2</sup>, puis a fait l'objet après amendements d'un accord politique du Conseil les 28-29 mai 2001. Ce projet vise à rendre le mécanisme plus efficace et à l'harmoniser, ce projet prévoit que les sanctions doivent être « *dissuasives, effectives et proportionnées* ». À cette fin, le montant maximum de l'amende ne peut être inférieur à 5 000 euros et le montant minimum inférieur à 3 000 euros <sup>3</sup>, les États membres étant libres d'adopter des mesures plus contraignantes ou des sanctions d'autres types (immobilisation du véhicule, suspension temporaire ou retrait de l'autorisation de l'exploiter). Le projet de directive réserve toutefois le cas des étrangers qui sollicitent une protection internationale, mais n'apporte aucune garantie concrète visant à assurer le droit d'asile.

### ***d) Renforcement de la répression pénale de l'aide à l'entrée, à la circulation et au séjour des étrangers en situation irrégulière***

La sanction de l'entrée et du séjour irrégulier est expressément prévue par la Convention de Schengen dans son article 27-1 qui dispose que « *les parties contractantes s'engagent à instaurer des sanctions appropriées à l'encontre de quiconque aide ou tente d'aider, à de fins lucratives, un étranger à pénétrer ou à séjourner sur le territoire d'une Partie contractante en violation de la législation de cette Partie contractante relative à l'entrée et au séjour des*

1 N° 14 074/2000 JOCE C 269 du 20 septembre 2000, nouvelle rédaction du 16 novembre 2000, n° 10 701/00 FRONT 42 COMIX 589.

2 Résolution du 3 mars 2001.

3 Nouvelle rédaction du 16 novembre 2000, n° 10 701/00 FRONT 42 COMIX 589. Antérieurement le seuil était fixé à 3 000 euros.

*étrangers* ». En application de ces dispositions, tous les États parties ont introduit de telles dispositions dans leur législation.

Afin « *de mieux définir l'aide à l'immigration irrégulière* » et de « *renforcer le cadre pénal pour la répression de cette infraction* » le Conseil a adopté en 2000 sur initiative française, deux propositions, l'une de directive visant à définir l'aide à l'entrée, à la circulation et au séjour irréguliers l'autre de décision – cadre qui s'attache à renforcer le cadre pénal existant<sup>1</sup>. Le projet de directive prévoit que les personnes sanctionnées peuvent être des personnes physiques ou morales et que l'aide répréhensible visée est non seulement une aide à l'entrée et au séjour, comme le prévoyait la Convention de Schengen, mais aussi une aide à la circulation. Enfin les sanctions, qui peuvent être pénales ou non pénales – peines privatives de liberté, confiscation du moyen de transport, interdiction d'exercer l'activité à l'occasion de laquelle l'infraction a été commise (art. 1<sup>o</sup>) –, doivent être « *effectives, proportionnées et dissuasives* » (art. 3). Des modifications ont été introduites lors du Conseil JAI les 28-29 mai 2001.

Cette proposition appelle en l'état deux séries d'observations. En premier lieu, elle ne reprend pas la référence faite par la Convention de Schengen aux obligations internationales souscrites par les États, notamment à la Convention de Genève dont l'article 31§1 institue une immunité pénale à l'égard des demandeurs d'asile entrés irrégulièrement sur le territoire. En outre la définition de l'infraction ne suit pas les termes des protocoles de la Convention des Nations unies sur le crime organisé (2000), le texte international s'en trouve affaibli.

En second lieu, la proposition qui étend la répression et la renforce même, en considérant comme une circonstance aggravante l'aide apportée dans un but lucratif<sup>2</sup> lorsqu'il s'agit d'une aide au séjour, insère certes une clause humanitaire, mais elle demeure facultative pour les États. De la sorte n'est pas pris en compte la situation particulière de ceux qui, associations à vocation humanitaire et à but non lucratif<sup>3</sup> ou membres de la famille<sup>4</sup>, viennent en aide dans un but humanitaire et désintéressé aux demandeurs d'asile pour entrer, circuler et séjourner sur le territoire.

---

1 JOCE C 253 du 4 septembre 2000. Des modifications ont été introduites lors du Conseil JAI les 28-29 mai 2001.

2 La peine alors prévue est au maximum de huit ans ; toutefois si la cohérence du régime des peines des États membres l'exige, le maximum de la peine ne peut être inférieur à six ans « *à condition qu'il s'agisse d'une des peines maximales les plus sévères pour des infractions d'une gravité comparable* ».

3 Avis sur le trafic des migrants par mer du 17 novembre 1999. Sur le nécessaire renforcement de la répression, voir l'avis de la CNCDDH sur le trafic des migrants par mer du 17 novembre 1999.

4 Voir le précédent avis du 28 mars 1998 relatif à l'assistance aux étrangers et la loi française du 11 mai 1998 prévoit une telle immunité : en disposant que « *les ascendants ou descendants de l'étranger, leur conjoint, les frères et sœurs de l'étranger ou leur conjoint* » ainsi que « *le conjoint de l'étranger ou la personne qui vit notoirement en situation maritale avec lui* ».

## 2) Les procédures de traitement des demandes d'asile

### a) La Convention de Dublin

Afin de se répartir le traitement des demandes, d'éviter les demandes multiples mais aussi « la mise sur orbite » des demandeurs à la recherche d'un pays d'asile, les États européens ont, par les conventions de Dublin et de Schengen du 15 et du 19 juin 1990 et dans les espaces propres à chacune de ces conventions, posé le double principe que toute demande d'asile doit être traitée et qu'un seul État, désigné selon des critères communs, est responsable de ce traitement. Les critères prévus par la Convention de Schengen ont d'abord été appliqués aux États de cet espace. Puis comme cette convention le prévoyait, à la date d'entrée en vigueur de la Convention de Dublin, le 1<sup>er</sup> septembre 1997, cette dernière qui, ne traite que de la question de l'État responsable du traitement de la demande d'asile mais s'applique à tout l'espace communautaire, s'est substituée aux dispositions de la Convention de Schengen en la matière. Les critères posés par la Convention de Dublin reposent sur « l'existence d'un lien entre l'État contractant et le demandeur d'asile » qui peut être un lien de famille, ou résulter d'une autorisation d'entrer (visa) ou de séjourner sur son territoire (titre de séjour) donnée par un État. À défaut l'État responsable est, soit celui par lequel le demandeur d'asile a pénétré sur le territoire commun, soit l'État ayant déjà traité une demande antérieure de ce demandeur, soit celui à qui la demande est présentée. À ces critères hiérarchisés et alternatifs, la Convention de Dublin ajoute un critère « facultatif » permettant à l'État qui le souhaite de traiter une demande « *pour des raisons humanitaires, familiales ou culturelles* » ainsi qu'un critère « de souveraineté » au vu duquel tout État garde la possibilité de traiter une demande qui ne lui incombe pas si le demandeur d'asile y consent.

Par cette convention les demandeurs d'asile ont perdu leur droit de choisir leur pays d'asile dans les États de l'Union. De surcroît, les critères retenus ne permettent de préserver ni l'unité familiale – la famille est étroitement définie et ne comprend que le conjoint du demandeur, ses enfants mineurs de moins de 18 ans et les parents de tels enfants, et n'est pas pris en compte le fait que le membre de la famille ne réside plus là où il a demandé l'asile –, ni les liens culturels et linguistiques avec le pays d'accueil. Enfin leur mise en œuvre s'est avérée difficile – difficultés de preuve (notamment de l'entrée dans un État), refus de transfert (par exemple du Royaume-Uni vers la France et l'Allemagne en raison des différences dans l'application du droit d'asile entre ces pays), longueur des procédures particulièrement pénalisante pour les demandeurs déjà en partie insérés dans un État. Ces difficultés ont conduit la Commission à dresser un état des lieux dans un document de travail du 21 mars 2000 « Réexamen de la Convention de Dublin »<sup>1</sup> et elle doit en vertu du tableau de bord faire une proposition de directive sur les critères et mécanismes de transfert que le Conseil devrait adopter prochainement.

---

1 SEC (2000) 522.

En l'état, les réponses données à ces difficultés traduisent davantage la volonté de renforcer « l'efficacité » du dispositif par des mesures sécuritaires que par l'octroi d'une meilleure protection des demandeurs. Ainsi a été mis en place en décembre 2000 le système « Eurodac » de contrôle des empreintes digitales qui constitue le premier fichier communautaire des demandeurs d'asile, mais aussi des étrangers appréhendés à l'occasion du franchissement irrégulier d'une frontière extérieure<sup>1</sup>. De même la définition extensive de la notion de famille du réfugié, fondée sur l'article 8 de la CEDH relatif au droit au respect de la vie familiale et de la vie privée, qui résulte d'une décision du comité Dublin du 31 octobre 2000<sup>2</sup> et qui comprend sous ce vocable les personnes de la même entité familiale qui vivaient ensemble dans le pays d'origine et qui dépendent entièrement ou principalement d'une aide effective du demandeur d'asile (par exemple les femmes enceintes, les nouveaux nés, les malades graves ou handicapés, les personnes âgées), a un champ d'application restreint qui ne garantit pas la préservation des liens familiaux<sup>3</sup>.

La Commission européenne s'est en outre prononcée, dans sa communication au Conseil et au Parlement du 22 novembre 2000, en faveur du maintien d'un mécanisme de détermination de l'État responsable en précisant qu'il s'inscrira « vraisemblablement dans la ligne des principes fondant » la Convention de Dublin, mais « en y apportant les améliorations inspirées par l'expérience ». À ce titre, elle suggère une simplification des critères de Dublin en disposant que « dans le contexte de la mise en place d'une procédure commune et d'un statut uniforme, un système où le seul critère est le lieu où la demande a été présentée, accompagné d'un simple mécanisme de reprise en charge rendu efficace par "Eurodac", pourrait davantage être envisagée qu'aujourd'hui ». En revanche, par sa proposition de directive au Conseil « sur les normes minimales concernant l'octroi ou le retrait du statut de réfugié » du 20 septembre 2000, elle a, de façon plus prometteuse, prévu des garanties nouvelles dans l'application de la Convention de Dublin : principe « d'équité procédurale » pour la détermination de l'État responsable, information du demandeur de la demande de transfert le concernant (art. 19), examen au fond de la demande selon la procédure normale, si l'État n'a pas pris de décision d'irrecevabilité dans un délai de soixante-cinq jours (art. 23), droit au recours contre la décision d'irrecevabilité (art. 32) doté d'un caractère suspensif. si cette décision est une décision de transfert vers un autre État membre.

Mais la Convention de Dublin ne garantit pas, contrairement à ce que l'on pouvait attendre d'un mécanisme de détermination d'un État responsable du traitement de la demande d'asile, que toute demande d'asile sera traitée car elle prévoit expressément que « tout État membre conserve la possibilité, en application de leur droit national, d'envoyer un demandeur d'asile vers un État tiers dans le respect des dispositions de la Convention de Genève »

---

1 Règlement du Conseil du 11 décembre 2000, JOCE L. 316/1 du 15 décembre 2000.

2 Décision du 31 octobre 2000 relative au « transfert de la responsabilité de l'examen des demandes d'asile émanant de membres de la famille » n° 1/2000, JOCE L. 281 du 7 nov. 2000.

3 Cette définition en effet ne s'applique pas au premier critère de détermination de l'État responsable relatif au « lien familial » (art. 4), mais seulement au critère facultatif relatif aux « raisons familiales » (art. 9).

(art. 3.5). Par cette disposition, les États se sont réservé le droit de renvoyer les demandeurs vers les « pays tiers sûrs », concept d'abord défini par des législations nationales, notamment allemande, mais que la Communauté a repris à son compte en s'attachant à en donner la définition dans une de ses résolutions de Londres de du 30 novembre/1<sup>er</sup> décembre 1992 « *sur une approche harmonisée des questions relatives aux pays tiers d'accueil* ».

En pratique, cette faculté de renvoi des demandeurs d'asile s'est accompagnée de la signature d'accords dits de réadmission avec les pays tiers concernés pour qu'ils reprennent les demandeurs d'asile indésirables. Ainsi l'Europe s'est ceinturée en se déchargeant de ses obligations d'asile sur des pays tiers, qui souvent candidats potentiels à l'adhésion, n'ont guère la possibilité de refuser cette charge. De surcroît la signature d'accords du même type par ces pays tiers avec d'autres États, conduit par l'effet d'un jeu de dominos les demandeurs d'asile à être repoussés de plus en plus loin des frontières de l'Europe.

Dans ces conditions, quels que puissent être les progrès enregistrés depuis la résolution de Londres dans la définition du « pays tiers sûr », et les garanties données par la proposition de directive relative aux normes minimales de procédure du 20 septembre 2000 qui est en cours de discussion dont on notera toutefois qu'elle ne subordonne pas le renvoi dans un pays tiers à l'octroi d'une protection effective et durable et refuse de donner un caractère suspensif aux recours formés contre les décisions de renvoi vers un pays tiers sûr, l'Union ne peut, sans violer ses engagements internationaux et notamment la Convention de Genève, refuser d'examiner une demande d'asile au seul motif qu'existerait un pays tiers sûr susceptible d'accepter le demandeur. Le Conseil d'État lui-même en est convenu en censurant pour erreur de droit un refus de traitement d'une demande d'asile opposé par le ministre de l'Intérieur à un demandeur à la frontière au motif qu'il venait d'un pays tiers sûr<sup>1</sup>, et le législateur l'a suivi en supprimant par la loi du 11 mai 1998 la référence qui était faite à cette notion dans l'ordonnance de 1945 pour les demandeurs d'asile sur le territoire (ancien art. 10,2°). D'ores et déjà, il est à noter toutefois que la Commission, dans sa proposition de directive de septembre 2000, n'impose pas aux États de déclarer irrecevables les demandes issues de personnes passées par de tels pays et que, dans sa communication du 22 novembre 2000, souligne que le débat est ouvert sur le bien fondé de l'usage des divers concepts introduits dans les résolutions de Londres<sup>2</sup>.

### ***b) Les normes minimales de procédure***

Dans l'immédiat, c'est-à-dire dans la première étape transitoire, les États tout en gardant leurs procédures nationales sont invités à les rapprocher en respectant un certain nombre de normes « minimales ». À cette fin la Commission s'est attachée par sa proposition de directive du 20 septembre 2000 à définir

1 CE Ass. 18 déc. 1996, *Min. int. c/ Rogers, préc.*

2 La Commission note qu'il restera « à trancher sur l'avenir de certains concepts, notamment ceux de pays d'origine sûrs et de pays tiers sûrs. Plusieurs options sont possibles : soit on envisage l'adoption de listes communes, soit on élimine ces concepts. L'élargissement de l'Union européenne est à cet égard un facteur à prendre en compte ».

« des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres ». Ces normes, qui doivent permettre le traitement « simple », « rapide », « fiable » et « efficace » des demandes d'asile, s'appliquent à toute demande de reconnaissance de la qualité de réfugié, présentée aussi bien à la frontière que sur le territoire, par des ressortissants d'États tiers ou des apatrides, que des ressortissants communautaires, mais rien n'empêche les États de les étendre à d'autres procédures que la procédure d'éligibilité à la qualité de réfugié<sup>1</sup>.

La proposition énonce toute une série de garanties, dont la précision atteste d'une volonté de combattre des dysfonctionnements pratiques de procédure, mais dont l'effet sera plus ou moins accusé selon l'état des législations nationales. Parmi ces garanties qui témoignent d'une judiciarisation de la procédure, il est à noter d'abord en matière de compétences que l'autorité responsable de la détermination du statut seule compétente pour se prononcer tant sur la recevabilité que sur le fond de la demande ne doit pas être une autorité de police ou une autorité chargée du contrôle à l'entrée sur le territoire, et que dans le cadre d'un système pyramidal à trois étages, sa décision doit pouvoir faire l'objet d'un recours devant un organe qui peut être administratif ou juridictionnel, et dont la décision doit pouvoir aussi être portée devant une juridiction d'appel.

Sur le plan processuel, sont à noter également un relatif encadrement du placement dans des zones « réservées à l'examen des demandes d'asile » et de la rétention. La rétention ne peut être fondée sur le « seul motif que la demande d'asile nécessite un examen ». Par ailleurs, les cas où elle est possible qui s'inspirent directement de la conclusion du Comité exécutif du HCR n° 44 sur la « Détention des réfugiés et des personnes en quête d'asile », sont déterminés. Enfin les conditions légales de rétention sont définies (contrôle par réexamen de façon régulière de la décision de placement en rétention, accès des organismes de défense judiciaire et du HCR). Des garanties entourent également la procédure de demande d'asile comme l'absence de formalité préalable et de condition de délai au dépôt de la demande, la possibilité effective de présenter une demande dans les meilleurs délais, le droit à une assistance judiciaire qui suppose celui de se mettre en rapport avec des personnes ou des organisations prêtant une telle assistance, le principe d'un entretien personnel sur la recevabilité et le fond, l'impossibilité de rejeter une demande comme manifestement infondée quand la demande est susceptible de tomber sous le coup d'une clause d'exclusion ou au motif que le demandeur disposait d'un asile interne, l'exigence de décisions individuelles, objectives et impartiales,

---

1 Sans contraindre les États à appliquer des procédures uniformes ou à adopter des notions qu'ils ne souhaitent pas, la proposition de directive de la Commission s'attache à définir les normes de procédure des « principes de base et garanties fondamentales » (ch. 2), à fixer des règles minimales de procédure quant à la recevabilité des demandes (ch. 3), aux procédures de détermination au fond (ch. 4), aux procédures de recours (ch. 5) et proposer des définitions communes de certaines notions (pays sûrs, demande manifestement infondées) qui se réfèrent à des textes déjà adoptés auparavant (Convention de Dublin, résolutions et conclusions de Londres des 30 nov. et 1<sup>er</sup> déc. 1992 qui ont introduit les nouveaux concepts de demandes manifestement infondées, de pays tiers d'accueil et de pays d'origine sûrs, résolution du Conseil du 20 juin 1995 sur les garanties minimales pour les procédures d'asile, résolution de 1997 concernant les mineurs non accompagnés).

la motivation des décisions négatives, le principe de confidentialité, la qualification du personnel chargé du traitement des demandes, la collaboration avec le HCR. Des délais sont fixés, pour statuer en premier ressort et en appel sur la demande, de même que pour statuer selon une procédure accélérée (délai de soixante-cinq jours) ou encore exercer un recours (délai de vingt jours) ouvert contre toute décision portant sur la recevabilité ou le fond et qui présente en principe un caractère suspensif. Enfin la proposition prévoit que l'ensemble de ces garanties s'appliquent aux décisions d'octroi et de retrait du statut.

La proposition de directive s'attache également au cas particulier des mineurs non accompagnés en prévoyant notamment, l'assistance pendant toute la procédure d'un tuteur légal ou d'un conseil juridique désigné « dès que possible » et pouvant assister aux entretiens sur la recevabilité et le fond (art. 10), l'usage de méthodes de détermination de l'âge « sûres et respectueuses de la dignité humaine », l'information du mineur sur les examens médicaux entrepris à cette fin, enfin une formation du personnel aux problèmes des mineurs. Leur situation particulière est également prise en compte par la proposition de directive du Conseil relative au regroupement familial<sup>1</sup> qui assouplit les conditions du regroupement familial de ses ascendants ou à défaut d'autres membres de sa famille (art. 6).

### ***c) Conditions d'accueil des demandeurs d'asile***

En premier lieu, il faut noter que la proposition de directive du 20 septembre 2000 concernant les normes minimales de procédure, qui soumet aux mêmes règles la demande d'asile à la frontière et sur le territoire, reconnaît seulement aux demandeurs la possibilité de « *rester à la frontière ou sur le territoire* » (art. 5) et non un véritable droit au séjour provisoire. En revanche la proposition de directive du 3 avril 2001 « relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres », qui fixe les conditions matérielles d'accueil des demandeurs<sup>2</sup>, apporte des garanties nouvelles qui sont essentielles à la fois parce qu'il n'y a pas de protection sans reconnaissance des droits socio-économiques permettant de vivre dans la dignité et parce qu'en l'état, la situation des demandeurs dans l'Union se caractérise par sa grande disparité. Un certain nombre d'États en effet limitent leur liberté de circulation sur le territoire comme l'Allemagne, n'autorisent pas l'accès des demandeurs à l'emploi, aux soins autres que d'urgence, à l'éducation ou à la formation professionnelle.

La proposition de directive prévoit que durant toute la procédure jusqu'à l'issue des recours, les demandeurs doivent bénéficier d'un logement, de nourriture, d'habillement et d'allocations journalières. Toutes ces prestations pouvant être fournies en nature ou en argent, à condition dans ce dernier cas qu'elles soient d'un montant « suffisant » pour éviter aux demandeurs de « tomber dans l'indigence ». Le logement peut être fourni dans un centre d'hébergement ou dans un hôtel, étant précisé que s'agissant des logements

---

1 COM (1999) 638 final.

2 Proposition de directive adoptée par la Commission le 3 avril 2001.

institués en zone d'attente, les demandeurs d'asile gardent le contact avec l'extérieur – accès aux conseils juridiques et aux ONG – ainsi qu'aux soins médicaux. L'accès à ces derniers comporte l'accès aux soins médicaux psychologiques primaires ainsi qu'aux soins d'urgence. L'accès à l'éducation comporte le droit des enfants mineurs à la scolarisation au bout de soixante-cinq jours. La directive prévoit des dispositions concernant les personnes ayant des besoins particuliers (mineurs, femmes enceintes). Très sensible, l'accès au marché du travail traduit un compromis entre les États partisans d'un tel droit dès le dépôt de la demande (Portugal) et ceux opposés à ce droit (France, Finlande) : les États ne peuvent interdire l'accès au travail passé un délai de six mois et ils gardent la possibilité d'en déterminer les conditions d'accès (en fonction du type d'emploi, heures de travail...). Ce statut du demandeur est assorti toutefois de restrictions sérieuses, en particulier s'agissant de la liberté de circulation des demandeurs qui peut être réduite à une partie limitée du territoire.

### **3) Le contenu des protections au titre de l'asile**

Le Traité d'Amsterdam marque l'adhésion communautaire à plusieurs types de protection : protection résultant du statut de réfugié prévu par la Convention de Genève (art. 63,1), protection complémentaire due « *aux personnes, qui pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale* » (art. 63,2), protection temporaire « *pour les personnes déplacées des pays tiers qui ne peuvent retourner dans leur pays d'origine* » (art. 63,2) et « *mesures provisoires* » en « *situation d'urgence caractérisée par un afflux soudain de ressortissants de pays tiers* » (art. 64,2). Il invite aussi les États à arrêter des « *mesures tendant à assurer un équilibre des efforts consentis par les États membres pour accueillir des réfugiés et des personnes déplacées et supporter les conséquences de cet accueil* » (art. 63,2,b). Depuis, les conclusions du Conseil de Tampere et les divers textes ou propositions communautaires soulignent la primauté de la protection au titre de la Convention de Genève et développent la solidarité entre les États pour assurer la protection dans ses diverses modalités.

#### ***a) La protection au titre de la Convention de Genève***

Le Conseil européen de Tampere a mis l'accent sur la primauté du statut de réfugié en affirmant que « *le régime d'asile européen commun doit être fondé sur l'application intégrale et globale de la Convention de Genève* ». Afin de donner une interprétation commune des conditions d'octroi du statut de réfugié, les États membres ont adopté en 1996 une position commune concernant l'application harmonisée de la définition du terme réfugié au sens de la Convention de Genève. Mais cette position, qui déjà comme telle est sans portée juridique, n'a pas atteint l'objectif qui était le sien de fixer une interprétation commune aux États de l'Union, puisque sur des questions essentielles, notamment celle de l'auteur des persécutions qui donne lieu à des interprétations opposées, elle s'est abstenue en fait de prendre position préférant renvoyer les États à leur jurisprudence nationale respective. De surcroît elle a adopté sur un certain nombre de points, soit par son refus de prendre position, comme sur



l'auteur des persécutions, soit par sa prise de position, comme sur la question de l'asile interne qu'elle admet, une interprétation régressive, contraire à la lettre comme à l'esprit de la Convention de Genève et contraire à celle donnée par le HCR. En prévoyant l'adoption « *des normes minimales concernant les conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers pour pouvoir prétendre au statut de réfugié* » (art. 63,1,c), le Traité d'Amsterdam, a ouvert la porte à une interprétation harmonisée de la Convention de Genève par les États membres. La difficulté de l'accord politique en la matière explique sans doute que les États aient reporté à plus tard cette harmonisation. Selon le tableau de bord, la Commission doit présenter dans le second semestre de 2001 une proposition de directive sur le rapprochement des règles sur la reconnaissance et sur le contenu du statut de réfugié et le Conseil devrait adopter une directive en 2004.

### **b) La protection temporaire**

En dépit du plus massif afflux de réfugiés et personnes déplacées qu'ait connu l'Europe depuis la Seconde Guerre mondiale, à l'occasion du conflit dans l'ex-Yougoslavie, le projet d'action commune présenté par la Commission en mars 1997 pour coordonner la protection temporaire dans l'hypothèse « *d'un mouvement massif de fuite, effectif ou probable, des personnes déplacées vers le territoire des États membres* » n'a pas abouti. Mais le Traité d'Amsterdam a laissé la question à l'ordre du jour en invitant le Conseil à mettre en place un régime de « *protection temporaire des personnes déplacées* » ainsi que des « *mesures provisoires* ».

À cette fin, la Commission a adressé au Conseil une proposition de directive le 24 mai 2000<sup>1</sup> dont l'intitulé même révèle que la Commission a pris acte des risques que comportait la rédaction du Traité d'Amsterdam qui, en dissociant « *la protection temporaire* » (art. 63,2, a) des « *mesures provisoires* » en cas de « *situation d'urgence caractérisée par un afflux soudain de ressortissants de pays tiers* » (art. 64,2), aurait pu ouvrir la porte à l'institution d'un régime de protection temporaire en dehors de cas d'urgence particularisés. Au-delà de son intitulé, l'article 2 de la proposition de directive lie la protection temporaire au cas d'afflux massif, réel ou imminent et en fait « *un dispositif exceptionnel* » de protection « *immédiate et temporaire* » réservé aux personnes qui ne peuvent rentrer dans leur pays d'origine et limité au cas où « *le système d'asile risque de ne pouvoir traiter ce flux sans provoquer d'effets contraires à son bon fonctionnement, à l'intérêt des personnes concernées et à celui des autres personnes demandant une protection* ». La proposition est importante en raison d'abord de son champ d'application largement conçu : la définition des bénéficiaires est proche de celle de la Convention de l'OUA et englobe des personnes victimes de la guerre, de violence endémique

---

<sup>1</sup> Proposition de directive du Conseil COM (2000) 303 du 24 mai 2000 relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil. Cette proposition a fait l'objet d'un accord politique du Conseil le 28 mai 2001, mais avec des modifications.

ou de violations systématiques ou généralisées des droits de l'homme (art. 2) et elle peut être élargie par les États (art. 7). Les clauses d'exclusion qu'elle prévoit s'inspirent directement de celles de la Convention de Genève.

Du point de vue de son contenu, la Commission a voulu rapprocher le régime de la protection temporaire, actuellement fort disparate selon les États, du statut de réfugié afin de rendre cette protection attractive. Ainsi le bénéficiaire de la protection temporaire ouvre droit au séjour et au regroupement familial – la famille étant élargie à ses membres dépendants. Le droit à l'emploi et à la sécurité sociale ainsi qu'à un certain nombre de prestations en matière de logement, d'éducation et d'allocation sont également reconnus. Cette protection est offerte pour une durée maximum de trois ans (un an, avec la possibilité d'une extension automatique pour deux périodes de six mois, puis le Conseil peut s'il l'estime nécessaire prolonger la protection temporaire pour une durée d'un an). À l'issue de la protection temporaire, les États doivent prendre des mesures pour faciliter le retour volontaire des bénéficiaires « dans la sécurité et la dignité ».

La mise en œuvre du régime de protection temporaire a pour effet de suspendre l'application de la Convention de Dublin. L'accès à la procédure d'éligibilité au statut de réfugié reste en revanche possible pendant la protection temporaire et après si la demande n'a pas été traitée lors de cette protection.

### *c) La protection complémentaire*

Le Traité d'Amsterdam a pris acte de la présence dans la plupart des législations des États de formes de protection autres que celle de la Convention de Genève (par exemple, « *exceptional leave to remain* », « statut B » et en France, « asile territorial ») – qui supplantent même parfois la protection conventionnelle – et elle a engagé le Conseil à adopter « *des normes minimales pour les personnes, qui pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale* » (art. 63,2). La confusion créée entre les formes de protection par cette formule ambiguë a été ensuite levée notamment par le plan d'action de Vienne qui a distingué nettement la protection temporaire en tant que mesures d'urgence destinée à traiter l'afflux soudain à grande échelle de demandeurs et les formes complémentaires de protection. S'agissant de ces dernières, le Conseil a nettement souligné lors du sommet de Tampere qu'elles ne constituaient pas des formes de protection parmi d'autres, mais présentaient **un caractère « subsidiaire »** par rapport à la protection conventionnelle en disposant que l'asile « *devrait aussi être complété par des mesures relatives à des formes subsidiaires de protection offrant un statut approprié à toute personne nécessitant une telle protection* » (point 14).

Bien que la question de l'harmonisation des protections complémentaires ne soit pas à l'ordre du jour immédiat<sup>1</sup>, la Commission s'est d'ores et déjà montrée favorable à l'application à ces procédures des normes minimales de

---

<sup>1</sup> La Commission préfère attendre un accord sur l'application de la définition du réfugié et entend faire une proposition de directive au deuxième semestre 2001 en vue de son adoption par le Conseil en 2004.

procédure prévues pour les demandeurs de la qualité de réfugié par la proposition de directive du 20 septembre 2000 (art. 3). De même elle met l'accent dans son rapport du 22 novembre 2000 sur « *une contribution importante à la procédure commune* » que présenterait par ses avantages (prise en compte de toutes les formes de persécutions ou de risques, réduction de la durée totale de l'examen de la demande de protection) une procédure de « guichet unique » permettant de rassembler tous les besoins de protection autour de la même instance, mais s'interroge sur « *le risque de dévalorisation de la reconnaissance de la qualité de réfugié au titre de la Convention de Genève* » qui pourrait en résulter.

#### ***d) Le partage des responsabilités entre les États***

Conformément aux souhaits du HCR de voir les États accepter « *le principe du partage équitable des charges* »<sup>1</sup>, les États membres après avoir adopté dans le contexte de la guerre en Yougoslavie deux textes relatifs à la répartition des charges concernant l'accueil et le séjour des personnes déplacées<sup>2</sup> ont par le Traité d'Amsterdam posé le principe « *d'un équilibre des efforts consentis par les États membres pour accueillir des réfugiés et des personnes déplacées et supporter les conséquences de cet accueil* » (art. 63,2,b). Ultérieurement les exigences de la solidarité ont été mises en exergue lors du Sommet de Tampere (point 15) et se sont concrétisées d'abord dans la décision du Conseil du 28 septembre 2000 portant création d'un Fonds européen pour les réfugiés (FER)<sup>3</sup> qui est destiné « *à soutenir et encourager les efforts consentis par les États membres pour accueillir les réfugiés et les personnes déplacées et supporter les conséquences de cet accueil* » (art. 1) et tend au partage des charges financières résultant des mesures à la fois d'accueil, d'intégration et de rapatriement (art. 4). Ce fonds est constitué d'un fonds structurel qui est commun au financement des diverses formes de protection assurées par les États au titre de l'asile ainsi que d'une réserve d'urgence destinée à financer la protection temporaire.

La solidarité entre les États s'affirme également dans la proposition de directive sur la protection temporaire du 24 mai 2000 qui est en cours de discussion et dont le chapitre VI intitulé « Solidarité », s'attache, au-delà du principe de financement par le FER de la protection temporaire (art. 24), à la question de la répartition physique des demandeurs entre les États et la règle en disposant qu'il appartient aux États « *dans un esprit de solidarité communautaire* » d'indiquer leurs disponibilités de façon chiffrée et générale ou les raisons de leur incapacité d'accueil (art. 25), le principe restant celui du volontariat des États comme de ceux qui sollicitent la protection.

---

1 Conclusions n° 19 du Comité exécutif (XXX) sur l'asile temporaire adoptées lors de la 31<sup>e</sup> session de 1980.

2 Résolution du Conseil du 25 septembre 1995 sur la répartition des charges en ce qui concerne l'accueil et le séjour à titre temporaire des personnes déplacées, JOCE n° C 262 du 7 octobre 1995, décision du Conseil du 4 mars 1996 relative à une procédure d'alerte et d'urgence pour la répartition des charges ne ce qui concerne l'accueil et le séjour à titre temporaire des personnes déplacées, JOCE n° L. 63 du 13 mars 1996.

3 N° 2000/596/CE, JOCE n° L. 252/ 12 du 6 octobre 2000.

# Avis

## Propositions sur l'harmonisation des politiques d'asile en Europe

### A) L'accès au territoire des États membres

#### a) En ce qui concerne la généralisation des visas

21) La conjugaison de l'exigence très généralisée de visa avec l'application du principe de responsabilité des transporteurs empêche en pratique les demandeurs d'asile d'entrer régulièrement sur le territoire européen pour solliciter l'asile car ils proviennent généralement de pays soumis à visa.

Aussi la CNCDH invite-t-elle le Gouvernement à œuvrer dans le cadre de l'Union pour que soit adopté le principe de la délivrance par les postes diplomatiques de « visas asile », sans condition restrictive, hors le cas de demandes jugées manifestement infondées, principe dont elle a recommandé l'adoption dans le cadre national au chapitre I de la présente étude.

#### b) En ce qui concerne les sanctions à l'égard des transporteurs

22) La CNCDH déplore que l'harmonisation vise à renforcer un dispositif répressif qui ne préserve pas effectivement le droit des demandeurs d'asile d'accéder au territoire pour présenter leur demande. En raison des risques que ce dispositif présente pour l'exercice du droit d'asile, la CNCDH réaffirme la nécessité déjà établie au chapitre 1 d'un aménagement du régime des sanctions à l'égard des transporteurs acheminant des étrangers sur le territoire. Elle recommande que ne soient pas instituées de sanctions envers les transporteurs en cas d'acheminement d'un étranger ayant exprimé à l'embarquement son désir de solliciter l'asile. Si cet aménagement se révélait impossible, il conviendrait d'envisager la suppression d'un mécanisme de responsabilité contraire aux règles et principes du droit international, aux engagements des États en matière de droits de l'homme et au respect absolu du droit de demander l'asile affirmé par les États européens à Tampere.

#### c) En ce qui concerne le renforcement de la répression pénale de l'aide à l'entrée, à la circulation et au séjour des étrangers en situation irrégulière

23) La CNCDH recommande l'insertion dans ce dispositif d'une référence à l'article 31 de la Convention de Genève afin de rappeler l'immunité pénale accordée aux demandeurs d'asile du fait d'une entrée ou d'un séjour irrégulier. Elle réaffirme en outre la nécessité que le gouvernement œuvre pour que les États appliquent obligatoirement « la clause humanitaire » visant à immuniser pénalement ceux qui apportent une aide désintéressée aux demandeurs d'asile.

## **B) Les procédures de traitement des demandes d'asile**

### **a) En ce qui concerne la Convention de Dublin**

**24)** La CNCDH prend acte de certaines orientations favorables qui se dessinent notamment par l'amorce d'une meilleure prise en compte de l'unité familiale et par les garanties procédurales annoncées dans la proposition de directive. Toutefois elle déplore une nouvelle fois l'application prématurée de la Convention de Dublin qui, en posant le principe du traitement d'une demande par un seul État, prive le demandeur du droit de choisir son pays d'asile, alors que les conditions d'octroi de l'asile ne sont toujours pas harmonisées entre les États de l'Union. Elle déplore également la mise en place d'un système de fichage des demandeurs d'asile les assimilant de surcroît aux étrangers en situation irrégulière.

**25)** Prenant acte du souci de l'Union d'améliorer le système Dublin, elle regrette que le bilan qui en a été dressé n'ait pas donné lieu à publication et invite le Gouvernement à agir en ce sens auprès de ses partenaires européens. Les difficultés de mise en œuvre de ce système étant néanmoins connues, ainsi que son incapacité à prendre en compte véritablement les liens familiaux, culturels et linguistiques des demandeurs d'asile, elle recommande l'adoption d'un système simple qui permette au demandeur de solliciter l'asile là où il dépose sa demande. Elle rappelle également la nécessité de doter les demandeurs d'un statut protecteur prévoyant notamment que lorsqu'ils ont été admis au séjour et que leur demande est en cours d'examen, ni ce séjour, ni cet examen ne pourront être suspendus pour des motifs liés à la détermination de l'État responsable.

**26)** La CNCDH souhaite que le Gouvernement profite de l'ouverture du débat pour marquer fermement son opposition à la possibilité d'un refus d'examen de la demande d'asile au seul motif qu'il existerait un « pays tiers sûr » susceptible d'accueillir le demandeur, et convaincre ses partenaires européens de la nécessité d'abandonner cette notion qui est étrangère et contraire à la Convention de Genève. En tout état de cause, elle l'invite également à exiger tout de suite que la proposition de directive sur les normes minimales de procédure qui, certes, donne des garanties concernant « le pays tiers sûr » ou encore, selon la notion nouvelle, « le pays de premier asile », soit amendée pour que soit reconnu un caractère suspensif aux recours formés contre la décision de renvoi dans de tels pays par les États européens qui y procèdent.

### **b) En ce qui concerne les normes minimales de procédure**

**27)** Si la CNCDH se félicite des garanties énoncées dans la proposition de directive de la Commission du 20 septembre 2000, elle entend néanmoins appeler l'attention du Gouvernement sur certaines dispositions particulièrement contestables :

– en premier lieu, elle entend souligner une nouvelle fois (avis de la CNCDH du 17 juin 1999 relatif au rapprochement des politiques d'asile en Europe)

l'absolue nécessité que les normes minimales comprennent « en toutes circonstances » la garantie essentielle d'un recours suspensif et demande donc au Gouvernement d'œuvrer pour que ne soit pas admise la possibilité laissée aux États de déroger au principe du caractère suspensif des recours aussi bien lorsque la demande est jugée irrecevable au motif que le demandeur peut être renvoyé dans un pays tiers sûr, que lorsqu'elle est rejetée comme manifestement infondée, ou encore pour des motifs de sécurité nationale ou d'ordre public (art. 33) ;

– en second lieu, elle déplore, en dépit de l'encadrement dont elle fait l'objet (annexe II de la proposition de directive du 20 septembre 2000), la référence à la notion de pays d'origine sûrs, issue des conclusions de Londres de 1992, qui autorise le traitement des demandes des ressortissants de ces pays selon une procédure accélérée. Elle réitère également à cette occasion son opposition au principe d'irrecevabilité des demandes d'asile émanant de ressortissants des États membres qui résultent du protocole n° 2 annexé au Traité d'Amsterdam (protocole Aznar) et qui constitue, comme elle l'a déjà exposé dans un précédent avis, une violation flagrante de la Convention de Genève. Elle invite à cet égard le Gouvernement à prendre les initiatives nécessaires pour que la France procède, à l'instar de la Belgique, à la déclaration prévue au d) du protocole lui permettant de procéder à l'examen individuel des demandes émanant de ressortissants des États membres ;

– en troisième lieu, elle réitère les recommandations faites dans ses précédents avis concernant le caractère exceptionnel que doit revêtir la rétention et le caractère « strictement limité » de sa durée, l'exigence d'un contrôle du juge judiciaire et l'interdiction du placement en rétention des mineurs, ce conformément aux principes dégagés par le Conseil Constitutionnel en la matière et par la Cour européenne des droits de l'homme, ou qui résultent de la Convention sur les Droits de l'enfant de 1989 ;

– enfin, tout en se félicitant des garanties données aux mineurs isolés, la CNCDH recommande que les principes qu'elle a rappelés et les mesures qu'elle a préconisées dans l'ordre interne servent de référence pour le Gouvernement dans les négociations communautaire en la matière.

### **c) En ce qui concerne les conditions d'accueil des demandeurs d'asile**

**28)** La CNCDH prend acte de l'évolution en faveur d'un statut protecteur des demandeurs d'asile qui va, notamment en matière d'accès à l'emploi, au-delà des garanties qui leur sont reconnues en France actuellement. Toutefois ce statut reste, en l'état de la proposition, en deçà du seuil minimal de droits dont elle a recommandé l'adoption sur le territoire national dans la partie II. Aussi, si elle invite le Gouvernement à soutenir la proposition de directive communautaire, elle souhaite qu'il œuvre pour l'amender afin d'atteindre le seuil minimal de protection précédemment recommandé dans le cadre national.

## **C) Le contenu des protections au titre de l'asile**

### **a) En ce qui concerne la protection au titre de la Convention de Genève**

29) La CNCDH déplore que l'examen de la question de fond essentielle relative aux critères d'éligibilité au statut soit reporté à plus tard. En tout état de cause, elle rappelle que l'Union européenne ne saurait, sous couvert d'interprétation de la Convention de Genève, ajouter des normes contraires à cette convention qui est un instrument international de protection des réfugiés. Elle réaffirme à cet égard avec le HCR que « *le critère essentiel d'octroi de la protection internationale est le risque d'un grave péril – la présence d'une crainte fondée de persécution – indépendamment de l'agent de persécution* » et que « *ceux qui remplissent les critères du statut de réfugié doivent jouir de l'intégralité des droits prévus dans cette convention et ne doivent pas se voir offrir en lieu et place de ce statut une forme de protection de seconde catégorie* ».

30) Aussi, comme elle l'avait déjà dit notamment dans une précédente note d'orientation du 3 juillet 1997, elle recommande une nouvelle fois de faire prévaloir une interprétation de la Convention de Genève qui ne limite pas son application aux demandeurs éprouvant des craintes de persécution par rapport aux autorités publiques et souhaite que le gouvernement œuvre pour que cette interprétation s'impose dans l'ensemble de l'Union par son inscription dans un texte communautaire.

### **b) En ce qui concerne la protection temporaire**

31) Prenant acte de cette proposition de directive communautaire qui peut contribuer utilement à la protection des personnes en quête d'asile en Europe, la CNCDH s'inquiète toutefois de ce qu'en dépit de la volonté affirmée que la protection temporaire ne préjuge pas de la reconnaissance du statut de réfugié, cette protection constitue un moyen pour les États de faire échec au statut de réfugié plus contraignant pour eux mais qui est plus protecteur pour les demandeurs car moins précaire. Ce risque est d'autant plus sérieux qu'une grande marge de manœuvre leur est laissée quant à l'interprétation du risque (« risque de ne de ne pouvoir traiter ce flux »...) et quant à la mise en œuvre de cette directive.

C'est la raison pour laquelle elle recommande d'apporter plusieurs amendements à la proposition, relatifs, d'une part à la suppression de la subordination de la protection temporaire à la recherche préalable « *d'une possibilité d'aide d'urgence et d'action sur place* » (art. 5), qui crée le risque de voir les États préférer financer une aide sur place ou dans les États limitrophes pour échapper à leur obligation de protection, d'autre part, à la possibilité laissée aux États de suspendre l'examen de la demande lorsqu'est mis en œuvre un régime de protection temporaire (art. 16,2), enfin à la durée de la protection temporaire (trois ans), qui doit être réduite à un temps maximum de trois mois comme la CNCDH l'a recommandé dans un de ses précédents avis.

**c) En ce qui concerne la protection complémentaire**

**32)** La CNCDH prend acte de ces dispositions qui visent à offrir une protection à ceux qui ne sont pas couverts par la Convention de Genève et invitent les États à leur offrir un même niveau de garanties processuelles, mais elle rappelle qu'une interprétation correcte de la Convention de Genève (notamment en matière d'auteur des persécutions, mais aussi de groupe social) devrait lui permettre le plus souvent d'assurer la protection demandée.

**d) En ce qui concerne le partage des responsabilités entre États**

**33)** Si le partage des charges financières suscitées par la demande d'asile paraît un principe utile sous réserve de ses conditions d'application, la CNCDH exprime en revanche, en dépit du consentement requis des bénéficiaires de l'asile et du caractère temporaire de la protection sollicitée, sa vive inquiétude à l'égard des risques notamment discriminatoires d'un système de répartition géographique des demandeurs d'asile laissé à la discrétion des États.



TROISIÈME PARTIE

**RAPPORT D'ACTIVITÉ  
DE LA COMMISSION  
NATIONALE CONSULTATIVE  
DES DROITS DE L'HOMME**



Chapitre 7

# **Les avis donnés en 2001**



La Commission nationale consultative des Droits de l'homme a adopté dix-huit avis en 2001, remis au Premier ministre et aux ministres concernés et aussitôt rendus publics par diffusion à la presse.

## **Droit international – Europe – Monde**

- Projet de réforme des procédures européennes (ECHO) de l'aide humanitaire extérieure (25 janvier 01).
- Dégradation de la situation des droits de l'homme en Tunisie (25 janvier 01).
- Adhésion française au protocole additionnel aux conventions de Genève relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (6 juillet 01).
- Situation des droits de l'homme et du droit humanitaire en Israël et dans les territoires palestiniens (6 juillet 01).
- Projet de protocole facultatif au pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels (22 octobre 01)
- Consultation sur l'avenir de l'Europe (23 novembre 01).

## **Immigration et asile**

- L'asile en France (6 juillet 01).
- Asile territorial (28 septembre 01).
- Travaux de l'Union européenne sur l'asile et le sommet de Laeken (23 novembre 01).

## **Justice et sécurité**

- Projet de loi sur la société de l'information (10 mai 01).

- Dispositions législatives proposées par le Gouvernement en vue de renforcer la lutte contre le terrorisme (29 octobre 01).
- Adaptation du droit interne au statut de la Cour pénale internationale (23 novembre 01).

## **Affaires sociales – Santé – Enfants**

- Application de la loi d’orientation relative à la lutte contre les exclusions (10 mai 01).
- Les placements d’enfants en France (6 juillet 01).
- Observations sur le projet de loi relatif à la modernisation du système de santé (10 juillet et 22 août 01).

## **Éthique**

- Avant-projet de loi tendant à la révision des lois relatives à l’éthique biomédicale (25 janvier 01).

## **Éducation**

- La formation des enseignants à l’éducation aux droits de l’homme et à la citoyenneté (10 mai 01).

## **Avis portant sur l’avant-projet de loi tendant à la révision des lois relatives à l’éthique biomédicale**

(Adopté le 25 janvier 2001)

Saisie par le Premier ministre de l’avant-projet de loi tendant à la révision des lois de 1994 relatives à l’éthique biomédicale, la Commission nationale consultative des Droits de l’homme estime que cet avant-projet de loi est, sur bien des points, conforme à son avis donné le 29 juin 2000 à propos de cette révision.

## **Préambule : les principes**

**1) La CNCDH constate que l'avant-projet de loi qui lui est soumis se situe dans le cadre des principes qu'elle avait dégagés pour fonder son avis du 29 juin 2000.**

Le Parlement, dont les représentants s'étaient montrés très intéressés par la nécessité de dégager quelques principes, pourra considérer qu'il y a là une base pour l'examen du projet.

2) Par rapport à notre dernier examen, l'on notera que l'affirmation de tels principes figure dorénavant dans plusieurs articles de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

*Article 1* : la dignité humaine est inviolable. Elle doit être respectée et protégée.

*Article 3* : dans le cadre de la médecine et de la biologie, doivent notamment être respectés : le consentement libre et éclairé de la personne concernée, selon les modalités définies par la loi ; l'interdiction des pratiques eugéniques, notamment celles qui ont pour but la sélection des personnes.

L'interdiction de faire du corps humain et de ses parties, en tant que tels, une source de profit.

L'interdiction du clonage reproductif des êtres humains.

*Article 13* : les arts et la recherche scientifique sont libres.

*Article 21* : est interdite toute discrimination fondée sur les caractéristiques génétiques.

*Article 24* : fait référence aux droits de l'enfant.

Enfin, l'*article 35* inclut la protection de la santé, telle qu'elle la définit, parmi les droits fondamentaux.

3) Par son contenu, l'avant-projet de loi illustre bien le fait que légiférer dans le domaine de l'éthique biomédicale conduit à combiner et à tenter de concilier le respect du processus qui conduit au développement d'un être humain, le respect de la dignité de cet être humain, avec des principes tels que le droit de chacun d'accéder aux bénéfices attendus en matière de santé et la liberté de la recherche qui rend ce progrès possible. Comme la Commission l'avait vu, cet équilibre repose à la fois sur la définition de règles de fond et sur les garanties d'une procédure qui devrait permettre, au cas pas cas, de résoudre les tensions que suggère une réflexion éthique.

4) La CNCDH a pris acte du fait que dans beaucoup de domaines sensibles, cette appréciation allait incomber à une Agence de la procréation, de l'embryologie et de la génétique humaines, dotée d'un haut conseil indépendant chargé à la fois d'assurer une expertise scientifique et de relayer, face aux projets concrets, la réflexion éthique.

**Elle approuve dans ses grandes lignes la composition de cette instance et notamment le fait qu'y siègeront, à côté des experts, des personnes représentant les associations de malades. Elle a délibéré sur la question de savoir si le rôle dévolu à cet organisme très important devait, comme le propose le projet, demeurer consultatif, les décisions à prendre continuant, qu'il s'agisse d'autoriser des activités ou des projets de recherche, à incomber à l'autorité ministérielle. Elle estime que, comme il en est dans l'avant-projet de loi, les décisions doivent relever des autorités responsables dans une démocratie, et non pas être renvoyées à des experts, si justifiée que soit la fonction de ceux-ci dans des domaines aussi difficiles.**

La Commission nationale consultative des Droits de l'homme a décidé d'aborder les thèmes de l'avant-projet de loi selon le découpage adopté dans son avis du 29 juin 2000.

## **I – L'assistance médicale à la procréation (AMP)**

5) Comme l'on pouvait le prévoir, l'avant-projet de loi n'innove pas en ce qui concerne les finalités de l'AMP, qui privilégient la réponse à la stérilité et rejettent une utilisation de convenance.

**La CNCNDH constate, que conformément à son avis du 29 juin 2000, le régime protecteur défini par la loi a été étendu de manière à couvrir des actes ou techniques, présentement possibles ou envisageables, que les définitions en vigueur laissaient échapper.**

Ce régime gagne donc en cohérence. Ainsi en est-il lorsque le texte range la stimulation de l'ovulation dans les pratiques d'AMP soumises à la loi, ou indique qu'aucune nouvelle technique ne peut être mise en œuvre avant une évaluation destinée à assurer son innocuité.

L'Agence de la procréation, de l'embryologie et de la génétique humaines reçoit un statut qui valorise considérablement sa place dans les institutions. La CNCNDH s'est évidemment intéressée aux conditions de son indépendance. La question revêt une importance particulière parce que l'Agence aura pour mission d'assurer, au cas par cas, un contrôle qui constitue la condition d'une certaine évolution de la recherche.

## **II – Aménagement du régime de l'assistance médicale à la procréation et du diagnostic pré-natal (DPN)**

6) **Le principe de l'anonymat du don de gamètes est maintenu, comme la CNCNDH, après discussion, l'avait souhaité.** Mais il est tout de même dit qu'un médecin peut accéder aux informations médicales non identifiantes en cas de nécessité thérapeutique concernant un enfant conçu par AMP avec tiers donneur (art. L. 1244-6).



7) La CNCDH a été saisie par la défenseure des enfants d'une proposition qui allait plus loin, ainsi rédigée : « [...] *il doit être possible d'organiser la conservation de renseignements sur le tiers donneur, dont son identité, permettant d'en disposer pour des raisons médicales ou pour répondre à l'éventuelle demande de l'enfant à sa majorité, dans le respect des procédures fixées par la loi sur l'accès aux origines, et que la loi sur la bioéthique devrait rendre possible cette précaution.* »

Après en avoir délibéré, la CNCDH s'est rangée à l'idée que les problèmes de l'accès aux origines ne se présentent pas de la même façon à propos de la réforme du régime de l'accouchement sous X, et à propos du don de gamètes (avis « Parentalité et droits de l'homme » des 26 mars 1998 et 14 janvier 1999). La règle de l'anonymat du donneur de gamètes, qui d'ailleurs ne doit pas se confondre avec le secret de la conception, demeure une condition essentielle du régime de ce don et des relations entre le donneur et les parents.

Par conséquent la CNCDH préfère s'en tenir à son avis du 29 juin 2000. Cette solution n'implique en aucune manière un désaveu du texte sur l'accouchement sous X, en discussion au Parlement.

### **III – Statut et utilisation des données génétiques**

8) Les modifications du Code civil proposées se fondent sur une perspective très prudente, puisque l'examen des caractéristiques génétiques d'une personne ne peut être entrepris (art. 16-10) qu'à des fins médicales ou de recherche scientifique. De même, l'identification d'une personne par ses empreintes génétiques ne peut être recherchée qu'à des mêmes fins ou dans le cadre d'une procédure judiciaire. Son utilisation en matière civile n'est admise que sur décision du juge saisi d'une action concernant la filiation ou l'obtention ou la suppression de subsides (art. 16-11). Le texte exige, à chaque éventualité, le consentement de l'intéressé, et l'opposition manifestée de son vivant interdit la recherche après le décès.

Ce n'est pas encore un statut des données génétiques permettant de régler le problème de leur conservation dans des banques de données et des questions de confidentialité complexes ainsi posées. Pour comprendre ce qui est entrepris dans ce sens, il faut lire ce qui est dit de la constitution et de l'utilisation de collections d'échantillons biologiques humains, à des fins de recherche génétique, et se reporter aux nouveaux articles L. 1243-3 et 4 du Code de la santé publique. On voit apparaître un régime de contrôle administratif, permettant au ministre chargé de la recherche de s'opposer à la mise en place de ces collections. Cette procédure fait intervenir, selon le cas, le Comité consultatif sur le traitement de l'information en matière de recherche dans le domaine de la santé (prévu par la loi informatique et liberté) ou l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé.

9) L'interdiction de toute discrimination fondée sur la connaissance de caractères génétiques demandée par la CNCDH n'apparaît pas dans l'avant-projet

de loi. Ceci n'implique pas un désaccord de principe, puisque la question est évoquée, dans le sens souhaité par la Commission, par l'avant-projet de loi sur la modernisation du système de santé.

Le gouvernement se proposerait d'introduire dans le Code pénal et dans le Code du travail l'interdiction de toute discrimination fondée sur le patrimoine génétique. Il est en outre envisagé de prescrire que les organismes d'assurance ne doivent pas tenir compte des résultats de l'étude génétique des caractéristiques d'une personne. En outre, ils ne pourraient poser aucune question relative aux tests génétiques et à leurs résultats, ni demander à une personne de se soumettre à des tests génétiques.

**Tout en prenant acte de ces intentions, la CNCDH insiste sur le fait qu'à ses yeux ce principe très important de non-discrimination doit être affirmé à l'occasion de la délibération de la révision des lois de bioéthique et débattu par le Parlement dans ce cadre. Elle invite donc le gouvernement à inscrire dans l'avant-projet le principe tel qu'il a été formulé dans l'article 21 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne : « Est interdite toute discrimination fondée notamment sur les caractéristiques génétiques ».**

## **IV – Don et utilisation des produits d'origine humaine**

**10) Comme la CNCDH le souhaitait, ce régime a été complété pour inclure le régime applicable aux cellules utilisées à des fins thérapeutiques** (art. L 1232-1 et suivants). Il n'y a pas, selon elle, de problème mettant en cause un droit de l'homme dans l'extension des possibilités de dons d'organes faites par des donneurs vivants, en l'espèce les conjoints ou personnes ayant avec le malade une relation étroite et stable. En effet, le texte s'est à juste titre employé à définir un système de consentement très rigoureux qui devrait mettre le candidat à l'abri de pressions excessives.

## **V – Clonage et recherche sur l'embryon**

La CNCDH a apporté une attention particulière à ces dispositions de l'avant-projet de loi, importantes sur le fond et compliquées en la forme.

**11) Elle rappelle qu'elle s'était rangée aux arguments, fortement motivés au nom du développement des connaissances et des perspectives thérapeutiques qu'elles ouvrent, conduisant à étendre quelque peu les possibilités de recherche sur l'embryon. Pour cela, elle s'était arrêtée au compromis proposé par le rapport du Conseil d'État consistant à n'admettre cette possibilité que pour les embryons surnuméraires issus d'une AMP et donc d'un projet parental qui se trouve abandonné. Pour la Commission, il était indispensable de rappeler avec force l'interdiction du clonage à visée reproductive : serait contraire aux droits de l'homme une intervention ayant pour but de**

**faire naître un enfant dont le génome serait identique à celui d'un autre être humain vivant ou décédé. Il en va de même de l'acte qui consisterait à faire se développer un embryon humain pour constituer une réserve d'organes.**

L'avant-projet de loi a pour portée de préciser les conséquences juridiques de ce compromis, mais aussi d'élargir les éventualités où la recherche sur l'embryon serait admise.

La question est traitée à plusieurs endroits dans l'avant-projet de loi.

**12) Concernant l'article L. 2141-12, qui régit spécifiquement la recherche sur l'embryon humain :**

La recherche sur cet embryon est possible, à condition qu'il s'agisse d'un embryon surnuméraire, initialement conçu dans le cadre d'un projet parental. En effet, la conception *in vitro* d'embryons humains à des fins de recherche est interdite (article L. 2141-12) et une recherche ne peut être menée que sur les embryons qui ne font plus l'objet d'un projet parental.

Les précautions prises sont d'une double nature. Une règle de fond concerne la finalité de cette recherche : elle ne peut être menée si elle n'a pas une finalité médicale ou si cette finalité peut être poursuivie par une méthode alternative d'efficacité comparable ; de plus, un tel embryon ne peut être transféré.

Il existe aussi des garanties de procédure : le consentement du couple, puis l'autorisation ministérielle après avis de l'Agence de la procréation, qui implique examen de la pertinence scientifique, de l'importance des objectifs et de l'acceptabilité d'un point de vue éthique.

**Ces dispositions sont dans la logique du compromis admis par la CNCDH.**

Mais deux autres perspectives sont traitées.

**13) À l'article L. 2141-5, toujours conformément à l'avis de la CNCDH, il est prescrit qu'aucune nouvelle technique d'AMP ne sera mise en œuvre avant une évaluation permettant d'assurer son innocuité.**

Les auteurs du texte sont nécessairement confrontés au fait qu'il faut voir si un embryon se développe normalement avec une nouvelle technique. On parle donc d'embryons dont la constitution résulte de tels protocoles. Ils sont nécessairement détruits en fin de protocole, puisqu'ils ne peuvent être transférés, ni même conservés. Mais qui plus est, ils ne peuvent non plus, par dérivation, faire l'objet d'un projet de recherche de droit commun régi par l'article L. 2141-12. Ceci dit, tant qu'il se déroule, le protocole de recherche n'est pas soumis à des contraintes autres que le fait d'avoir été dûment autorisé sur avis de l'Agence et, comme on le voit, sa finalité est parfaitement claire.

Pour l'application de cet article, il apparaît que le processus de développement embryonnaire peut être déclenché et se poursuivre aux fins précisément indiquées, sans doute à partir d'embryons surnuméraires, mais aussi sans que l'origine des gamètes ou de la première cellule avant toute division soit limitée à ce cas.

Enfin, troisième hypothèse, le gouvernement entend rendre possible la constitution de lignées de cellules souches et permettre à terme, à partir de ces lignées, le recours, à des fins thérapeutiques, à des cellules ou des tissus différenciés. Évidemment, la perspective de pouvoir utiliser dans une médecine régénératrice ces cellules ou tissus ne posant pas les problèmes de compatibilité est encore lointaine et il faut donc poursuivre la recherche sur ces cellules souches.

Elles vont donc faire l'objet de dispositions particulières, qui figurent dans une autre partie du texte, aux articles L. 1245-1 et suivants.

**14)** L'article L. 1245-3 rend possible la constitution de lignées de cellules souches d'origine embryonnaire. Ces cellules proviennent des tout premiers stades du développement embryonnaire, des premières divisions d'un œuf humain qui précèdent le stade de la différenciation. L'origine de cette première cellule n'est pas précisée ; elle peut certainement provenir d'un embryon sur-numéraire, mais aussi d'autres techniques ; mais il résulte du texte examiné que la recherche ne peut se poursuivre au-delà de la différenciation, qu'elle est exclusivement destinée à la constitution de lignées de cellules souches, qu'il est interdit à partir de celles-ci de constituer des embryons. **Cette constitution de lignées ne peut être que dans une finalité thérapeutique et en l'absence d'alternative. Les embryons qui ont été à l'origine de la constitution de lignées ne seront ni conservés ni transférés.**

**15)** Le projet innove en ce qu'il distingue des phases dans le développement qui suit la première division. Qualifiant le développement dont il est question en ce moment de développement d'un embryon *in vitro*, il interdit, à l'article L. 1245-2, de faire se poursuivre ce développement à compter du stade de la différenciation tissulaire.

Cette innovation va affecter la rédaction du texte qui, de l'accord de tous, est destiné à interdire le clonage reproductif, soit l'article L. 1245-1.

L'interdiction du clonage prend l'expression suivante, qui figure aussi bien au Code civil qu'au Code de la santé publique : « *Est interdite toute intervention ayant pour but de faire naître un enfant ou de laisser se développer, à compter du stade de la différenciation tissulaire, un embryon humain qui ne serait pas directement issu des gamètes d'un homme et d'une femme* ».

Où trouve-t-on l'hypothèse de la constitution de lignées de cellules souches à partir de cellules en provenance d'un adulte, mais qui, selon la formule « *Dolly* », nécessite le recours à des ovocytes ainsi destinés à la recherche ? Il semble que le prélèvement est soumis au même contrôle puisqu'il est dit que le prélèvement de cellules sur des personnes se prêtant à un protocole concernant la constitution d'une lignée de « cellules souches embryonnaires » est soumis, comme ces recherches elles-mêmes, à autorisation du ministre sur avis de l'Agence de la procréation de l'embryologie et de la génétique humaines. Mais pour tenir cette interprétation, il faut admettre que le terme de « cellule souche embryonnaire » désigne non seulement la provenance de ces cellules, mais la toute première phase de leur développement précoce.

16) Qu'y a-t-il de nouveau ? En principe, l'ouverture à la recherche porte sur les embryons surnuméraires. Mais il existe deux hypothèses où l'on pourra initier une fusion de gamètes ou une fusion de cellules, pour obtenir une nouvelle cellule, l'évaluation d'une technique d'AMP ou la constitution d'une lignée. On aura déclenché le processus de développement à l'une ou l'autre de ces fins. Il est impossible de dire qu'il ne s'agit pas de recherche. Mais il s'agit d'un processus entouré de grandes précautions ; en particulier, dans le second cas, il doit s'arrêter dès que la différenciation tissulaire est constatée et ne peut se démultiplier par l'ouverture d'un nouveau processus. Dans les deux hypothèses les finalités sont définies et le contrôle de l'Agence omniprésent.

Mais même si ces bases du raisonnement sont admises, trois objections doivent recevoir une réponse.

17) Il faut d'abord clarifier le texte en ce qui concerne la possibilité de créer des embryons pour la recherche.

L'élargissement des possibilités de recherche par rapport aux situations que la CNCDDH avait envisagées aboutit à ce que le processus de développement embryonnaire soit déclenché au cours de ces recherches. Sans doute ces embryons n'auront pas été créés pour la recherche ; mais il y a initiation d'un développement aux fins thérapeutiques qui sont indiquées, développement qui sera interrompu précocement. Il ne faut pas esquiver la difficulté par la sémantique ou des tentatives de définition compliquées de l'embryon.

**Il est fondamental, selon la Commission, que subsiste l'interdiction de constituer, par le biais de l'assistance médicale à la procréation et parce que les embryons surnuméraires se révéleraient insuffisants, des embryons destinés à alimenter les demandes des chercheurs.** L'interdit est formulé à différents endroits du texte, soit que « *la conception in vitro d'embryons humains à des fins de recherche est interdite* », soit que soit « *interdite toute intervention ayant pour but de faire naître un enfant et de laisser se développer, à compter du stade de la différenciation tissulaire, un embryon humain qui ne serait pas directement issu des gamètes d'un homme et d'une femme* ».

**Le lien entre ces interdictions et les deux cas, très limités et encadrés, où un certain développement de cellules embryonnaires serait autorisé, n'apparaît pas clairement.**

18) Une seconde objection est très importante puisqu'elle a conduit le Groupe européen d'éthique des sciences et des nouvelles technologies auprès de la Commission européenne à ne pas approuver, pour le moment, les recherches sur les cellules souches, partant du transfert de noyaux de cellules somatiques. Les perspectives thérapeutiques dont il est question sont-elles suffisamment présentes, suffisamment mûres pour peser à ce point dans la balance ?

C'est une réponse négative qui est apportée sur ce point, par ces experts ; ils estiment qu'il vaut mieux explorer d'abord les autres possibilités, notamment le recours aux cellules souches adultes et ne se prononcer que plus tard, quand ce sera nécessaire, sur la création d'embryons par transfert de noyaux de cel-

lules somatiques pour les besoins de la recherche sur la thérapie par les cellules souches.

Apparaît enfin une troisième objection, lorsqu'est envisagée pour initier ces lignées de cellules, la fusion d'un noyau avec un ovocyte.

Le problème de l'origine de ces ovocytes, des conditions de leur prélèvement et de la protection des femmes contre des pressions faites au nom de la recherche doit trouver une solution, qui n'apparaît pas encore clairement.

19) Pour conclure, la CNCDH a pris sur ce point les positions suivantes :

**La Commission a d'abord largement admis que, sous réserve des clarifications qu'elle souhaite, l'ouverture à la recherche lorsqu'elle porte sur les embryons surnuméraires, et aussi lorsqu'il s'agit d'évaluer de nouvelles techniques d'assistance médicale à la procréation, pouvait être autorisée. Elle est d'accord pour estimer que sur le terrain des garanties de procédure, le projet propose un mode d'examen des situations au cas par cas qui serait susceptible d'assurer le respect des finalités prévues et de fixer une ligne de partage entre les projets acceptables et ceux qui ne le seraient pas, faute de pertinence scientifique. La lutte contre la maladie, le droit à la santé impliquent que l'on ne tourne pas le dos à des perspectives de recherches qui ouvrent de grands espoirs thérapeutiques<sup>1</sup>.**

20) **La CNCDH a été en revanche très partagée sur la réponse à faire au sujet de la constitution de lignées de cellules souches embryonnaires.** L'importance du pas à franchir en ce qui concerne les principes est reconnue par tous, de même, en sens contraire, qu'il n'est pas fait d'objections à la constitution de lignées à partir de cellules issues du sang fœtal, du cordon ou de cellules adultes.

**Pour une partie des membres de la Commission, les garanties dont il a été question plus haut valent également pour la voie de recherche concernant la constitution de lignées de cellules souches embryonnaires.** Ils ont noté que le développement envisagé ne pourrait en aucun cas se poursuivre au-delà du stade de la différenciation tissulaire. Il leur est apparu que dès à présent, les perspectives attendues de ces recherches et notamment les réponses apportées aux problèmes d'incompatibilité conduisaient à ne pas les différer au profit d'autres voies. Il leur a même semblé qu'une telle attitude aboutirait, si l'intérêt thérapeutique était confirmé par les recherches poursuivies à l'étranger, à en utiliser les résultats en France sans s'être impliqué dans les responsabilités éthiques. C'est en effet au cas par cas et au vu de l'examen de protocoles précis que se décèleront les véritables enjeux scientifiques et éthiques. Or le mode d'examen prévu par l'avant-projet permet de n'autoriser les recherches qu'au moment où leur sérieux sera établi.

21) **Pour les autres membres de la CNCDH, qui ont formé une majorité lors de son assemblée plénière, la Commission devait mûrement peser le**

---

<sup>1</sup> Les opinions divergentes sur ce point d'accord figurent en annexe au présent avis.

**risque que l'utilisation des embryons soit banalisée.** La décision qu'ils avaient à prendre est de celles qui ne peuvent intervenir dans la précipitation et au nom seulement d'un intérêt scientifique, si légitime soit-il. Ils se préoccupent aussi du risque que des pressions s'exercent sur les femmes pour qu'elles apportent leurs ovocytes.

**Ils se sont donc rangés à ce que le Groupe européen d'éthique décrit comme une approche de précaution. Il ne leur apparaît pas qu'il soit absolument nécessaire, dès à présent, d'ouvrir ces perspectives, alors que les possibilités reconnues à partir des embryons surnuméraires et des cellules adultes permettent d'avancer dans la voie des connaissances.**

**Il appartiendra au Parlement, lorsque le dilemme scientifique se sera éclairci, de se prononcer sur une ouverture qui est aujourd'hui, selon la CNCDH, prématurée.**

**22) Pour les autres dispositions de l'avant-projet de loi, la CNCDH estime que, pour tout ce qui n'est pas évoqué ci-dessus, l'ensemble de ses recommandations contenues dans son avis du 29 juin 2000 demeure valable.**

## **Annexe : position de Mgr Jean-Marie Lustiger, cardinal archevêque de Paris**

### **Recherche sur l'embryon surnuméraire et clonage thérapeutique :**

Dans l'avis de la CNCDH du 29 juin 2000, la question de la recherche scientifique était posée à propos des embryons dits « surnuméraires », pour lesquels il n'y aurait plus de « projet parental ». Nous avons souligné le respect nécessaire de l'embryon humain qui ne peut être considéré comme un simple matériau disponible pour une procréation, ou une recherche scientifique à l'instar d'une culture de cellules. Pour l'église catholique, la dignité de l'embryon humain doit être respectée comme celle d'une personne depuis sa conception. Il ne peut donc être détruit délibérément au bénéfice d'autres personnes atteintes de maladies graves. D'autres thérapeutiques sont possibles (utilisation de cellules-souches chez l'adulte ou à partir du sang du cordon ombilical). Ce sont ces voies qui doivent alors être explorées prioritairement et mises en œuvre ; elles ne posent pas les mêmes objections éthiques et ne semblent pas moins prometteuses.

L'interdiction dans le projet de loi du clonage reproductif et de la conception *in vitro* d'embryons humains à des fins de recherche (art. L. 2141-12) ne peuvent que rencontrer notre plein assentiment.

Mais l'obtention de lignées de cellules-souches par transfert du noyau d'une cellule adulte à un ovocyte (ce que l'on peut appeler de façon courante clonage thérapeutique) n'est pas interdite par les articles 2145-1 et 3, et serait donc admise.

Sur la forme du projet de loi, il aurait mieux valu dire clairement ce que l'on est prêt à accepter ou non. Il s'agit de problèmes suffisamment difficiles et graves pour être traités de façon transparente.

Sur le fond, il s'agit, de fait, de produire, par cette technique, un embryon humain dont le développement serait ensuite arrêté et dont la destruction est préméditée. La distinction de phases dans le développement embryonnaire (avant ou après la différenciation tissulaire) n'autorise pas une exception au principe du droit à la vie que le législateur entend défendre. Comment imposer une limite au respect de l'embryon humain ? La question de l'origine des ovocytes (en vue du transfert nucléaire) et de leur prélèvement n'est pas abordée et touche un grave problème de respect de la femme et de sa liberté.

Une autre difficulté concerne les conditions de légitimité de la recherche avec cette technique : l'article 1245-3 rappelle qu'elle ne peut être entreprise qui si la finalité « *ne peut être atteinte par une méthode alternative d'efficacité comparable* ». On voit mal comment cela pourrait être prouvé, encore moins justement apprécié. Quel résultat escompté pourrait jamais légitimer moralement la suppression délibérée d'une vie humaine ? Laisser à l'Agence de la procréation, de l'embryologie et de la génétique humaines le soin de l'apprécier, reviendrait, pour les pouvoirs publics, à se décharger de leur responsabilité politique (art. 1417-1).

Deux principes méritent encore d'être rappelés par rapport au « clonage thérapeutique » :

- le principe de précaution. Pourquoi serait-il mis en avant si fortement en matière de sécurité alimentaire et oublié lorsqu'il s'agit du respect de la vie humaine elle-même ?
- le principe de responsabilité. Le recours au clonage thérapeutique marque le franchissement d'une nouvelle limite symbolique et nous en sommes redevables vis-à-vis des générations futures. Franchir cette frontière nous conduit là où nous souhaitons ne pas aller.

Pour ces raisons, nous ne pouvons approuver ni le recours au clonage thérapeutique, ni la recherche non strictement thérapeutique sur l'embryon. Nous recommandons d'autres voies pour avancer vers cette médecine dite « régénératrice » et faire droit aux espoirs qu'elle suscite.

## **Avis sur l'évolution d'« ECHO » dans le cadre de la réforme de l'aide extérieure européenne**

(Adopté le 25 janvier 2001)

La Commission nationale consultative des Droits de l'homme, rappelant ses avis antérieurs sur l'action humanitaire, et notamment sur le projet de médiateur humanitaire, observe qu'actuellement, la Commission européenne (CE)



revoit l'ensemble des instruments qui lui permettent d'agir dans les situations de crise. Ces instruments sont nombreux <sup>1</sup>, ce qui entraîne depuis longtemps des problèmes de coordination et de cohérence tant au siège de la Commission que sur le terrain.

Les enjeux de cette réforme sont de trois ordres : administratif, institutionnel et politique.

- La CNCDDH observe que le cœur de la réforme consiste en une remise à plat des instruments administratifs et de gestion. La crise qui mena à la démission de la Commission Santer entraîna dans la plupart des services de la Commission une aggravation de la complexité de la gestion administrative et le renforcement du contrôle budgétaire *ex ante*, en harmonie avec l'ensemble des procédures mises en place par le Service commun de relations extérieures (SCR). ECHO avait jusque-là réussi à préserver sa souplesse administrative, qui en faisait un instrument performant pour l'action dans l'urgence et dans les turbulences des « immédiats post-urgence ». Si ECHO semble pour l'instant garder la maîtrise interne du cycle de projets, y compris de ses aspects administratifs et financiers, l'adoption de nouvelles procédures telles que le recours de plus en plus impératif à des appels d'offre risque à terme d'induire de graves paralysies opérationnelles. Ces tendances risquent de faire perdre à ECHO ce qui constituait son « avantage comparatif » dans la palette des mécanismes communautaires et son efficacité opérationnelle sur les terrains d'urgence. Elles traduisent de plus une remise en cause de l'idée de partenariat qui avait si judicieusement caractérisé les relations entre ECHO et les organisations humanitaires.

- La CNCDDH constate que, parallèlement, la recherche de cohérence entre la multiplicité des instruments et la diversité des situations rencontrées sur le terrain est au cœur des réflexions entamées tant au sein de la Commission que parmi les acteurs de terrain. L'un des objectifs de ces réformes est de mieux prendre en compte le lien « urgence-réhabilitation-développement ». Dès 1996, la Commission s'était attachée à la question de la coordination inter-instruments. Elle avait eu relativement peu d'impact. Une nouvelle communication sur ce thème est actuellement en préparation. Si le document final ne sera disponible que dans les premiers mois de 2001, les informations en provenance de la Commission indiquent qu'ECHO devrait être recentré sur un mandat limité aux urgences aiguës.

La CNCDDH se préoccupe des conséquences qu'aurait cette nouvelle orientation tant sur le champ des interventions d'ECHO, que sur celui des ressources financières qui lui sont affectées.

---

<sup>1</sup> L'Office d'aide humanitaire européen (ECHO) et DIPECHO ; les lignes « réfugiés et personnes déplacées » de la Direction générale du développement (DG/DEV) dans les pays ACP et de la Direction générale des relations extérieures (DG/RELEX) pour les pays d'Asie et d'Amérique latine ; la ligne « Sécurité Alimentaire » de la DG/DEV, qui gère à la fois l'aide alimentaire communautaire, les programmes de relance agricole en crise et sortie de crise et les programmes classiques de sécurité alimentaire dans le cadre d'actions de développement ; les lignes « Réhabilitation », « Déménagement », « Droits de l'homme et Démocratie », ainsi que les principaux programmes géographiques (FED et PVD – ALA). À venir et en cours de constitution, le « Dispositif de réaction rapide », dépendant du Conseil de l'Union.

Les répercussions de cette réforme sur les populations civiles peuvent être dramatiques, à moins que d'autres instruments de la Commission ne prennent la relève des désengagements d'ECHO. Le placement sous l'autorité du même commissaire d'ECHO et de la DG/DEV offre actuellement un vrai potentiel d'amélioration de cette coordination. Pour l'instant, ECHO s'est retiré de plus de vingt pays sans que l'on ait vu les instruments relais adaptés se mettre en place.

- La CNCDH enfin attire l'attention du Gouvernement sur les aspects politiques qui pourraient résulter du développement de la participation des instruments communautaires aux institutions multilatérales. S'il est légitime que les États souhaitent utiliser les instruments communautaires dans leurs relations avec les institutions multilatérales (ONU) ou le CICR, les difficultés inhérentes à ce choix doivent bien être prises en compte et notamment celles-ci : les éléments financiers (frais administratifs de l'ONU beaucoup plus élevés que les forfaits imposés aux ONG), les nécessités de visibilité face aux opinions publiques européennes et les impératifs d'indépendance et d'impartialité.

La CNCDH a le souci d'éviter que la contribution financière d'ECHO aux organismes multilatéraux ne s'effectue sans un droit de regard accru et exigeant de la Commission sur l'usage de ses crédits et sur la définition des politiques de ces organismes.

**La Commission nationale consultative des Droits de l'homme, considérant les observations précédentes et soucieuses de concilier la nécessaire rationalisation des procédures de la Commission avec les exigences de l'aide d'urgence publique et privée, propose au Gouvernement français les recommandations suivantes :**

**1) La Commission doit accélérer la mise en place des mécanismes et instruments propres à garantir que le retrait d'ECHO de certains pays n'entraînerait pas de conséquences négatives pour les populations civiles touchées par les crises.** À court terme, il importe que le Gouvernement soit très vigilant sur cette question et s'assure que les décisions de retrait d'ECHO suivent et non pas précèdent l'identification des mécanismes-relais. À moyen terme, il faut que la liaison « urgence-réhabilitation-développement » s'effectue dans un contexte administratif adéquat, permettant à la fois la qualité des diagnostics et la flexibilité des actions.

**2) Il conviendrait de renforcer la concertation entre la Commission européenne en charge de la gestion des crises et la société civile de l'Europe et de préciser le rôle des ONG :** simples sous-traitants ou partenaires ? Acteurs ou instruments ? Force de proposition ou prestataires de service devant uniquement répondre à des appels d'offre ? Trop souvent, les modifications de procédures administratives, de stratégies et de critères d'intervention, sont décidées et imposées sans dialogue avec les acteurs de la société civile. Sans vouloir toucher aux prérogatives de la Commission, l'amélioration de cette concertation et le changement des modes de fonctionnement devraient être un objectif de la relation entre la Commission, les organisations de solidarité internationales (OSI) et les citoyens de l'Europe. Ceci serait conforme à la

résolution du Parlement et assurerait une réelle prise en compte de la contribution réelle qu'apportent à l'action humanitaire la société civile européenne et ses associations.

**3) Il conviendrait d'assurer une réelle indépendance et l'impartialité de l'aide humanitaire.** Alors que l'intervention des militaires dans des opérations de soutien de la paix est de plus en plus fréquente, il importe de garder une capacité européenne civile, enracinée dans la société civile et soucieuse de préserver un espace humanitaire indépendant. ECHO a démontré cette capacité et doit rester doté d'un budget substantiel mobilisable en dehors des enjeux purement politiques. C'est en assumant l'indépendance de cet instrument et de l'action humanitaire que les États feront réellement face à leur responsabilité politique en vertu du droit international humanitaire.

**4) Il importerait d'assurer le contrôle de qualité sur la base d'évaluations d'impact *ex post* plutôt que sur le contrôle budgétaire *ex-ante* qui n'est pas pertinent s'agissant d'interventions d'urgence :** Le renforcement des mécanismes de contrôle budgétaire *ex-ante* est une mauvaise réponse, essentiellement administrative, à la question légitime du contrôle de l'utilisation des fonds et de la qualité de l'aide humanitaire. Cette approche doit être remplacée par un travail de fond sur les diagnostics, le suivi-évaluation et l'étude d'impact, ainsi que sur la formation des acteurs humanitaires.

**5 – Il serait souhaitable de renforcer la présence française dans le processus de réforme de l'aide extérieure de l'Union européenne, ainsi que dans la définition de la stratégie de l'action humanitaire européenne :** Alors que la France et ses Organisations de Solidarité Internationale (OSI) ont fortement marqué l'humanitaire moderne, leur influence se réduit dans la définition des stratégies et dans la mise en place des programmes. Le Gouvernement est invité à œuvrer pour corriger la faible représentation des Français à des postes de réelles responsabilités au sein d'ECHO.

## **Avis portant sur la dégradation de la situation des droits de l'homme en Tunisie**

(adopté le 25 janvier 2001)

Déplorant la dégradation de l'état des libertés publiques et des droits de l'homme en Tunisie attestée par de nombreux témoignages et rapports concordants, et la contradiction entre le discours du gouvernement tunisien et ses pratiques ;

Rappelant son avis du 14 novembre 1996 sur la situation des droits de l'homme en Tunisie, ainsi que l'échange de correspondance entre le président de la CNCDH (19 octobre 1999) et le Premier ministre (30 décembre 1999) ;

Se référant

- aux instruments internationaux de protection des droits de l’homme que la Tunisie a ratifiés ;
- aux recommandations du Comité contre la torture des Nations Unies (9 novembre 98)
- aux conclusions du rapporteur spécial de la Commission des droits de l’homme des Nations Unies sur « la promotion et la protection du droit à la liberté d’opinion et d’expression » (1999)
- à la déclaration des Nations Unies sur les défenseurs des droits de l’homme (9 décembre 98)
- à la démarche entreprise auprès du Gouvernement tunisien en faveur de la Ligue tunisienne des droits de l’homme (LTDH) par la représentante spéciale du Secrétaire général des Nations Unies pour les défenseurs des droits de l’homme (29 novembre 2000)

Soulignant que l’accord d’association en vigueur depuis 1998 entre l’Union européenne et la Tunisie fait « des droits de l’homme et des principes démocratiques un élément essentiel » de ce partenariat (art. 2) ;

Ayant pris connaissance des résolutions adoptées par le Parlement européen (15 juin et 14 décembre 2000) ;

Préoccupée par les procédures judiciaires récemment engagées contre la L.T.D. H et par les procès politiques dont ont été victimes, notamment Me Najib El-Hosni et le Dr Moncef Marzouki, porte-parole du Conseil national pour les libertés en Tunisie (CNLT) ;

**La Commission nationale consultative des droits de l’homme demande, de manière urgente, au Gouvernement français :**

**1** – De tout mettre en œuvre pour obtenir des autorités tunisiennes que leurs engagements, en matière de protection et de promotion des droits de l’homme ne soient plus systématiquement violés ;

**2** – D’appeler les autorités tunisiennes à libérer tous les prisonniers d’opinion, à mettre fin à des pratiques de torture et à des traitements inhumains et dégradants, à respecter la liberté d’expression et d’association, à permettre aux défenseurs des droits de l’homme et des libertés – notamment aux représentants de la LTDH et du CNLT – d’exercer sans entraves leurs activités ;

ainsi qu’à permettre la visite dans les prisons tunisiennes d’Observateurs internationaux et d’Organisations Non Gouvernementales afin d’évaluer l’état de santé des prisonniers, les conditions sanitaires et l’accès aux soins ;

**3** – D’inciter les autorités tunisiennes à briser le cycle de l’impunité qui favorise l’extension des violations des droits de l’homme ;

**4** – De veiller à ce que les rapporteurs spéciaux des Nations Unies sur la torture, sur l’indépendance du pouvoir judiciaire, ainsi que le groupe de travail sur la détention arbitraire, puissent se rendre en Tunisie dans les plus brefs délais, et cela dans la perspective d’une inscription à l’ordre du jour de la situation des droits de l’homme en Tunisie lors de la prochaine session de la Commission des droits de l’homme de l’ONU ;

5 – De mobiliser nos partenaires de l'Union européenne afin que celle-ci veille au respect des droits de l'homme en Tunisie, dans le cadre de l'accord d'association (art. 2) de ce pays avec l'Union européenne, notamment à l'occasion de la prochaine réunion du Conseil d'association ;

et de sensibiliser la Commission européenne à ses responsabilités en ce domaine, dans le contexte du partenariat euro-méditerranéen ;

6 – De rappeler aux autorités tunisiennes la nécessité de mettre les statuts du Comité supérieur des droits de l'homme et des libertés fondamentales en conformité avec les principes directeurs des Nations Unies relatifs aux Institutions nationales de promotion et de protection des droits de l'homme, afin de permettre à ce Comité de jouer effectivement son rôle ;

7 – De faire prendre en compte la question des droits de l'homme et la liberté d'action de la société civile indépendante de Tunisie dans les relations entre les collectivités locales tunisiennes et françaises, dans le cadre de la politique de coopération décentralisée qui est prévue au titre du partenariat euro-méditerranéen.

## **Avis relatif au projet de loi sur la société de l'information**

(Adopté par l'assemblée plénière du 10 mai 2001)

Saisie en urgence du projet de loi sur la société de l'information, la Commission nationale consultative des Droits de l'homme (CNCDDH) entend d'abord rappeler que ce texte a vocation à réglementer l'accès à l'information et aux archives mais aussi la liberté de communication en ligne, en même temps qu'il fixe les règles juridiques du commerce électronique et de l'accès au réseau, et détermine celles relatives à la sécurité dans la société de l'information.

Ce projet de loi revêt donc une importance primordiale au regard de l'application à la société de l'information des grands principes des droits de l'homme. C'est pourquoi la CNCDDH recommande que la loi, qui organise l'utilisation du premier des « réseaux libertaires », comporte en préambule une référence aux droits de l'homme et du citoyen proclamés par la Déclaration de 1789, la Déclaration universelle de 1948 et la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Par ailleurs, la CNCDDH regrette qu'un trop grand nombre d'articles de ce projet renvoient certaines définitions ou précisions au décret en Conseil d'État, alors que, s'agissant de la mise en œuvre de libertés publiques, toutes les dispositions essentielles, y compris la définition précise des exceptions au principe de liberté, devraient figurer dans la loi elle-même conformément à l'article 34 de la Constitution.

## **Recommandations**

### **A – S’agissant de l’accès aux données publiques (Titre I<sup>er</sup>, chapitre II, du projet de loi)**

1) Il serait nécessaire d’harmoniser la rédaction de l’alinéa 2 de l’article 3, concernant les « données ayant un caractère personnel », avec celle de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978, relative à l’informatique, aux fichiers et aux libertés, qui se réfère à la notion de « données personnelles ».

2) D’autre part, au 4<sup>e</sup> alinéa du même article, il y a lieu d’ajouter que la personne qui détient les données publiques doit également fixer les exigences garantissant que l’utilisation de ces données respectera les droits fondamentaux de la personne humaine

### **B – S’agissant de l’accès aux archives publiques (Titre I<sup>er</sup>, chapitre III)**

#### **Considération générale**

L’économie générale du projet est tout à fait satisfaisante dans la mesure où elle procède d’une volonté d’élargir le champ d’application de la liberté de communication des archives publiques par rapport aux dispositions de la loi du 3 juillet 1979.

D’une part, en effet alors que celle-ci posait seulement pour principe, dans son article 6, que les documents dont la communication était libre avant leur dépôt aux archives publiques continueront d’être communiqués sans restriction à toute personne qui en fera la demande et que tous les autres documents d’archives publiques pourront être librement consultés à l’expiration d’un délai de trente ans ou des délais spéciaux prévus pour certaines catégories de documents, l’article 6 du projet de loi pose la règle générale que les archives publiques sont de plein droit communicables à toute personne qui en fait la demande et organise ensuite les exceptions à cette règle pour certaines catégories de documents.

D’autre part, les délais concernant les exceptions sont, en général, réduites par rapport aux délais extérieurs.

3) La Commission nationale consultative des Droits de l’homme ne peut que se féliciter de cette extension du champ d’application de la liberté d’accès aux archives publiques et de la suppression du délai général de trente ans précédemment institué pour la communication de l’ensemble des documents dont la communication n’était pas libre avant leur dépôt aux archives.

## Réserves

Cependant, la liste des exceptions posées à cette liberté générale d'accès et des délais de communication institués à cet égard appelle de la part de la Commission certaines réserves et observations critiques.

4) Il est institué un délai de vingt-cinq ans à compter de la date du document pour les archives publiques dont la communication porterait atteinte notamment au secret des délibérations du gouvernement et « des autorités responsables du pouvoir exécutif ».

**S'agissant d'une exception à une règle, elle devrait appeler une définition précise.**

**Or, la notion d'autorités responsables du pouvoir exécutif est vague.**

Sans doute s'agit-il de la reprise d'une disposition figurant à l'article 6 de la loi du 19 juillet 1978. Mais il faut observer que les difficultés d'interprétation auxquelles les dispositions de cette loi peuvent donner lieu, font l'objet d'un avis de la Commission d'accès aux documents administratifs et peuvent être ensuite soumis au juge administratif dans des conditions particulières. Ces garanties ne peuvent pas s'appliquer s'agissant de l'interprétation du texte sur les archives.

**Il serait donc souhaitable que la notion d'autorités responsables du pouvoir exécutif soit définie de façon plus précise par le projet.**

5) Le projet prévoit que, ne peuvent être communiquées qu'après un délai de cinquante ans à compter de la date du document, les archives publiques dont « *la communication porterait atteinte à la défense nationale, à la politique extérieure, à la sûreté de l'État, à la sécurité publique ou à la sécurité des personnes* ».

Si un délai de 50 ans se substitue ainsi au délai de soixante ans qui était prévu à l'article 7 de la loi de 1979 pour la communication de certaines de ces catégories de documents, le texte appelle, en revanche, de sérieuses réserves en ce qu'il étend ce délai à de nouvelles catégories de documents.

En effet, la loi de 1979 ne met en cause à cet égard que les informations « *intéressant la sûreté de l'État ou la défense nationale, et dont la liste est fixée par décret du Conseil d'État* ». Dans ces conditions, en tant qu'il prévoit l'application du délai de 50 ans aux documents portant atteinte à la politique extérieure, (il vaudrait d'ailleurs mieux parler de « la conduite de la politique extérieure »), à la sécurité publique et à la sécurité des personnes, le texte proposé constitue une régression par rapport à la situation actuelle (délai de trente ans).

Sans doute l'inclusion de ces catégories de documents dans le projet s'explique-t-elle par le souci de mettre celui-ci en harmonie avec les dispositions de la loi du 17 juillet 1978 qui inclut ces catégories de documents parmi celles qui ne sont pas librement communicables.

**Mais il n'y a aucun rapport entre la liberté entière de communication de ces catégories de documents au fur et à mesure de leur élaboration et la liberté de leur communication après leur archivage. Et de toute façon, la soumission de leur communication à l'expiration d'un délai de cinquante ans paraît excessive.**

**6) L'institution d'un délai de cent ans à compter de la clôture des registres pour la communication des registres de naissance de l'état civil est elle aussi excessive.**

Ainsi, dans les différents pays Européens voisins de la France, les délais de libre communicabilité de ces actes sont plus brefs :

– dix ans de la mort ou 90 ans de la naissance en Allemagne, 25 ans de la mort ou 50 ans de la mort en Espagne, 70 ans en Italie, 75 ans au maximum aux Pays-Bas.

**La Commission estime que le délai de cinquante ans de l'acte ou vingt-cinq ans de la mort, tel qu'il est prévu dans le projet d'une façon générale pour les archives publiques dont la communication porterait atteinte à la protection de la vie privée serait suffisant.**

La même observation vaut pour la communication des registres de mariage.

7) La Commission approuve l'introduction par le projet d'un critère de l'autorisation de consultation accordée par dérogation avant l'expiration des délais, critère tenant à ce que celle-ci peut être accordée *« dans la mesure où l'intérêt qui s'attache à la consultation de ces documents ne conduit pas à porter une atteinte disproportionnée aux intérêts que la loi a entendu protéger »*.

Cependant, les dispositions relatives à ces autorisations appellent deux observations :

– d'une part, le projet prévoit que cette consultation n'est assortie d'aucune restriction *« sauf disposition expresse de la décision administrative portant autorisation »*. **L'imprécision de cette règle est regrettable ;**

– d'autre part, en ce qui concerne les actes d'état civil, l'article 9 du décret du 3 août 1962 modifié par un décret du 15 février 1968 prévoit à l'heure actuelle que les tiers ne peuvent obtenir avant l'expiration d'un délai de cent ans la copie intégrale d'un acte de naissance qu'en vertu d'une autorisation du procureur de la République, éventuellement soumise en cas de refus au contrôle du président du tribunal statuant en référé.

**Il n'est sans doute pas opportun de modifier ces règles de compétence.**

**En revanche, ces dispositions devraient se retrouver dans l'article 8 nouveau de la loi de 1979 résultant du projet de loi, afin notamment que le critère de l'atteinte disproportionnée puisse s'appliquer aux décisions qui incombent à cet égard au procureur de la République et au président du tribunal.**



## **C – S’agissant des communications en ligne (Titre II, chapitre I<sup>er</sup>)**

L’article 13 du projet de loi crée un droit de réponse sur le net à l’instar de ce qui existe dans la loi du 29 juillet 1881.

Cet article entend fixer un cadre précis afin que « *toute personne nommée ou désignée dans un service de communication en ligne dispose d’un droit de réponse* ».

8) La CNCDH, après avoir souligné qu’il semblerait préférable de parler de « *personne mise en cause* », fait remarquer qu’un même message publié en ligne et en version papier pourrait se voir appliquer deux délais distincts pour la mise en œuvre du droit de réponse, l’un relatif au support papier avec un délai de trois mois à compter du jour où la publication aura eu lieu, conformément à l’article 13 de la loi du 29 juillet 1881, et l’autre relatif à l’Internet avec un délai de trois mois à compter de la cessation de la mise à disposition du public du message contenant la mise en cause qui fonde l’action.

9) En outre, la Commission s’interroge sur le sens et la portée de la distinction que le projet d’article 13 paraît faire, dans deux alinéas successifs, entre « *l’accessibilité au public* » et la « *mise à disposition du public* », la première paraissant être une notion plus large que la seconde. Il serait nécessaire que ces deux notions soient clarifiées.

10) Enfin, la CNCDH, bien que se félicitant de l’allongement du délai de la demande d’exercice du droit de réponse, s’étonne que le texte du projet de loi semble ne pas avoir pris en compte la particularité de l’accessibilité en ligne des archives, notamment des journaux, et les conséquences de l’exercice de ce droit au regard de la liberté de communication en ligne.

11) Au terme de ses observations sur cet article et de manière plus générale, la Commission attire l’attention du Gouvernement sur la nécessité d’harmoniser, ou à tout le moins de rendre cohérentes, la terminologie et les règles de fond qui sont énoncées sur le même sujet ou des sujets connexes par les lois de 1881 sur la presse, de 1978 sur l’informatique et les libertés, de 1982 sur la communication audiovisuelle et de 1986 sur la liberté de communication, et elle souhaite que soit notamment prise en compte à cet égard la délibération de la CNIL n° 95-012 du 24 janvier 1995.

## **D – S’agissant de la responsabilité des opérateurs (Titre II, chapitre II)**

12) La CNCDH rappelle qu’il convient de concilier la nécessaire sanction de l’hébergement de données illicites et la nécessaire protection de la liberté d’expression.

Il résulte de l'article 14, I, a, du projet de loi (suppression du mot « *pénale-ment* ») que la responsabilité pénale des hébergeurs ne sera plus une responsabilité limitée, comme elle l'est actuellement en vertu de l'article 43-8 de la loi du 30 septembre 1978 modifié par la loi du 1<sup>er</sup> août 2000. La CNCDH approuve dans son principe ce retour à l'application du droit commun, mais elle reste attachée, en outre, à la création d'une sanction spécifique des opérateurs : il convient que la responsabilité pénale des opérateurs soit engagée si, ayant effectivement connaissance du caractère illicite du contenu des services qu'ils hébergent, ils n'ont pas fait cesser toute possibilité d'accès à ce contenu.

## **E – S'agissant de l'effacement des données relatives aux communications (Titre II, chapitre III)**

13) La CNCDH considère que le principe de l'effacement et de l'anonymisation de toute donnée relative à une communication, dès que celle-ci est achevée, doit être clairement affirmé. À cet égard, la notion de « donnée technique » qui n'est d'ailleurs pas claire, devrait être supprimée au I de l'article L. 32-3-3 du Code des postes et télécommunications.

En revanche, cette notion devrait être introduite dans les trois paragraphes suivants, mais avec une définition de la « donnée technique ».

Le I de l'article L. 32-3-3 devrait donc poser le principe de l'effacement des données, sous la seule réserve des exceptions mentionnées aux II et III.

14) D'autre part, la CNCDH souhaite que la notion de « tiers » figurant au III de ce même article soit précisée, en indiquant clairement les fonctions que ce tiers doit assumer et qui justifient qu'on puisse lui transmettre certaines catégories de données : plus précisément, la loi elle-même doit dire qu'il s'agit de personnes chargées d'effectuer des tâches de facturation et de recouvrement.

15) S'agissant du deuxième alinéa de ce III, la CNCDH ne comprend pas pourquoi, alors que le principe d'effacement des données est affirmé dans le but de protéger la personne humaine, l'exception justifiée par les seuls besoins de la facturation serait étendue au traitement de ces données à des fins commerciales. Si cet alinéa devait subsister, il conviendrait à tout le moins qu'un décret en Conseil d'État précise les conditions dans lesquelles l'utilisateur concerné donne son consentement, afin de préserver la liberté totale de celui-ci.

## **F – S'agissant de la publicité par voie électronique (Titre III, chapitre II)**

16) La CNCDH considère que les personnes morales doivent bénéficier de la procédure d'opposition prévue à l'article L. 121-15-3 Nouveau du Code de la consommation.

17) Elle souhaite d'autre part que le décret en Conseil d'État prévoie la possibilité de l'inscription en ligne sur les registres d'opposition.

### **G – S'agissant de la lutte contre la cyber-criminalité (Titre V, chapitre I<sup>er</sup>, article 36)**

18) La CNCDH considère que l'effacement définitif de données informatiques, équivalant à la destruction d'une preuve en enquête préliminaire, peut se révéler attentatoire à la protection des libertés. Elle est donc opposée à ce que cet effacement définitif puisse intervenir sur seule instruction du procureur de la République et sans débat contradictoire. Une telle décision ne doit pouvoir être prise que par le juge des libertés et de la détention, en procédure contradictoire.

### **H – S'agissant de la procédure de « saisine des moyens de l'État pour la mise au clair de données chiffrées » (Titre V, chapitre II, section 4)**

19) La CNCDH s'interroge sur le sens et la portée de l'article 51 du projet de loi, d'où il paraît résulter qu'un agent requis par l'autorité judiciaire ne serait « tenu d'apporter son concours à la justice » qu'en « son honneur et sa conscience », ce qui laisse à penser qu'au même titre il pourrait le refuser, et cela indépendamment des obligations découlant du secret de la défense nationale.

Une pareille disposition, qui n'apparaît d'ailleurs pas spécialement justifiée ici, pourrait constituer un dangereux précédent. La Commission exprime à cet égard de sérieuses réserves.

### **I – S'agissant des dispositions de droit pénal (même chapitre, section V)**

20) La CNCDH s'étonne de l'imprécision de la rédaction de l'article 52, notamment dans sa référence à la loi du 10 juillet 1991.

Le projet de loi devrait énoncer les motifs légaux d'une telle demande et préciser quelles sont les autorités habilitées autres que les autorités judiciaires.

21) Par ailleurs, à l'article 54, la Commission n'est pas favorable à la création d'une nouvelle catégorie d'agents habilités par le Premier ministre disposant notamment d'un droit de perquisition hors de tout contrôle préalable de l'autorité judiciaire.

## **Avis sur l'application de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions**

(Adopté par l'assemblée plénière du 10 mai 2001)

- Rappelant que l'extrême pauvreté et l'exclusion sociale constituent des atteintes aux droits de l'homme.
- Rappelant la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, et les objectifs de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale dans l'Union européenne qui ont été approuvés par les chefs d'État et de Gouvernements lors du sommet de Nice en décembre dernier.
- Rappelant son avis sur la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, en date du 14 mai 1998, et plus récemment sa lettre adressée au Premier ministre, en date du 24 mai 2000, restée sans réponse à ce jour.
- S'appuyant sur l'évaluation du Gouvernement rendue publique par Madame Martine Aubry le 13 septembre dernier, ainsi que sur les évaluations faites par les associations à partir des acteurs de terrain et des personnes qui vivent en grande difficulté.

### **La Commission nationale consultative des Droits de l'homme constate avec satisfaction :**

Que la plupart des décrets d'application de la loi contre les exclusions ont été signés rapidement, et que des dispositifs nouveaux ont été mis en place concernant notamment la formation et l'emploi des jeunes en difficulté, ainsi que des chômeurs de longue durée.

De plus, la loi d'orientation a été utilement complétée par d'autres lois dans le domaine du logement et des aires d'accueil des gens du voyage, ou de la santé. La loi sur la couverture maladie universelle a permis en quelques mois de faire accéder plus de 4 millions de personnes aux soins.

La Commission salue donc une véritable volonté politique tendant à empêcher que la précarité et l'extrême pauvreté soient des entraves à l'accès aux droits fondamentaux.

### **Néanmoins, la CNCDH constate aussi :**

- Que **les personnes les plus démunies sont encore peu touchées** par les programmes mis en place (ex. les programmes « TRACE »). Il manque souvent le maillon permettant d'aller à leur rencontre, leur donner confiance et les informer sur leurs droits.
- Que la précarité dans l'emploi ne baisse pas et que le taux de pauvreté monétaire des ménages de salariés et de chômeurs, conséquence de la situation du marché de l'emploi, s'est accrue, selon les récentes statistiques de l'INSEE.

– Il en est de même pour **l'accès ou le maintien dans le logement** (même si le nombre d'expulsions a diminué de 10 %). Le nombre de logements sociaux mis en chantier chaque année ne correspond pas du tout aux besoins des mal logés, comme le souligne le rapport du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées.

– **Les coupures d'eau, d'électricité et de téléphone** pour non paiement des factures n'ont pas disparu, avec les difficultés et les frais pour rétablir le service. La privation d'eau ou d'électricité peut avoir de lourdes conséquences sur la santé, l'emploi ou la scolarisation des enfants.

– Même après la mise en œuvre de la CMU, **l'accès aux soins** est encore difficile, notamment pour les personnes en situation de précarité, les gens du voyage et les sans-domicile-fixe.

Les aides aux vacances touchent surtout les familles ayant déjà fait l'expérience de vacances dans leur vie.

– **En matière de continuité des droits sociaux, des réformes** ont été apportées concernant notamment le RMI ; mais elles **sont complexes et mal connues**, tant des intéressés, que des intervenants sociaux ou administratifs chargés de les appliquer. En outre, la régularité des prestations sociales est encore mal assurée, notamment à cause de l'encombrement des CAF chargées de les gérer.

– **Le droit de vivre en famille**, est affirmé comme droit fondamental par la loi contre les exclusions, mais les moyens mis en place pour assurer ce droit ne sont pas très explicites dans la loi, et mériteraient d'être développés.

Un indicateur évident du non accès à ce droit est **le placement des enfants**. Il y a toujours 150 000 enfants placés. Un récent rapport, commandé par les ministères de l'Emploi et de la Solidarité et de la Justice conclut notamment que *« la pauvreté et la précarité sont sous-jacentes à la très grande majorité des séparations non désirées entre les parents et les enfants »* La CNCDH prépare un avis distinct à ce sujet.

– **La discrimination** à l'égard des personnes les plus pauvres persiste, en fait, même si elle est difficile à cerner lorsqu'elle n'est pas liée à une discrimination raciale. On n'exclut pas explicitement à cause de la pauvreté, sauf lorsqu'il s'agit d'expulsions du logement ou de coupures d'eau et d'électricité ; mais on exclut à cause d'un lieu de vie, d'un aspect, d'une façon de s'exprimer, d'un manque d'instruction et d'information, d'un manque de moyens de défense.... Accueil parfois encore humiliant aux guichets des administrations, orientations marginalisantes à l'école, refus par certaines sociétés HLM de prendre en charge les demandes de logement de familles dont les noms sont déjà connus dans leurs services : de tels comportements relèvent de la discrimination, et mériteraient d'être sanctionnés.

– **Le partenariat avec les intéressés** est une des grandes innovations de la loi ; mais l'établissement d'un partenariat avec des personnes exclues depuis

longtemps des circuits économiques, sociaux et culturels, demande une formation appropriée, et il est encore rarement instauré.

– **Les exclusions touchent à tous les domaines de l’existence**, et souvent il y a cumul. Pour rompre ce cercle vicieux, il convient de coordonner tous les efforts dans des domaines variés. La concertation entre tous les acteurs est également un point fort de la loi d’orientation. Or, les comités de coordination départementaux et les conventions locales prévus par la loi tardent à se mettre en place.

## **Recommandations**

Les recommandations s’orientent selon deux axes :

- A) compléter les textes qui s’avèrent insuffisants ;
- B) améliorer l’application des textes existants.

### **A – Compléter les textes :**

#### **1) La continuité des droits.**

En instaurant le RMI, notre pays voulait mettre tout concitoyen à l’abri du dénuement total et permettre à chacun d’entrer dans un processus d’insertion sociale. Or, la complexité des règles d’attribution des différentes prestations sociales qui constituent la seule sécurité financière des personnes les plus pauvres provoque des interruptions ou des retards de paiement dramatiques.

**La CNCDH demande que, chaque fois que c’est possible et surtout pour les prestations assurant un minimum vital, les règles d’attribution soient repensées sur la base d’une présomption de maintien des droits tant que n’est pas établie la preuve du contraire.**

Le remboursement des indus, calculé selon les ressources et capacités contributives de chaque foyer, ne devrait jamais mettre en péril le minimum nécessaire à la survie et au maintien dans un logement.

**2) Le droit de vivre en famille** devrait faire l’objet d’une réflexion approfondie, et peut-être d’une loi venant compléter la loi d’orientation. Une réflexion devrait être menée notamment à partir des expériences existantes de promotion globale de la famille et de tout ce qui permet aux parents d’assumer leurs responsabilités.

**3) La discrimination sociale liée à la pauvreté**, bien réelle même si elle est difficile à démontrer, devrait faire l’objet de mesures qui permettent de la mettre en évidence, de la combattre et de la sanctionner.

L’effort de résorption du chômage doit se poursuivre, avec une attention particulière envers les personnes les moins qualifiées.

## **B – Améliorer l’application des textes existants**

**1) La construction de logements sociaux** dans les zones les plus critiques (telle que la région parisienne), est une urgence absolue.

**En ce qui concerne les expulsions**, particulièrement graves pour des familles avec enfants, les préfets ont désormais les moyens d’agir en amont.

Les capacités d’hébergement d’urgence pour des personnes et pour des familles sont tout à fait inadaptées pour répondre aux besoins actuels, et doivent être renforcées.

Il faut en outre développer la capacité d’hébergement avec accompagnement social, en particulier pour les familles chargées d’enfants.

Enfin, en ce qui concerne les téléphones, la loi a prévu le raccordement des personnes très démunies et vivant dans l’isolement social, mais seulement à une ligne fixe ; le raccordement aux réseaux mobiles devrait également être rendu possible, notamment pour les personnes sans domicile fixe.

**2) En matière de concertation et de mobilisation des acteurs locaux**, a loi a prévu la mise en place de commissions départementales de coordination des politiques de prévention et de lutte contre l’exclusion ; il faut les faire exister effectivement sur l’ensemble du territoire. **Le concept d’observatoires régionaux**, tel celui de Rhône-Alpes, **a fait ses preuves pour évaluer l’accès ou le non accès des personnes les plus défavorisées aux droits fondamentaux**. En lien avec l’Observatoire national, il faudrait encourager leur multiplication dans l’ensemble des régions.

**3) Pour aller à la rencontre des plus exclus, et établir avec eux un partenariat : des personnes formées, de l’innovation et du temps.**

Pour que les personnes les plus exclues connaissent les programmes mis en place en vue de leur insertion, il est nécessaire d’aller à leur rencontre et de cheminer avec eux. Ceci suppose une formation appropriée. L’article 151 de la loi prévoit l’élaboration d’un schéma national de formation sociale : celui-ci tarde à être arrêté et mis en application.

Une telle mission pourrait être en partie confiée à **des personnes ayant connu l’exclusion sociale**, qui recevraient la formation nécessaire, et une reconnaissance de statut professionnel, comme les médiateurs du livre et d’autres métiers nouveaux assurant relais ou médiation.

Il faut aussi accélérer le recrutement et la formation de personnels qualifiés **pour conduire des actions innovantes** permettant aux plus démunis de prendre conscience et de faire collectivement l’apprentissage de leurs droits et de leur citoyenneté. Pour expérimenter leur rôle d’acteurs et d’interlocuteurs, ils ont besoin **d’espaces de formation collective où leur parole est attendue et entendue**.

Si l’embauche et la formation de ces divers personnels sociaux dépendent essentiellement des collectivités territoriales, (municipalités, conseils généraux,

etc.) voire du milieu associatif, l'État se doit d'encourager cette nécessaire innovation sociale en participant au financement, à la reconnaissance des métiers nouveaux et des emplois qui y sont attachés, et doit veiller à ce que l'ensemble du territoire national soit concerné.

Le personnel affecté aux personnes très démunies a besoin d'une disponibilité de temps supérieure à la moyenne, (donc embauches supplémentaires).

De plus, la durée des programmes d'insertion doit être adaptée aux capacités de participation des intéressés, en sachant qu'il faudra plus de temps pour ceux qui ont été le plus tenus à l'écart de leurs droits.

#### **4) Information de tous les citoyens.**

Lutter contre les effets de l'extrême pauvreté et vouloir que tout citoyen puisse vivre dans la dignité et accéder aux droits de tous suppose une volonté politique clairement affirmée.

Si les personnes exclues doivent prendre conscience de leurs droits, les professionnels concernés ont droit, eux aussi, à une information incluant cette nouvelle approche de la lutte contre la pauvreté en termes d'accès aux droits et d'instauration du dialogue. Il faudrait, de façon urgente, **concevoir et financer un matériel d'information accessible aux différentes professions** (allant du personnel administratif des mairies, CAF ou HLM jusqu'aux travailleurs sociaux, enseignants, éducateurs, juges des enfants, avocats, médecins, etc.)

– Enfin, la loi contre les exclusions donne une dimension nouvelle à l'exercice d'une citoyenneté solidaire. Même si plusieurs acteurs de la société civile et les médias peuvent y contribuer, la CNCDH estime que c'est aux **pouvoirs publics de susciter l'élan national** de sensibilisation pour mobiliser l'ensemble des citoyens dans cette nouvelle conception de la citoyenneté.

## **Avis sur la formation des enseignants à l'éducation aux droits de l'homme et à la citoyenneté**

(Adopté par l'assemblée plénière du 10 mai 2001)

Ayant à l'esprit l'article 26§2 de la Déclaration universelle des Droits de l'homme, d'après lequel « *l'éducation doit viser au plein épanouissement de la personnalité humaine et au renforcement du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales* ».

Rappelant ses précédents avis, en particulier celui du 6 juin 1991 qui attirait déjà l'attention du ministre sur la nécessité de former les enseignants à l'éducation aux droits de l'homme et celui du 17 novembre 1999 sur la formation



aux droits de l'homme pour les professions s'exerçant en relation directe avec la personne humaine.

Se référant à la lettre adressée, le 12 décembre 2000, par le ministre de l'Éducation nationale au président de la Commission nationale consultative des Droits de l'homme par laquelle il le prie de lui faire part de ses suggestions sur la formation initiale et continue à l'enseignement des droits de l'homme.

Prenant en compte le contexte européen actuel dans lequel ce problème est abordé de diverses manières par l'Union européenne et par le Conseil de l'Europe.

Considérant que, outre la transmission des savoirs, l'une des missions de l'école est de former l'ensemble des citoyens en leur faisant prendre conscience des valeurs et des principes inhérents aux droits de l'homme, ce qui justifie la préférence, depuis longtemps affirmée, de la Commission nationale consultative des Droits de l'homme pour la formule « *Éducation aux droits de l'homme et à la citoyenneté* ».

### **La Commission nationale consultative des Droits de l'homme propose :**

**A – De donner la priorité à la formation continue des enseignants**, afin que l'éducation aux droits de l'homme fasse partie de l'éducation civique enseignée et des pratiques démocratiques qui donnent sens à la vie scolaire. À cet effet :

1) Les recteurs seront incités à organiser des actions de formation continue, sous diverses formes (stages, séminaires, colloques...). Il est nécessaire que ces formations, qui doivent concerner l'ensemble des enseignants, constituent des priorités effectives traduites dans le cahier des charges des IUFM et dans les conventions conclues entre les académies et les IUFM.

2) Les professeurs intervenant dans les IUFM, acteurs de la formation continue ci-dessus mentionnée mais aussi de formation initiale, doivent pouvoir bénéficier de séminaires organisés dans un esprit d'interdisciplinarité. Ces formations s'appuieront notamment sur les unités de formation et de recherche de droit, d'histoire, de sciences de l'éducation, de sciences humaines, de sciences économiques des universités. Il est par ailleurs indispensable que les ONG agréées par le ministère de l'Éducation nationale et les organisations syndicales soient invitées à participer à ces actions pour y apporter leurs compétences et leurs expériences d'engagement sur le terrain.

3) Les inspecteurs d'académie-inspecteurs pédagogiques régionaux d'histoire-géographie/éducation civique, de sciences économiques et sociales, devraient organiser des colloques pluridisciplinaires de plusieurs journées avec le concours d'universitaires, afin de donner des informations substantielles, d'ordre juridique, historique, philosophique, sur les droits de l'homme, aux enseignants actuellement responsables de l'éducation civique dans les collèges, de l'éducation civique, juridique et sociale dans les lycées.

4) Enfin, d'autres colloques, organisés sur les mêmes bases, s'adresseraient aux enseignants de diverses disciplines, aux chefs d'établissements, à des professeurs des écoles, aux conseillers d'éducation, mais aussi à des personnels

sociaux, de santé et administratifs, tous en relation, d'une façon ou d'une autre, avec les élèves.

### **B – De bâtir un véritable dispositif de formation initiale des enseignants**

5) Les futurs enseignants devront trouver à l'université, avant même d'entrer en IUFM, des unités d'enseignement (dites « valeurs libres », ou « valeurs de découverte ») mises en place par des professeurs de droit, d'histoire, de sciences de l'éducation, de sciences humaines, relatives aux droits de l'homme.

6) En IUFM, les professeurs formateurs organiseront des activités et des enseignements sur l'éducation aux droits de l'homme et à la citoyenneté, destinés aux professeurs des écoles, aux professeurs des lycées et collèges de toutes disciplines y compris de l'enseignement technique et professionnel. Les formes pourront varier : modules, colloques au cours de « journées banalisées », actions de sensibilisation avec le concours de membres d'ONG agréées par le ministère de l'Éducation nationale et d'organisations syndicales reconnues nationalement, dans le même esprit que pour la formation continue. Certains colloques seront ouverts à tous (chefs d'établissements, enseignants en activité et autres catégories de personnels).

7) Les futurs professeurs chargés de l'éducation civique et de l'éducation civique, juridique et sociale, bénéficieront d'une quinzaine d'heures consacrées à l'éducation civique au cours de l'enseignement de didactique des sciences sociales qui leur est déjà dispensé.

### **C – La CNCDH suggère que tous ces enseignements aient pour contenu à la fois :**

8) Une approche historique et juridique des textes fondamentaux (Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen de 1789 ; Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'homme et des libertés fondamentales ; Déclaration universelle des Droits de l'homme de 1948, pactes et protocoles qui en sont les déclinaisons ; Convention internationale des droits de l'enfant de 1989...).

9) Un travail de réflexion sur les pratiques adéquates pour faire vivre les droits de l'homme et la citoyenneté dans le milieu scolaire.

Le contenu du programme d'éducation civique des collèges pourrait être utilisé, à des niveaux conceptuels différents, comme « fil conducteur » pour élaborer les contenus de formation.

### **D – Elle suggère aussi que des épreuves aux divers concours portent sur les droits de l'homme et la citoyenneté :**

10) Au concours de professeur des écoles, l'épreuve orale qui se réfère à la philosophie de l'éducation ou à la culture générale devrait comporter des questions portant sur l'éducation aux droits de l'homme et à la citoyenneté.

11) Au concours de professeur des lycées et collèges, dans le cadre de l'épreuve orale sur dossier, l'entretien devrait permettre de vérifier la compréhension des principes des droits de l'homme et de laïcité, bref de la mission d'éducation civique qui incombe à tout enseignant.

## Avis sur les placements d'enfants en France

(Adopté par l'assemblée plénière du 6 juillet 2001)

En France, 150 000 enfants sont placés à la suite de décisions administratives ou judiciaires : c'est davantage, en proportion, que dans de nombreux autres pays d'Europe.

À l'occasion de la préparation de la session spéciale de l'assemblée générale des Nations unies de septembre 2001 consacrée aux enfants et en application, notamment des articles 9 et 27 de la Convention internationale relative aux Droits de l'enfant (CIDE), de l'article 8 de la Convention européenne des Droits de l'homme et de la législation française en vigueur, en particulier de l'article premier de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, la Commission nationale consultative des Droits de l'homme rappelle que tout doit être fait pour permettre aux enfants d'être élevés par leurs parents, en raison de quoi les soutiens doivent être orientés d'abord vers l'ensemble de la famille.

1) À cet effet, la Commission souhaite voir se concrétiser rapidement les conclusions et propositions :

- du rapport *Accueils provisoires et placements d'enfants et d'adolescents*, rédigé par Pierre Nave et Bruno Cathala avec Jean-Marie Deparis, à la demande conjointe des ministères de l'Emploi et de la Solidarité et de la Justice, rendu public en juillet 2000 ;
- du rapport *Le contradictoire et la communication des dossiers en assistance éducative* réalisé par un groupe de travail présidé par Jean-Pierre Deschamps, destiné au ministère de la Justice ;
- du rapport du groupe de travail *Famille et pauvreté*, installé par la ministre déléguée à la famille et à l'enfance en septembre 2000.

2) La Commission insiste sur la priorité qui doit être donnée à la prévention entendue comme offre d'accompagnement et non comme renforcement du contrôle. Les soutiens offerts par la famille élargie (grands-parents...) doivent pouvoir être naturellement pris en compte.

La prévention doit être développée dans le sens d'une recherche de la promotion des familles par l'effectivité de leurs droits fondamentaux et par la mise en œuvre d'actions qui allient soutiens individuels et collectifs multiformes, y compris dans le domaine culturel, offerts par des équipes pluridisciplinaires, d'accord pour intervenir à partir des demandes et aspirations des familles. Ces soutiens à la famille doivent être offerts également, même si un placement est intervenu, pour permettre aux parents de réoffrir le plus vite possible les bonnes conditions d'un retour de leur (s) enfant (s) au sein de la famille.

3) La Commission rappelle l'exigence de respecter les droits des familles et des enfants, en particulier :

- en garantissant l'effectivité à leur égard de tous les droits fondamentaux, tels que rappelés à l'article premier de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions ;

- d'utiliser toutes les mesures possibles de prévention avant de recourir au juge ;
- en introduisant le contradictoire dans les procédures d'assistance éducative :
  - les familles doivent pouvoir accéder à leur dossier avant l'audience et à tout moment de la procédure ;
  - le juge doit les informer, dès la première convocation, qu'elles ont cette faculté et qu'elles peuvent, pour cela, se faire accompagner ; outre les avocats cet accompagnement pourra être effectué par des personnes, associations ou organismes habilités pour cela et dont la liste sera jointe à la convocation de la famille ;
  - l'assistance d'un avocat doit être obligatoire en appel, en cas de placement exceptionnel à la naissance et dans les situations où il apparaît au juge que les intérêts d'un enfant qui n'est pas en âge de s'exprimer sont contraires à ceux de ses parents ;
  - si le juge sent qu'il se trouve avec la famille dans une situation d'incompréhension forte, de tension trop grande ou de conflit, il doit avoir l'obligation de conseiller à la famille de recourir à l'assistance d'un avocat ;
  - l'avocat doit pouvoir obtenir copie des pièces du dossier et pas seulement le droit à consultation sur place ;
  - les avocats ainsi sollicités doivent être particulièrement formés à la connaissance des personnes en situation de précarité (puisqu'elles sont majoritaires dans ces procédures), au dialogue avec elles et au droit de la protection de l'enfance ;
  - lorsqu'un placement provisoire a été ordonné en urgence, sans audition préalable de la famille, le juge des enfants doit avoir l'obligation de recevoir la famille dans un délai de quinze jours, faute de quoi les enfants sont remis à la famille ;
  - le Code de procédure civile doit prévoir une procédure d'appel en urgence et les cours d'appel doivent être dotées des moyens d'examiner les appels d'ordonnances de placement provisoire dans un délai de moins de 3 mois, faute de quoi les enfants seront remis à leur famille.

**4)** Dans le cas où une séparation s'avère néanmoins nécessaire, notamment en application de l'article 19 de la CIDE, la Commission demande que soient recherchées des solutions alternatives diversifiées qui permettent de sortir de la logique binaire dénoncée par le rapport Nave-Cathala (placement ou AEMO), en s'appuyant sur les expériences novatrices déjà menées.

Elle réclame :

- que la loi concernant la non séparation des fratries en cas de placement (loi du 30 décembre 1996) soit rigoureusement appliquée ;
- que le lieu de placement des enfants soit le plus proche possible du domicile de leurs parents (art. 135 de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions) et que soient prises en compte leurs difficultés éventuelles de déplacement pour maintenir les liens avec leurs enfants (difficultés financières ou autres) ;
- que soit respectée la place des parents à tous les stades de la procédure ;

- que soient interdits les placements à la naissance, sauf nécessité impérieuse et dûment motivée et jamais effectués selon la procédure d’urgence (la naissance n’étant pas un fait imprévisible qui ne permettrait pas d’entendre les parents) ;
- que les placements à la naissance qui auront néanmoins été ordonnés fassent l’objet d’un réexamen dans les quinze jours puis dans les trois mois ;
- que les placements en urgence effectués sans audition préalable ni des parents ni des enfants soient limités strictement aux cas d’urgence avérée, fondée sur des faits précis.

5) La Commission attire l’attention sur le risque de comportements destructeurs qui consistent à changer un enfant de famille d’accueil dès qu’un attachement trop fort se manifeste. Cet attachement est nécessaire au développement et à l’épanouissement de l’enfant et doit pouvoir se vivre sans concurrence avec la famille d’origine à laquelle l’enfant est également attaché, à condition qu’il soit élevé dans le respect de sa famille d’origine – et non dans le mépris à son égard – et dans la compréhension claire de la place de chacun.

6) La Commission recommande :

- qu’un travail soit systématiquement mené avec la famille d’origine de façon à la rétablir dans ses droits fondamentaux et/ou à renforcer les capacités parentales qui lui ont fait défaut (conformément aux missions de l’aide sociale à l’enfance) ;
- que les lieux de placement institutionnels soient régulièrement contrôlés et évalués ;
- que les procédures d’agrément des assistantes maternelles prennent en compte sérieusement l’ensemble de la famille d’accueil et que ces agréments soient renouvelés périodiquement après évaluation rigoureuse de la qualité de l’accueil offert ;
- que la formation des assistantes maternelles comporte obligatoirement une phase initiale qui se situe en amont de l’arrivée d’un enfant dans leur foyer ;
- que les juges des enfants aient l’obligation de réexaminer tous les ans la situation des enfants pour lesquels ils ont pris des décisions de placement, ainsi que celle de leur famille ;
- qu’à cette occasion, un bilan du travail fait avec l’enfant et avec sa famille d’origine soit précisément dressé.

Ces différentes évaluations devront se faire en associant l’État, les départements, les acteurs professionnels (magistrats, travailleurs sociaux, avocats), les associations et les usagers de l’aide sociale à l’enfance (enfants et parents).

7) La Commission insiste sur l’obligation de respecter la loi en ce qui concerne l’audition des enfants, conformément à l’article 12 de la CIDE : chaque enfant, en âge de s’exprimer, doit être entendu par le juge ; en cas de placement, il doit pouvoir s’exprimer régulièrement sur sa propre situation et sur son degré de satisfaction concernant la solution de placement retenue pour lui.

8) La Commission réclame enfin que des moyens financiers soient dégagés. Il est indispensable en particulier :

- de dispenser aux travailleurs sociaux et aux juges des enfants, ainsi qu’aux avocats, une formation qui leur permette de mieux comprendre les familles qu’ils rencontrent, dont une majorité vit des situations de pauvreté ;
- de leur garantir les moyens d’un travail en concertation, dans le respect de l’enfant, de ses parents et des acteurs impliqués autour d’eux, y compris des travailleuses familiales et des assistantes maternelles ;
- de créer des postes supplémentaires de travailleurs sociaux, et dans les tribunaux et cours d’appel actuellement surchargés, des postes supplémentaires de juges des enfants, et d’une façon générale de magistrats spécialisés ; ces créations doivent s’accompagner d’une réforme de la carte judiciaire pour veiller à une meilleure répartition des moyens, et d’une volonté de déjudiciarisation de l’assistance éducative.

## **Avis sur l’adhésion française au protocole additionnel aux conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (protocole I)**

(Adopté par l’assemblée plénière du 6 juillet 2001)

Pièce maîtresse du droit international humanitaire, les quatre conventions de Genève du 12 août 1949 visent à protéger « les victimes de la guerre ». Elles ont été complétées en 1977 par deux protocoles additionnels, le protocole I relatif à la protection des victimes de conflits armés internationaux et le protocole II relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux. Alors que la France a ratifié en 1984 le protocole II, elle était restée à l’écart du protocole I, jusqu’à ce jour.

La Commission nationale consultative des Droits de l’homme a attiré l’attention des pouvoirs publics sur l’importance du protocole I pour la modernisation du « droit de Genève », notamment dans ses avis des 6 avril 1990, 7 juillet 1994, 8 janvier 1998 et 16 février 1998.

La CNCDH tient également à rappeler qu’à la suite de l’engagement public pris il y a trois ans par le Premier ministre devant la Commission des Droits de l’homme des Nations unies, elle s’est préoccupée à plusieurs reprises de l’avancement du processus interministériel en cours.

**La Commission nationale consultative des Droits de l’homme :**

**I – Se félicite donc de l’adhésion de la France au protocole I qui, pour tardive qu’elle soit, marque un progrès important pour le droit français et renforce l’ensemble que constitue le droit international humanitaire.**

**II – Déploire néanmoins les nombreuses « réserves et déclarations interprétatives » qui assortissent l’adhésion française. Elle regrette de ne pas avoir été consultée au cours des travaux préparatoires et souhaite être à l’avenir mieux informée de l’évolution des textes en discussion qui concernent le droit humanitaire et les droits de l’homme, afin de pouvoir être associée à titre consultatif à leur élaboration.**

**III – Tout en reconnaissant que la faculté de formuler des réserves et déclarations interprétatives relève de l’appréciation de chaque gouvernement, la CNCDH souhaite que ces réserves et déclarations interprétatives ne puissent être regardées comme affaiblissant la portée de l’engagement souscrit et que l’interprétation qui en sera donnée soit conforme aux principes du droit international humanitaire.**

**1) Ainsi, elle tient en particulier à rappeler que les principes et règles du droit humanitaire s’appliquent aux armes nucléaires. Sans être à même d’ouvrir en l’état un débat sur le statut des armes nucléaires, qui a contribué à retarder l’adhésion de la France au protocole I, la CNCDH souligne que la stratégie de dissuasion nucléaire doit tenir pleinement compte de ces impératifs.**

**2) Souhaite également attirer l’attention du gouvernement sur la protection de la population civile, en particulier sur le fait que :**

**– d’une part la déclaration présentée sous le point 9 ne saurait remettre en cause « la définition des personnes civiles et de la population civile » donnée à l’article 50 du protocole I ;**

**– d’autre part, le point 11, en se référant à la protection de « sa » population civile, au lieu de « la » population civile, ne peut être entendu comme autorisant une protection discriminatoire selon un critère de nationalité ;**

**– en outre, le point 13 sur la protection des biens culturels doit s’interpréter en tenant dûment compte des engagements déjà assumés par la France au titre de la convention de La Haye de 1954 sur la protection des biens culturels en cas de conflits armés ;**

**– le point 14 ne saurait se référer au seul critère du « but spécifique » d’une attaque pour l’autoriser, sans prendre en compte ses conséquences sur la population civile, conformément à l’article 54 du protocole I ;**

**– le point 15 relatif aux cas de cessation de la protection spéciale aux « ouvrages contenant des forces dangereuses » tels que digues, barrages, centrales électriques ou nucléaires lorsque ces ouvrages peuvent « contribuer à l’effort de guerre », ne saurait autoriser des attaques à même d’entraîner des pertes sévères dans la population civile, que l’article 56 vise justement à protéger dans de telles situations.**

**IV – Regrette en outre vivement que la France n’ait pas accepté la compétence de la « Commission d’établissement des faits » prévue à l’article 90 § 2 du protocole qui constitue un progrès important du droit international humanitaire. Elle rappelle que ce mécanisme d’enquête propre au droit de Genève ne préjuge aucunement des compétences de la future**

**Cour pénale internationale. Elle souhaite que, dans son propre intérêt, la France fasse sans tarder la déclaration prévue à l'article 90.**

**V – Souhaite qu'un effort particulier soit fait pour la mise en œuvre effective du droit de Genève dans son ensemble sur le plan interne ainsi qu'en matière de formation et d'information du public.**

**VI – Recommande dans le même sens que la France envisage favorablement la ratification de la convention des Nations unies sur l'imprescriptibilité des crimes de guerre et de crimes contre l'humanité de 1968, et de la Convention européenne sur l'imprescriptibilité des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre de 1974.**

## **Avis sur la situation des droits de l'homme et du droit humanitaire en Israël et dans les territoires palestiniens**

(Adopté par l'assemblée plénière du 6 juillet 2001)

1) Guidée par les principes d'universalité et d'indivisibilité des droits de l'homme qui sont la base de la charte des Nations unies et de la Déclaration universelle de 1948.

2) Rappelant la nécessité de respecter la résolution 181 (II) de l'Assemblée générale des Nations unies qui crée deux États sur la terre de Palestine, ainsi que les résolutions pertinentes ultérieures.

3) Alarmée par l'escalade de la violence qui affaiblit les fragiles chances de la paix, par la multiplication des violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire quelle qu'en soit l'origine, et par l'absence d'enquêtes et de sanctions de ces violations.

4) Rappelant les progrès qui avaient été réalisés dans la recherche de la paix dans le cadre du processus d'Oslo.

5) Déplorant les espoirs déçus et soulignant l'urgence d'un cessez-le-feu pleinement respecté de part et d'autre, y compris l'arrêt de toutes les formes de terrorisme, et la nécessité du retour au dialogue et à la confiance dans les perspectives tracées, à la suite du sommet de Charm-el-Cheikh d'octobre 2000, par le rapport Mitchell et par les pourparlers récents entre les protagonistes.

6) Rappelant les efforts menés dans les instances internationales universelles et régionales, notamment ceux du Haut commissaire des Nations unies pour les Droits de l'homme et de la Commission des Droits de l'homme des Nations unies et des autres organes compétents, ceux du Conseil européen et du haut représentant de l'Union européenne pour la politique extérieure et de sécurité commune ainsi que ceux du Conseil de l'Europe.



## **La Commission nationale consultative des Droits de l'homme demande aux autorités françaises :**

- 1) De rappeler à toutes les parties concernées que le plein respect des droits de l'homme pour tous les peuples et tous les individus constitue la base fondamentale d'une paix juste et durable dans la région.
- 2) De donner une haute priorité à la nécessité de respecter et de faire respecter la quatrième convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre, dont l'applicabilité a été rappelée à maintes reprises.
- 3) D'appuyer la tenue d'une conférence des États parties aux conventions de Genève pour faciliter la mise en œuvre de la quatrième convention sur le terrain.
- 4) De poursuivre les efforts entrepris pour la mise en place d'observateurs indépendants et impartiaux chargés de veiller au respect des droits de l'homme par toutes les parties.
- 5) De développer le partenariat euro-méditerranéen en tenant compte des dispositions de la déclaration de Barcelone qui conditionnent la coopération, notamment économique, au respect des droits de l'homme.
- 6) De mettre l'accent dans ce cadre sur l'importance d'une véritable culture de la paix qui passe notamment par les manuels scolaires et les médias d'où les discours de haine doivent être exclus.
- 7) De veiller, dans la mise en œuvre de l'accord d'association entre l'Union européenne et Israël et de l'accord intérimaire entre l'Union européenne et l'Autorité palestinienne, à la pleine application des clauses concernant le respect des droits de l'homme.
- 8) De contribuer, avec leurs partenaires, à ce qu'il soit donné suite aux résolutions 2001/2 et 2001/8 de la Commission des Droits de l'homme des Nations unies ainsi qu'aux observations finales et recommandations des comités conventionnels des Nations unies, notamment celles du Comité des Droits de l'homme, du Comité sur les droits économiques, sociaux et culturels, du Comité contre la torture et du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale.

## **Avis sur l'asile en France**

(Adopté par l'assemblée plénière du 6 juillet 2001)

Le droit d'asile est un droit de l'homme fondamental prévu par la Déclaration universelle des Droits de l'homme, la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, la convention de Genève et les textes fondateurs qui régissent le fonctionnement de notre République. C'est un honneur pour la

France que d'y répondre dans des conditions favorables. Et pourtant, la situation actuelle ne correspond pas aux exigences élémentaires de respect des droits de l'homme qui s'imposent à notre pays.

C'est pourquoi l'avis qui suit propose une profonde réforme des conditions d'exercice du droit d'asile tant en France que dans l'Union européenne, dans le but de substituer à un système dont nombre d'aspects sont choquants sur le plan humain et peu respectueux des droits fondamentaux, une série de dispositions visant à permettre de donner en France et dans l'Union européenne sa pleine dimension au droit de l'homme d'importance majeure qu'est le droit d'asile.

## **I – Accès aux procédures d'asile**

### **A) La situation avant l'arrivée sur le territoire**

La Commission nationale consultative des Droits de l'homme recommande que :

- 1) Les sanctions aux entreprises de transport ne soient pas infligées lorsqu'un étranger exprime à l'embarquement son désir de demander l'asile.
- 2) Les « visas asile » soient délivrés par les postes diplomatiques ou consulaires français sans condition restrictive hors les cas de demandes jugées manifestement infondées.
- 3) Une formation sur l'asile soit dispensée au personnel des postes diplomatiques ou consulaires français.

### **B) La demande d'asile, depuis l'accès au territoire jusqu'à l'instruction finale de la demande**

#### **À titre principal**

- 4) Afin de remédier aux dysfonctionnements existants, la CNCDH propose que l'ensemble :
  - des questions de l'accès au territoire français des demandeurs d'asile ;
  - et de la décision à prendre sur l'octroi de la qualité de réfugié ouvrant droit à un titre de séjour relève désormais d'un seul organisme dont la forme, conformément à l'avis de la CNCDH du 1<sup>er</sup> octobre 1997, pourrait être celle d'une autorité administrative indépendante dont le président et les membres seraient nommés par le Premier ministre ou par décret en Conseil des ministres selon des critères à définir.

Il convient que cet organisme jouisse d'une autonomie budgétaire très large, à partir d'une dotation annuelle, et d'une indépendance totale quant aux décisions à prendre dans le cadre de sa compétence. L'avantage de ce système est celui d'une simplification considérable pour les intéressés et d'un raccourcis-

sement des délais d'instruction, lequel constitue la pierre angulaire de toute politique efficace de l'asile sur tous les plans.

#### **a) Structure**

Cet organisme doit avoir un siège dans la région parisienne et des antennes dans les principaux lieux d'entrée des demandeurs d'asile y compris dans les DOM TOM, avec la faculté d'envoyer dans des délais très courts des membres compétents de son personnel en cas d'arrivée sur les autres points du territoire.

#### **b) Compétence**

La compétence de cet organisme doit s'exercer immédiatement et à titre exclusif dès l'arrivée à la frontière du demandeur d'asile. Toute autorité avec laquelle le demandeur est en premier contact doit immédiatement mettre ce dernier en relation avec cet organisme et lui fournir sans délai la possibilité de remplir une demande d'asile.

Le demandeur d'asile doit dès cet instant être informé de ses droits dans une langue qu'il comprend.

Si dès l'abord il est considéré que la demande d'asile est manifestement infondée, l'intéressé demeurant en zone d'attente pendant tout le temps de cette procédure, ou que le demandeur d'asile se situe dans un des cas cités à l'article 10 de la loi du 25 juillet 1952, l'organisme peut prendre, selon une procédure d'urgence, une décision pouvant être frappée, avec assistance d'avocat ou de tiers et d'interprète dans les deux cas, d'un recours de caractère suspensif.

L'intervention des préfectures est donc supprimée. Un titre de séjour spécifique de demandeur d'asile doit être établi par le ministère de l'Intérieur sur avis conforme de l'organisme et remis à celui-ci pour transmission à l'intéressé, sauf menace grave pour l'ordre public sous réserve d'un contrôle suspensif du juge.

L'instruction des demandes, dans tous les domaines, sauf difficulté exceptionnelle dûment reconnue par la Commission des recours, doit être réalisée dans le délai de six mois prévu par la circulaire de 1991 et les moyens nécessaires matériels et humains mis à la disposition de cet organisme pour que ce délai soit respecté.

Devant cet organisme, les garanties de procédure les plus fermes doivent être mises en place : instruction réellement contradictoire, entretien obligatoire, assistance d'un tiers pouvant être un avocat (avec accès de tous à l'aide juridictionnelle), assistance d'un interprète, droit pour l'intéressé de lire le compte rendu d'entretien dans une langue qu'il reconnaît comprendre et de faire enregistrer, le cas échéant, son désaccord. L'entretien doit être précédé d'un exposé de ses droits à l'intéressé dans sa langue selon un texte uniforme et rendu public et de la réglementation en matière d'asile.

Les moyens nécessaires doivent être mis à la disposition de la Commission des recours pour statuer sur les recours dans le délai le plus bref possible. Les mêmes conditions d'assistance d'un interprète, d'un avocat et d'un tiers doivent être assurées.

### **En tout état de cause**

#### *a) En ce qui concerne l'arrivée sur le territoire*

#### **5) La CNCDH recommande que :**

– La règle soit que tout étranger demandant l'asile à la frontière voie sa demande effectivement examinée par l'OFPRA dès son arrivée sur le territoire. L'OFPRA doit être le seul organe compétent en matière d'asile, y compris en présence d'une procédure prioritaire ou dans le cadre d'une décision de rejet d'admission sur le territoire lorsqu'il s'agit de déterminer le caractère manifestement infondé éventuel de la demande d'asile.

– L'intervention du juge judiciaire dans le cadre de la prolongation du maintien en zone d'attente s'inscrive dans les mêmes délais que ceux prévus en matière de garde à vue (24 heures).

– Le refus d'entrée entraînant une mesure de refoulement du demandeur d'asile puisse faire l'objet d'un recours suspensif devant la juridiction administrative.

– Les efforts effectués concernant l'information sur la procédure soient renforcés ; qu'une notice simple d'information dans une langue dont les termes sont compréhensibles par l'étranger maintenu en zone d'attente, lui soit remise et, s'il est analphabète ou illettré, que l'information sur les procédures lui soit transmise oralement dans une langue qu'il reconnaît comprendre.

– Le demandeur puisse bénéficier d'une assistance juridique.

– Les interprètes soient mieux formés et jouissent d'un statut indépendant.

– Les associations humanitaires puissent exercer une assistance humanitaire et juridique permanente auprès des étrangers maintenus et ce dès la première heure de maintien.

#### *b) En ce qui concerne les mineurs isolés*

**6) La CNCDH réaffirme et réitère sa recommandation d'admission immédiate sur le territoire français. Les mineurs isolés ne doivent pas être placés en zone d'attente mais recevoir immédiatement une protection judiciaire et le soutien des services de l'aide sociale à l'enfance.**

**Les recommandations suivantes constituent une première étape à terme pour aboutir à la solution principale préconisée par la CNCDH :**

– La présomption de minorité est acquise dès lors que la personne se déclare mineure à moins qu'une décision de justice ne conclue à la majorité au vu d'un faisceau d'expertises (médicales, psychologiques) scientifiquement sûres

et qui respectent la dignité du jeune demandeur. Le mineur ou son représentant doit avoir la possibilité de demander une contre-expertise.

– Un administrateur *ad hoc*, de préférence une association compétente, doit être désigné dès le début de la procédure et veiller sur les intérêts du mineur ; notamment pour la désignation d'un avocat, qui fera office d'accompagnement psychologique et social du mineur et qui signalera au procureur toute situation de danger.

– Si le refoulement du mineur est décidé, l'administrateur doit en être systématiquement avisé afin qu'il puisse s'assurer que les conditions d'accueil et de protection dans le pays de destination sont conformes à l'intérêt supérieur de l'enfant, tel que protégé par la Convention internationale des Droits de l'enfant, et éventuellement exercer un recours.

### *c) En ce qui concerne le rôle des préfectures s'il devait être maintenu*

#### **7) La CNCDH recommande que :**

– L'autorisation provisoire de séjour soit remise immédiatement à la personne qui exprime à la préfecture son souhait de faire une demande d'asile. Que si, à titre exceptionnel, une convocation est remise en vue de la délivrance de cette autorisation provisoire de séjour, la date de rendez-vous soit fixée dans un délai extrêmement bref suivant la première présentation à la préfecture.

– Des critères clairs soient rappelés fermement par voie de circulaire afin d'uniformiser la procédure au niveau des préfectures, et de veiller à ce qu'elle soit appliquée.

– Les demandeurs soient mieux informés et orientés sur la procédure à suivre.

– À défaut d'une adresse personnelle du demandeur d'asile, l'État assume la responsabilité de sa domiciliation, soit en y faisant procéder par un service public, soit en confiant cette mission à des associations pourvues des moyens nécessaires.

### *d) En ce qui concerne la procédure devant l'OFPRA*

#### **8) La CNCDH recommande que :**

– La convocation à un entretien à l'OFPRA soit généralisée pour tous les dossiers le plus rapidement possible.

– Pendant cet entretien, le demandeur soit autorisé à se faire accompagner d'un conseil de son choix, un avocat ou un membre d'une association par exemple.

– L'aide juridique soit étendue aux entretiens devant l'OFPRA.

– Le demandeur puisse lire le compte rendu de l'entretien, traduit dans une langue qu'il reconnaît comprendre, et faire enregistrer le cas échéant son désaccord.

- Les décisions de l’Office soient plus amplement motivées dans des termes simples et clairs.
- Les demandeurs d’asile dans les DOM-TOM bénéficient des mêmes garanties qu’en métropole et que la procédure prioritaire soit utilisée uniquement dans les cas prévus par la loi.
- Le Conseil de l’OFPRA soit composé d’une part plus importante de représentants de la société civile (associations et universitaires).

*e) En ce qui concerne la procédure devant la Commission des recours des réfugiés*

**9) La CNCDH recommande que :**

- Dans tous les cas, le recours devant la Commission des recours des réfugiés soit suspensif de l’exécution des mesures d’éloignement, sous réserve de la menace grave pour l’ordre public mentionnée par l’article 10 de la loi du 25 juillet 1952.
- L’aide juridictionnelle ne soit plus soumise aux conditions de régularité de l’entrée en France et de durée de titre de séjour, et que soit facilité l’accès à cette aide.
- Le système d’interprétariat et de traduction soit amélioré.
- Les frais nécessités par les recours soient pris en charge par l’État : transport, traductions, avocat... et/ou la possibilité de demander les frais « irrépétibles » en Commission des recours.
- La composition de la Commission des recours soit modifiée, notamment que le membre désigné par le conseil d’administration de l’OFPRA ou de l’organisme agréé soit remplacé par un magistrat.

*f) En ce qui concerne les demandes d’asile territorial*

**10) La CNCDH recommande que :**

- Le refus soit motivé par le ministre, tout spécialement lorsque la demande a été signalée par l’OFPRA ou la Commission des recours des réfugiés.
- Le recours contre la décision de rejet soit suspensif.
- Les demandeurs d’asile territorial bénéficient des mêmes mesures sociales (allocations, hébergement...) que les autres demandeurs d’asile.

## **II – Les conditions de vie des demandeurs d’asile**

Les recommandations qui suivent ont pour objectif de corriger les divers dysfonctionnements analysés, de donner aux demandeurs d’asile la possibilité d’un choix véritable entre la vie en milieu ouvert ou la vie en centre d’accueil, de proposer les voies d’une amélioration de la qualité de l’accueil, en France

des demandeurs d'asile et par voie de conséquence, un progrès dans le processus d'insertion des réfugiés dans notre société.

Ces propositions valent pour **tous les demandeurs d'asile**, notamment pour les personnes qui demanderaient l'asile au regard des dangers et des risques qu'elles encourent dans leur pays quant à leur vie et leur liberté (aujourd'hui l'asile territorial prévu à l'article 13 de la loi du 24 juillet 1952), y compris pour les personnes en attente d'une décision en application de la convention de Dublin. Tous doivent bénéficier des mêmes droits sociaux et des mêmes modalités d'accueil que les demandeurs d'asile se réclamant de la convention de Genève.

**11) L'autorisation d'avoir un emploi, donc le droit au travail**, devraient être accordés à tout demandeur d'asile six mois après la date du dépôt de sa demande du statut de réfugié.

**12) La formation professionnelle**, devrait lui être ouverte deux mois après cette même date, qu'il se trouve en CADA ou en milieu ouvert, qu'il s'agisse d'adultes ou de mineurs pouvant entrer en apprentissage.

**13)** Dans le cas où un demandeur d'asile ne bénéficierait ni d'un emploi ni d'une formation professionnelle rémunérée, et ne serait pas hébergé en CADA, une **allocation spécifique** devrait lui être versée, d'un montant équivalent à celui du RMI, et prendre en compte la situation familiale.

**14) L'accompagnement social**, des demandeurs d'asile est une absolue nécessité : cet accompagnement comprend un soutien juridique et administratif tout autant que des aides économiques ou concernant la santé.

a) Il est nécessaire de développer l'accompagnement social en milieu ouvert et de créer, à cette fin, des lieux (« plates-formes ») où les demandeurs d'asile trouveraient aide et conseils aussi bien en matière d'emploi et d'entrée dans la formation professionnelle qu'en ce qui concerne l'accès aux soins, ainsi que l'aide administrative et juridique nécessaire à la constitution des dossiers liés à l'obtention du statut de réfugié.

b) L'accompagnement social dans les centres d'accueil doit être renforcé, qu'il s'agisse des centres dits d'urgence aussi bien que des CADA.

**15)** Il est nécessaire de créer de **nouvelles places en CADA** ainsi que de **nouveaux centres**, quelles que soient les mesures prises par ailleurs, notamment en matière de délais d'obtention du statut de réfugié. Il est nécessaire de maintenir la coordination et la cohérence des centres.

**16) Pour les mineurs isolés, il est indispensable de renforcer l'accompagnement social** en créant, notamment, un ou plusieurs centres d'accueil **d'urgence** situés aussi près que possible des lieux où la plupart d'entre eux arrivent en France, ainsi que plusieurs centres d'accueil et d'orientation pour mineurs demandeurs d'asile.

**17) Réserver des logements sociaux** aux réfugiés ayant obtenu ce statut, grâce à une convention nationale et des conventions départementales avec les HLM.

**18) Une offre systématique d'apprentissage de la langue française** doit être organisée pour tous les demandeurs d'asile, notamment pour ceux qui sont hébergés en CADA.

C'est en prenant en compte ces recommandations que les conditions de vie offertes aux demandeurs d'asile en France seront à la hauteur du respect de ces personnes et de leur dignité, conformément à ce qu'exige la mise en œuvre des droits de l'homme et de nos principes constitutionnels.

*« L'exil, avec son cortège de douleurs et de difficultés rend [...] l'individu très vulnérable. Aussi est-il de la plus haute importance que les États membres accueillent ces personnes dans les meilleures conditions de dignité et leur offrent un environnement social favorable à l'examen de leur demande d'asile ».*

La CNCDH forme le vœu que soit retenu au niveau européen *« le principe d'une prise en charge la plus complète possible des demandeurs d'asile sous la forme de prestations en nature ou d'une aide financière permettant aux intéressés de vivre dignement »*. (Note de la délégation française au Conseil de l'Union européenne. Juin 2000).

### **III – Les déboutés du droit d'asile**

La CNCDH constate, d'une part, que l'interprétation restrictive que font les autorités françaises, tant des stipulations de la convention de Genève en ce qui concerne les agents de persécution que des conditions d'octroi de l'asile territorial, conduit à écarter de l'asile des personnes et familles dont la vie et la liberté sont gravement menacées ; d'autre part, que des personnes déboutées du droit d'asile, mais qu'il est impossible de renvoyer dans leur pays, sont maintenues dans une situation de grande précarité juridique et matérielle.

La CNCDH recommande :

**19)** Que l'article 2 de la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile soit modifié aux fins :

a) de préciser, conformément aux recommandations du Haut Commissariat aux réfugiés, que les persécutions mentionnées à l'article premier de la convention de Genève peuvent émaner de groupes non-étatiques ;

b) d'ajouter que la qualité de réfugié est également reconnue par l'OFPRA à toute personne qui établit que sa vie ou sa liberté est menacée dans son pays ou qu'elle y est exposée à des traitements inhumains et dégradants contraires à l'article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'homme et des libertés fondamentales, cette dernière disposition entraînant l'abrogation de l'article 13 de la même loi relatif à l'asile territorial ;



20) Qu'en tout état de cause, soit créé un titre de séjour délivré de plein droit aux personnes qui, après avoir été déboutées de leur demande d'asile, ne peuvent pas être renvoyées hors du territoire français soit parce qu'elles sont ressortissantes de pays qui font officiellement l'objet de moratoires de renvoi, soit parce que les arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière et/ou les décisions fixant le pays de renvoi les concernant ont été annulés par la juridiction administrative sur le fondement de l'article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'homme et des libertés fondamentales.

## **IV – L'harmonisation des politiques d'asile en Europe**

### **A) L'accès au territoire des États membres**

#### **a) En ce qui concerne la généralisation des visas**

21) La conjugaison de l'exigence très généralisée de visa avec l'application du principe de responsabilité des transporteurs empêche en pratique les demandeurs d'asile d'entrer régulièrement sur le territoire européen pour solliciter l'asile car ils proviennent généralement de pays soumis à visa.

Aussi la CNCDH invite-t-elle le gouvernement à œuvrer dans le cadre de l'Union pour que soit adopté le principe de la délivrance par les postes diplomatiques de « visas asile », sans condition restrictive, hors le cas de demandes jugées manifestement infondées, principe dont elle a recommandé l'adoption dans le cadre national au 1 du présent avis.

#### **b) En ce qui concerne les sanctions à l'égard des transporteurs**

22) La CNCDH déplore que l'harmonisation vise à renforcer un dispositif répressif qui ne préserve pas effectivement le droit des demandeurs d'asile d'accéder au territoire pour présenter leur demande. En raison des risques que ce dispositif présente pour l'exercice du droit d'asile, la CNCDH réaffirme la nécessité déjà établie au chapitre I d'un aménagement du régime des sanctions à l'égard des transporteurs acheminant des étrangers sur le territoire. Elle recommande que ne soient pas instituées de sanctions envers les transporteurs en cas d'acheminement d'un étranger ayant exprimé à l'embarquement son désir de solliciter l'asile. Si cet aménagement se révélait impossible, il conviendrait d'envisager la suppression d'un mécanisme de responsabilité contraire aux règles et principes du droit international, aux engagements des États en matière de droits de l'homme et au respect absolu du droit de demander l'asile affirmé par les États européens à Tampere.

#### **c) En ce qui concerne le renforcement de la répression pénale de l'aide à l'entrée, à la circulation et au séjour des étrangers en situation irrégulière**

23) La CNCDH recommande l'insertion dans ce dispositif d'une référence à l'article 31 de la convention de Genève afin de rappeler l'immunité pénale ac-

cordée aux demandeurs d'asile du fait d'une entrée ou d'un séjour irrégulier. Elle réaffirme en outre la nécessité que le gouvernement œuvre pour que les États appliquent obligatoirement « la clause humanitaire » visant à immuniser pénalement ceux qui apportent une aide désintéressée aux demandeurs d'asile.

## **B) Les procédures de traitement des demandes d'asile**

### **a) En ce qui concerne la convention de Dublin**

**24)** La CNCDH prend acte de certaines orientations favorables qui se dessinent notamment par l'amorce d'une meilleure prise en compte de l'unité familiale et par les garanties procédurales annoncées dans la proposition de directive. Toutefois elle déplore une nouvelle fois l'application prématurée de la convention de Dublin qui, en posant le principe du traitement d'une demande par un seul État, prive le demandeur du droit de choisir son pays d'asile, alors que les conditions d'octroi de l'asile ne sont toujours pas harmonisées entre les États de l'Union. Elle déplore également la mise en place d'un système de fichage des demandeurs d'asile les assimilant de surcroît aux étrangers en situation irrégulière.

**25)** Prenant acte du souci de l'Union d'améliorer le système Dublin, elle regrette que le bilan qui en a été dressé n'ait pas donné lieu à publication et invite le gouvernement à agir en ce sens auprès de ses partenaires européens. Les difficultés de mise en œuvre de ce système étant néanmoins connues, ainsi que son incapacité à prendre en compte véritablement les liens familiaux, culturels et linguistiques des demandeurs d'asile, elle recommande l'adoption d'un système simple qui permette au demandeur de solliciter l'asile là où il dépose sa demande. Elle rappelle également la nécessité de doter les demandeurs d'un statut protecteur prévoyant notamment que lorsqu'ils ont été admis au séjour et que leur demande est en cours d'examen, ni ce séjour, ni cet examen ne pourront être suspendus pour des motifs liés à la détermination de l'État responsable.

**26)** La CNCDH souhaite que le gouvernement profite de l'ouverture du débat pour marquer fermement son opposition à la possibilité d'un refus d'examen de la demande d'asile au seul motif qu'il existerait un « pays tiers sûr » susceptible d'accueillir le demandeur, et convaincre ses partenaires européens de la nécessité d'abandonner cette notion qui est étrangère et contraire à la convention de Genève. En tout état de cause, elle l'invite également à exiger tout de suite que la proposition de directive sur les normes minimales de procédure qui, certes, donne des garanties concernant « le pays tiers sûr » ou encore, selon la notion nouvelle, « le pays de premier asile », soit amendée pour que soit reconnu un caractère suspensif aux recours formés contre la décision de renvoi dans de tels pays par les États européens qui y procèdent.

### **b) En ce qui concerne les normes minimales de procédure**

**27)** Si la CNCDH se félicite des garanties énoncées dans la proposition de directive de la Commission du 20 septembre 2000, elle entend néanmoins appe-

ler l'attention du gouvernement sur certaines dispositions particulièrement contestables :

– *en premier lieu*, elle entend souligner une nouvelle fois (avis de la CNCDH du 17 juin 1999 relatif au rapprochement des politiques d'asile en Europe) l'absolue nécessité que les normes minimales comprennent « en toutes circonstances » la garantie essentielle d'un recours suspensif et demande donc au gouvernement d'œuvrer pour que ne soit pas admise la possibilité laissée aux États de déroger au principe du caractère suspensif des recours aussi bien lorsque la demande est jugée irrecevable au motif que le demandeur peut être renvoyé dans un pays tiers sûr, que lorsqu'elle est rejetée comme manifestement infondée, ou encore pour des motifs de sécurité nationale ou d'ordre public (art. 33) ;

– *en second lieu*, elle déplore, en dépit de l'encadrement dont elle fait l'objet (annexe II de la proposition de directive du 20 septembre 2000), la référence à la notion de pays d'origine sûrs, issue des conclusions de Londres de 1992, qui autorise le traitement des demandes des ressortissants de ces pays selon une procédure accélérée. Elle réitère également à cette occasion son opposition au principe d'irrecevabilité des demandes d'asile émanant de ressortissants des États membres qui résultent du protocole n° 2 annexé au traité d'Amsterdam (protocole Aznar) et qui constitue, comme elle l'a déjà exposé dans un précédent avis, une violation flagrante de la convention de Genève. Elle invite à cet égard le gouvernement à prendre les initiatives nécessaires pour que la France procède, à l'instar de la Belgique, à la déclaration prévue au d) du protocole lui permettant de procéder à l'examen individuel des demandes émanant de ressortissants des États membres ;

– *en troisième lieu*, elle réitère les recommandations faites dans ses précédents avis concernant le caractère exceptionnel que doit revêtir la rétention et le caractère « strictement limité » de sa durée, l'exigence d'un contrôle du juge judiciaire et l'interdiction du placement en rétention des mineurs, ce conformément aux principes dégagés par le Conseil constitutionnel en la matière et par la Cour européenne des Droits de l'homme de la CEDH, ou qui résultent de la Convention sur les Droits de l'enfant de 1989 ;

– *enfin*, tout en se félicitant des garanties données aux mineurs isolés, la CNCDH recommande que les principes qu'elle a rappelés et les mesures qu'elle a préconisées dans l'ordre interne servent de référence pour le gouvernement dans les négociations communautaires en la matière.

### **c) En ce qui concerne les conditions d'accueil des demandeurs d'asile**

**28)** La CNCDH prend acte de l'évolution en faveur d'un statut protecteur des demandeurs d'asile qui va, notamment en matière d'accès à l'emploi, au-delà des garanties qui leur sont reconnues en France actuellement. Toutefois ce statut reste, en l'état de la proposition, en deçà du seuil minimal de droits dont elle a recommandé l'adoption sur le territoire national dans le chapitre II du présent avis. Aussi, si elle invite le gouvernement à soutenir la proposition de directive communautaire, elle souhaite qu'il œuvre pour l'amender afin d'atteindre le seuil minimal de protection précédemment recommandé dans le cadre national.

## C) Le contenu des protections au titre de l'asile

### a) En ce qui concerne la protection au titre de la convention de Genève

29) La CNCDH déplore que l'examen de la question de fond essentielle relative aux critères d'éligibilité au statut soit reporté à plus tard. En tout état de cause, elle rappelle que l'Union européenne ne saurait, sous couvert d'interprétation de la convention de Genève, ajouter des normes contraires à cette Convention qui est un instrument international de protection des réfugiés. Elle réaffirme à cet égard avec le HCR que « *le critère essentiel d'octroi de la protection internationale est le risque d'un grave péril – la présence d'une crainte fondée de persécution – indépendamment de l'agent de persécution* » et que « *ceux qui remplissent les critères du statut de réfugié doivent jouir de l'intégralité des droits prévus dans cette convention et ne doivent pas se voir offrir en lieu et place de ce statut une forme de protection de seconde catégorie* ».

30) Aussi, comme elle l'avait déjà dit notamment dans une précédente note d'orientation du 3 juillet 1997, elle recommande une nouvelle fois de faire prévaloir une interprétation de la convention de Genève qui ne limite pas son application aux demandeurs éprouvant des craintes de persécution par rapport aux autorités publiques et souhaite que le gouvernement œuvre pour que cette interprétation s'impose dans l'ensemble de l'Union par son inscription dans un texte communautaire.

### b) En ce qui concerne la protection temporaire

31) Prenant acte de cette proposition de directive communautaire qui peut contribuer utilement à la protection des personnes en quête d'asile en Europe, la CNCDH s'inquiète toutefois de ce qu'en dépit de la volonté affirmée que la protection temporaire ne préjuge pas de la reconnaissance du statut de réfugié, cette protection constitue un moyen pour les États de faire échec au statut de réfugié plus contraignant pour eux mais qui est plus protecteur pour les demandeurs car moins précaire. Ce risque est d'autant plus sérieux qu'une grande marge de manœuvre leur est laissée quant à l'interprétation du risque (« *risque de ne pouvoir traiter ce flux* »...) et quant à la mise en œuvre de cette directive.

C'est la raison pour laquelle elle recommande d'apporter plusieurs amendements à la proposition, relatifs, d'une part à la suppression de la subordination de la protection temporaire à la recherche préalable « *d'une possibilité d'aide d'urgence et d'action sur place* » (art. 5), qui crée le risque de voir les États préférer financer une aide sur place ou dans les États limitrophes pour échapper à leur obligation de protection, d'autre part, à la possibilité laissée aux États de suspendre l'examen de la demande lorsqu'est mis en œuvre un régime de protection temporaire (art. 16,2), enfin à la durée de la protection temporaire (trois ans), qui doit être réduite à un temps maximum de trois mois comme la CNCDH l'a recommandé dans un de ses précédents avis.

### **c) En ce qui concerne la protection complémentaire**

32) La CNCDH prend acte de ces dispositions qui visent à offrir une protection à ceux qui ne sont pas couverts par la convention de Genève et invitent les États à leur offrir un même niveau de garanties processuelles, mais elle rappelle qu'une interprétation correcte de la convention de Genève (notamment en matière d'auteur des persécutions, mais aussi de groupe social) devrait lui permettre le plus souvent d'assurer la protection demandée.

### **d) En ce qui concerne le partage des responsabilités entre États**

33) Si le partage des charges financières suscitées par la demande d'asile paraît un principe utile sous réserve de ses conditions d'application, la CNCDH exprime en revanche, en dépit du consentement requis des bénéficiaires de l'asile et du caractère temporaire de la protection sollicitée, sa vive inquiétude à l'égard des risques notamment discriminatoires d'un système de répartition géographique des demandeurs d'asile laissé à la discrétion des États.

## **Avis sur les dispositions législatives proposées par le Gouvernement en vue de renforcer la lutte contre le terrorisme**

(Adopté le 29 octobre 2001)

Le Gouvernement ayant présenté en urgence devant le Parlement, en vue de renforcer la lutte contre le terrorisme, une série d'amendements au projet de loi relatif à la sécurité quotidienne, la Commission nationale consultative des Droits de l'homme (CNCDH) a décidé de procéder d'office à un examen de ces textes qui, de diverses façons, touchent les conditions d'exercice des libertés publiques et la protection des droits fondamentaux.

1) Toute démocratie a le droit et le devoir de se défendre. Les attentats commis aux États-Unis le 11 septembre 2001 ont ainsi conduit le Gouvernement à prendre en considération une possible aggravation de la menace terroriste en France et, par suite, à proposer de renforcer les moyens de prévenir ce risque et d'en protéger la population. La CNCDH estime cependant indispensable de veiller à ce que les mesures prises à cette fin par les pouvoirs publics n'apportent à l'exercice des libertés et droits fondamentaux que des restrictions dûment justifiées par les nécessités de la lutte contre le terrorisme et strictement proportionnées à ces nécessités.

2) La CNCDH regrette en premier lieu que le Gouvernement, agissant dans la hâte, ait choisi de saisir le Parlement de dispositions aussi substantielles par la voie d'amendements à un projet de loi dont la discussion était déjà très avancée, puisqu'ayant dépassé le stade de la commission mixte paritaire. Il en

résulte que le Conseil d'État n'a pas été consulté sur ces textes, qui modifient notamment des dispositions très sensibles du Code de procédure pénale, et que le Parlement n'aura pu lui-même en débattre que sous des contraintes de temps et de procédure extrêmement étroites.

3) Relevant, en deuxième lieu, que le Gouvernement n'entend proposer ces mesures de lutte contre le terrorisme que « *pour une période déterminée liée aux circonstances actuelles* », la CNCDH estime que la durée envisagée de cette période, expirant le 31 décembre 2003, est trop longue et devrait être abrégée d'un an pour expirer le 31 décembre 2002.

Il est en effet impossible de prévoir aujourd'hui si, quand et comment les circonstances actuelles vont se maintenir ou se modifier, ni donc comment va évoluer la menace terroriste potentielle qui motive aujourd'hui les propositions du Gouvernement. La réduction d'un an de la période d'application du dispositif de lutte contre le terrorisme n'affaiblirait pas l'efficacité de cette lutte ; elle obligerait seulement à s'interroger plus tôt sur le bien fondé du maintien ou de l'éventuelle modification de ce dispositif, au vu de la situation du moment et du rapport d'évaluation établi par le Gouvernement.

La CNCDH souhaite être saisie pour avis, le moment venu, du projet de loi qui sera alors élaboré et du rapport d'évaluation.

4) En troisième lieu, la CNCDH émet les observations et réserves suivantes au sujet de plusieurs des amendements ici examinés.

A) En ce qui concerne les amendements insérant les articles 78-2-2 et 76-1 nouveaux dans le Code de procédure pénale, aux fins de permettre, dans certaines conditions, d'une part la visite de véhicules et, d'autre part, des perquisitions au stade de l'enquête préliminaire, la CNCDH considère que le champ d'application de ces procédures dérogatoires au droit commun doit être strictement circonscrit à la lutte contre le terrorisme. À cet égard, s'il est facilement compréhensible que ces dispositions puissent être mises en œuvre aux fins de recherche et de poursuite, non seulement des actes de terrorisme proprement dits mais aussi des infractions en matière d'armes et d'explosifs, il ne paraît pas justifié qu'elles soient étendues, de façon globale, aux « faits de trafic de stupéfiants », lesquels peuvent d'ailleurs couvrir, selon l'un des articles du Code pénal auquel il est fait renvoi, la simple détention de stupéfiants. Quelle que soit leur gravité intrinsèque, les infractions en matière de stupéfiants ne sont pas nécessairement liées au financement d'activités terroristes. Le texte des deux amendements devrait donc préciser que, s'agissant des faits de trafic de stupéfiants, les deux procédures dérogatoires susmentionnées ne peuvent être utilisées que lorsque ces faits sont en relation avec la recherche et la poursuite d'actes de terrorisme.

La CNCDH demande que le texte des deux nouveaux articles du Code mentionne également que les réquisitions du procureur de la République doivent être précisément motivées.

En ce qui concerne l'amendement relatif à la visite des véhicules, il serait utile de préciser qu'en cas d'absence du conducteur ou du propriétaire du vé-

hicule, la présence d'une personne extérieure – qui représente une garantie – n'est pas requise si la visite peut comporter des risques particuliers « *pour cette personne* ».

Par ailleurs, on relève que chacun des deux amendements ici examinés comporte un alinéa selon lequel le fait que les opérations de visite de véhicules ou de perquisition ainsi réalisées révèlent des infractions autres que celles dont la poursuite justifiait le recours à ces procédures exceptionnelles, « *ne constitue pas une cause de nullité des procédures incidentes* ». La CNCDH s'inquiète d'une telle rédaction qui, dans sa généralité, absout systématiquement par avance non seulement la découverte fortuite d'infractions autres que celles recherchées, mais aussi, éventuellement, un usage sciemment abusif des procédures dérogatoires. Une telle disposition ne saurait, bien entendu, être admise que sous réserve de la régularité de la procédure dérogatoire elle-même. Mais en outre, considérant que les opérations de fouille de véhicules et de perquisition de locaux ont un impact beaucoup plus large que les contrôles d'identité, à propos desquels l'article 78-2 du Code de procédure pénale énonce déjà une règle analogue, la Commission pense qu'il y a lieu de s'interroger sur le principe même de cette « purge » systématique de la nullité des procédures incidentes, du moins quand il s'agit de la découverte fortuite de délits mineurs.

De façon plus générale, la CNCDH exprime enfin le vœu que la mise en œuvre des dispositions nouvelles fondées sur les nécessités de la lutte contre le terrorisme fasse l'objet d'instructions ministérielles rappelant que ces opérations ne devront être ordonnées que dans le strict respect des conditions fixées par la loi, proscrivant fermement tout recours laxiste ou abusivement élargi aux procédures dérogatoires, ainsi que toute pratique discriminatoire notamment à caractère raciste dans leur application, et soulignant enfin la nécessité pour le procureur de la République de conserver la maîtrise effective des opérations menées selon ses réquisitions.

Le Gouvernement devra donner aux magistrats les moyens supplémentaires nécessaires à l'exercice de ces nouvelles missions.

B) En ce qui concerne les trois amendements modifiant respectivement le Code de l'aviation civile, le Code des ports maritimes et la loi du 12 juillet 1983 réglementant les activités de surveillance, de gardiennage et de transports de fonds, qui prévoient que des agents de sécurité d'entreprises privées, préalablement agréés par une autorité publique, pourront procéder en certains lieux et en certaines circonstances à l'inspection visuelle des bagages à main et, avec le consentement des personnes intéressées, à la fouille des bagages et à des palpations de sécurité de ces personnes, la CNCDH, sans méconnaître les justifications actuelles du renforcement des contrôles de sécurité et la difficulté d'augmenter corrélativement les effectifs de la police judiciaire ou de la sécurité publique, s'inquiète de ce glissement vers la privatisation de missions de sécurité comportant l'application de contraintes physiques à l'égard des personnes. À ses yeux, ces dérogations aux conditions normales d'exercice de tâches qui relèvent par nature de la puissance publique ne sauraient être que temporaires.

La Commission souhaite qu'à tout le moins deux types de précautions soient prises : d'une part, imposer aux agents de sécurité privés ainsi agréés le port d'une marque extérieure de leur habilitation à effectuer de tels contrôles ; d'autre part, prévoir leur formation et prendre les instructions nécessaires pour que ces contrôles soient exercés dans le respect de la dignité des personnes et en excluant toute pratique discriminatoire à caractère raciste.

C) En ce qui concerne les amendements relatifs à la conservation des données afférentes aux télécommunications et aux moyens de déchiffrement de messages cryptés, la CNCDH renvoie aux observations qu'elle a faites sur ces dispositions dans son avis du 10 mai 2001 concernant le projet de loi sur la sécurité de l'information.

D) En ce qui concerne enfin l'amendement insérant dans le Code de procédure pénale un titre XXIII relatif à « l'utilisation des moyens de télécommunication au cours de la procédure », la CNCDH souligne que les procédés de « télé-audition », de « télé-interrogatoire » et de « télé-confrontation », voire de « télé-assistance » de la personne intéressée par un interprète, peuvent conduire à un affaiblissement des droits de la défense.

Il est possible que l'utilisation de tels dispositifs doive, de nos jours, être envisagée dans certaines conditions pour accélérer le cours des procédures et surmonter certains obstacles liés au déplacement des personnes. Mais la modification sur ce point, qui n'est pas mineur, du Code de procédure pénale par des dispositions de portée générale ne présente pas, par elle-même, d'urgence particulière et mérite d'être élaborée puis débattue au Parlement dans des conditions normales. La CNCDH considère donc qu'en l'état, le champ d'application du texte proposé sur ce point par le Gouvernement devrait être limité à la lutte contre le terrorisme, c'est-à-dire aux enquêtes et instructions relatives aux infractions visées par les nouveaux articles 78-2-2 et 76-1 du Code de procédure pénale, ci dessus analysés.

## **Avis sur l'avenir de l'Europe**

(Adopté le 23 novembre 2001)

Les autorités françaises et leurs partenaires européens ont lancé un important « Débat sur l'avenir de l'Europe », ouvert à tous les citoyens. La CNCDH, en tant que telle, se doit d'apporter sa contribution à cette réflexion collective à laquelle participent déjà, à titre individuel ou au nom de leur institution, nombre de ses membres.

Dans le cadre de ses compétences, la CNCDH a rendu plusieurs avis sur les questions faisant l'objet de la consultation, qu'il s'agisse de ses prises de position les plus récentes sur la Convention européenne des Droits de l'homme (avis du 29 juin 2000), sur la charte des droits fondamentaux de l'Union euro-



péenne (lettre du 22 mai 2000, note du 17 août 2000, avis du 21 septembre 2000), sur la constitution d'un « Espace de liberté, de sécurité et de justice » (avis du 28 septembre 1999) ou sur les politiques européennes d'asile (avis du 17 juin 1999, des 6 juillet et 23 novembre 2001). Les principes dégagés par ce travail collectif de longue haleine servent de ligne directrice à la CNCDH pour la réflexion en cours.

Mais le « Débat sur l'avenir de l'Europe » aborde des sujets qui vont au-delà des compétences de la CNCDH et impliquent des choix politiques sur lesquels celle-ci n'a pas vocation à se prononcer en tant que telle. Pour autant, face aux nouveaux et graves défis qu'affronte l'Europe, la CNCDH ne peut se borner à une réponse étroitement technique qui ne serait pas à la hauteur des enjeux.

En effet, des choix et des progrès sur le chemin de la démocratie et des droits fondamentaux s'imposent d'urgence sans attendre l'échéance de 2004.

La CNCDH considère que la construction européenne doit être indissociable du progrès des droits de l'homme, sur le plan national, en Europe et dans le monde. Quelle que soit la forme politique prise par l'Europe de demain, il ne peut s'agir que d'une Europe fondée sur les droits de l'homme, au service du progrès social, de la justice et de la paix, conformément aux principes de la charte des Nations unies et aux valeurs de la Déclaration universelle de 1948, qui consacrent la garantie des droits de l'homme pour tous, sans discrimination. Elle implique le développement d'un véritable « modèle social » européen, contribuant à la lutte contre toutes les formes d'exclusion comme au renforcement de la solidarité avec le reste du monde.

L'élargissement de l'Union européenne à de nouveaux États membres, notamment d'Europe centrale et orientale, est une chance historique pour les peuples européens de consolider cette communauté de valeurs à l'échelle du continent. Pour ce faire, les mesures nécessaires devront être prises tant pour rendre les institutions européennes à la fois plus efficaces, plus transparentes et plus démocratiques que pour renforcer les politiques communautaires au regard des droits de l'homme.

## **I – Les objectifs de la construction européenne**

1) Ayant suivi avec attention et intérêt la genèse de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, la CNCDH considère que malgré certaines insuffisances relevées dans son avis du 21 septembre 2000, notamment certaines lacunes sur le terrain des droits économiques et sociaux, ce document proclamé à Nice en décembre 2000 constitue désormais le point de départ d'une nouvelle étape de la vie de l'Union. Il importe à ce stade :

- a) de renforcer et de compléter les droits garantis, en veillant à notamment à ce que les principes et les « objectifs sociaux » définis par la charte soient mis en œuvre dans toutes les politiques communes de l'Union européenne ;
- b) de donner pleine force juridique à la charte des droits fondamentaux et d'en faire la « clef de voûte » de l'Union européenne ;

c) de prévoir la mise en place par le Conseil européen de Laeken d'une procédure de suivi dynamique pour permettre l'évolution future de la charte et son amélioration.

2) La consécration des droits fondamentaux au sein d'une Union européenne aux compétences élargies ne doit pas se faire au détriment des acquis essentiels de la Convention européenne des Droits de l'homme et de la charte sociale européenne. Le souci d'harmonisation entre ces différents systèmes juridiques doit être une des priorités des réformes qui s'imposent :

a) il est plus nécessaire que jamais de donner à la Cour européenne des Droits de l'homme les moyens juridiques et matériels de fonctionner effectivement à l'échelle d'une « grande Europe » de quarante-trois États membres ;

b) il convient que soit assurée l'harmonie de la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés avec celle de la Cour européenne des Droits de l'homme, selon les modalités préconisées par l'avis du 29 juin 2000 ;

c) il faudra également renforcer l'effectivité de la charte sociale européenne révisée et de ses protocoles, en encourageant sa ratification par tous les États membres et en prévoyant, à terme, l'attribution d'un rôle spécifique de l'Union européenne dans les mécanismes de mise en œuvre de la charte.

3) Les politiques sociales de l'Union européenne doivent être renforcées pour donner toute sa substance au « modèle social européen » dans le respect du principe de non-régression des droits économiques et sociaux :

a) cela implique la mise en œuvre d'un principe de solidarité pour lutter contre la pauvreté et l'extrême-pauvreté, comme pour refuser le « *dumping* social » en Europe et dans le monde. Les politiques de lutte contre l'exclusion doivent viser à permettre à chacun de jouir effectivement de tous les droits de l'homme, droits civils, culturels, économiques, politiques et sociaux ;

b) cela implique le maintien de priorités sociales, échappant au système marchand, dans tous les domaines relevant des besoins fondamentaux et notamment dans le domaine de la protection sociale, pour garantir l'accès de tous à un système de santé de qualité et mettre en œuvre l'intégration effective des personnes handicapées ;

c) à cet égard, alors que des pouvoirs régaliens de plus en plus importants seront exercés dans le cadre communautaire, la notion essentielle de « service public » doit être sauvegardée dans sa substance même, notamment à l'égard de l'égalité des citoyens devant le service public ;

d) cela implique le développement d'un système de relations professionnelles qui soutiennent et renforcent le dialogue social ;

e) cela implique enfin de privilégier l'objectif de l'intégration sociale, fondé sur l'égalité des droits et l'égalité des chances. Le principe de non-discrimination doit rester à la base des politiques européennes, conformément à la jurisprudence communautaire.

4) Il est indispensable à l'avenir de l'Europe qu'une véritable « éducation aux droits de l'homme » soit mise en œuvre à l'échelle européenne. Cette éducation doit être prônée dans le cadre d'un pluralisme linguistique, notamment pour les projets financés par les institutions européennes.

5) Dans toutes ses politiques, l'Union européenne doit s'inspirer d'une volonté de paix, de solidarité avec le reste du monde, de protection et de promotion des droits de l'homme. Une priorité doit être donnée à la coopération internationale et à l'aide publique au développement selon des méthodes transparentes et démocratiques :

a) il est urgent de mettre en pratique, à tous les niveaux, l'engagement de consacrer au moins 0,70 % du PNB à l'aide au développement, et de négocier l'annulation de la dette des pays en voie de développement au bénéfice de programmes sociaux ;

b) il convient de veiller au respect des « clauses droits de l'homme » inscrites dans les accords bilatéraux ou multilatéraux conclus avec des États tiers, ce qui implique notamment le soutien des sociétés civiles et leur association à la fixation des objectifs et à l'évaluation des résultats ;

c) dans le même esprit, il convient de veiller à garantir le respect effectif des droits fondamentaux des travailleurs, conformément notamment à la Déclaration des droits fondamentaux des travailleurs adoptée par l'OIT en 1998.

6) La CNCDH rappelle que la création d'un « espace de liberté, de sécurité et de justice » a pour but de construire un espace commun fondé sur le respect des droits fondamentaux.

a) Elle considère que l'harmonisation des règles de fond est une priorité en matière de coopération juridique à travers, d'une part la définition de crimes et de délits de nature communautaire et la définition communautaire d'infractions particulièrement graves, et d'autre part la définition de principes communs aux systèmes nationaux.

b) Elle rappelle qu'en matière de procédure, les progrès nécessaires de la coopération policière doivent aller de pair avec les avancées de la coopération judiciaire.

## **II – Les éléments d'une démocratie européenne**

7) La CNCDH n'a pas à se prononcer sur les « structures politiques » de l'Union européenne, mais elle doit rappeler le lien étroit entre démocratie et droits de l'homme. Alors que la construction européenne est trop souvent ressentie comme technocratique et éloignée des citoyens, il faut souligner la nécessité absolue de rapprocher les citoyens des processus de décision. La construction européenne doit aujourd'hui se fonder sur une véritable démocratie participative :

a) la CNCDH recommande de donner le droit de vote aux élections européennes aux ressortissants étrangers établis durablement sur le territoire de l'Union européenne ;

b) elle préconise de renforcer le rôle du Parlement européen et de réformer le mode de scrutin afin de faire disparaître les inégalités entre États et de rapprocher les députés européens de leurs électeurs ;

c) elle insiste sur le besoin de transparence et sur l'indispensable amélioration de l'information, de la consultation et de la participation des citoyens de l'Union européenne.

8) Elle recommande le développement à l'échelle européenne d'une instance consultative de protection et de promotion des droits de l'homme, fédérant les institutions nationales déjà existantes, comme la CNCDH, ainsi que la coopération entre instances spécialisées, comme c'est déjà le cas en matière de lutte contre le racisme et la xénophobie.

9) Elle préconise une réflexion approfondie sur le rôle et la place de la société civile et de ses différentes composantes, et notamment sur les relations entre les institutions européennes et les organisations non gouvernementales de promotion et de défense des droits de l'homme, dans le respect de l'indépendance et de pluralisme de ces groupements.

## **Avis sur l'adaptation du droit interne au statut de la Cour pénale internationale**

(Adopté le 23 novembre 2001)

La Commission nationale consultative des Droits de l'homme (CNCDH) s'est saisie de la question de l'adaptation du droit interne aux dispositions du statut de la Cour pénale internationale (CPI).

LA CNCDH note avec satisfaction le nombre croissant des ratifications (quarante-six ratifications début novembre), qui laisse prévoir une entrée en fonction de la Cour très prochaine. La France qui a joué un rôle très actif dans les négociations du statut de Rome se doit d'être prête à en assurer la pleine application le moment venu.

Elle rappelle que la France est tenue d'adopter les dispositions législatives indispensables pour pouvoir s'acquitter, dès l'entrée en vigueur du statut, de ses obligations non seulement de coopération avec la CPI, mais encore de poursuites et de jugement, par les juridictions françaises, des auteurs de crimes définis dans le statut de Rome. Elle insiste sur l'urgence et le caractère impératif de l'adoption de l'ensemble de ce dispositif législatif.

La CNCDH souligne que cette refonte des textes doit prendre en compte l'ensemble des engagements internationaux de la France, notamment les plus récents tels que ceux résultant de la ratification du protocole I aux conventions de Genève, afin de donner à la réforme sa pleine cohérence.

Les présentes recommandations s'inscrivent dans le droit fil des précédents avis de la Commission :

- sur l'élaboration, puis sur le statut de la CPI ratifié par la France le 9 juin 2000 (avis du 4 juillet 1991, avis du 16 janvier 1997 et avis du 14 mai 1998) ;
- et sur l'application des conventions de Genève, y compris les deux protocoles additionnels de 1977 (avis du 8 janvier 1998 sur la ratification par la France du protocole additionnel aux conventions de Genève, avis du 16 fé-

vrier 1998 sur l'adaptation de l'ordre juridique français aux conventions de droit humanitaire et avis du 6 juillet 2001 sur l'adhésion française au protocole additionnel aux conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (protocole I)).

**La Commission nationale consultative des Droits de l'homme demande au Premier ministre de présenter au Parlement un projet de loi prenant en compte les recommandations suivantes :**

## **I – Sur la définition des crimes visés au statut de Rome**

1) Pour donner tout son effet à l'engagement international de la France et faciliter la coopération internationale avec la future CPI comme avec les États tiers, il est indispensable qu'en règle générale, soient introduits en droit français les termes mêmes retenus par le statut de Rome, sauf à conserver les éléments du Code pénal qui viennent utilement compléter la définition internationale. S'agissant de tels crimes, la CNCDH estime qu'une définition stricte s'impose et elle rappelle que le statut de la CPI s'interprète notamment à la lumière des « *éléments des crimes* » visés à l'article 9 et des autres sources du droit international.

### **A) Crime de génocide**

2) La CNCDH recommande que les dispositions de l'article 211-1 du Code pénal soient remplacées par celles de l'article 6 du statut de Rome, tout en conservant l'élément original de l'article 211-1 incluant le « *groupe déterminé à partir de tout autre critère arbitraire* ».

La nouvelle rédaction de l'article 211-1 devrait se lire :

« *On entend par crime de génocide l'un quelconque des actes ci-après commis dans l'intention de détruire, en tout ou en partie, un groupe national, ethnique, racial ou religieux, comme tel, ou un groupe déterminé à partir de tout autre critère arbitraire :*

- a) meurtre de membres du groupe ;*
- b) atteinte grave à l'intégrité physique ou mentale de membres du groupe ;*
- c) soumission intentionnelle du groupe à des conditions d'existence devant entraîner sa destruction physique totale ou partielle ;*
- d) mesures visant à entraver les naissances au sein du groupe ;*
- e) transfert forcé d'enfants du groupe à un autre groupe ».*

La Commission souligne que cette rédaction écarte toute référence à l'existence préalable d'un « *plan concerté* », que ne retient pas le statut de la CPI et qui soulève, on le sait, d'importantes difficultés de preuve.

3) La CNCDH demande que soit impérativement créée, à l'article 211-1, une incrimination spécifique concernant le crime d'incitation directe et publique au génocide en conformité avec l'article 25 (3) (e) du statut de Rome.

## **B) Crimes contre l'humanité**

4) La CNCDH recommande que l'article 7 (1) du statut de Rome soit repris dans son intégralité et substitué à la rédaction actuelle de l'article 212-1 du Code pénal :

*« On entend par crime contre l'humanité l'un quelconque des actes ci-après lorsqu'il est commis dans le cadre d'une attaque généralisée ou systématique lancée contre toute population civile et en connaissance de cette attaque :*

*a) meurtre ;*

*b) extermination ;*

*c) réduction en esclavage ;*

*d) déportation ou transfert forcé de population ;*

*e) emprisonnement ou autre forme de privation grave de liberté physique en violation des dispositions fondamentales du droit international ;*

*f) torture ;*

*g) viol, esclavage sexuel, prostitution forcée, grossesse forcée, stérilisation forcée ou toute autre forme de violence sexuelle de gravité comparable ;*

*h) persécution de tout groupe ou de toute collectivité identifiable pour des motifs d'ordre politique, racial, national, ethnique, culturel, religieux ou sexiste, ou en fonction d'autres critères universellement reconnus comme inadmissibles en droit international, en corrélation avec tout acte visé dans le présent paragraphe ou tout crime relevant de la compétence de la Cour ;*

*i) disparitions forcées de personnes ;*

*j) crime d'apartheid ;*

*k) autres actes inhumains de caractère analogue causant intentionnellement de grandes souffrances ou des atteintes graves à l'intégrité physique ou à la santé physique ou mentale ».*

## **C) Crimes de guerre**

La CNCDH rappelle qu'aucune définition des crimes de guerre n'existe en droit interne et ce en dépit du fait que la France est partie aux conventions de Genève de 1949 ainsi qu'aux deux protocoles additionnels de 1977. Eu égard à la jurisprudence de la Cour de Cassation relative à la non-applicabilité directe du droit international humanitaire, la Commission estime qu'il est important d'adopter une législation intégrant les crimes de guerre en droit français, et ce en vue de garantir la sécurité juridique.

En l'état actuel, les faits constitutifs de « crimes de guerre » ne relèvent que du droit commun, ce qui n'est pas satisfaisant compte tenu du risque de banalisation de tels crimes. En outre, lorsque ces crimes sont pris en compte, les dispositions qui les régissent se trouvent dispersées dans trois sources juridi-

ques distinctes : le Code pénal, le Code de justice militaire et le règlement de discipline générale des armées.

Enfin, des incertitudes et des lacunes apparaissent au regard des exigences du droit international humanitaire.

5) La CNCDH recommande que soit inséré dans le Code pénal un titre spécifique consacré aux « crimes de guerre », reprenant l'article 8 du statut de Rome et l'ensemble des définitions des actes constitutifs des crimes de guerre contenues dans les conventions de Genève de 1949 ainsi que dans le protocole I de 1977. La déclaration faite par la France en vertu de l'article 124 du statut de Rome, qui prévoit qu'« *un État qui devient partie au présent statut peut déclarer que, pour une période de sept ans à partir de l'entrée en vigueur du statut à son égard, il n'accepte pas la compétence de la Cour en ce qui concerne la catégorie de crimes visée à l'article 8 lorsqu'il est allégué qu'un crime a été commis sur son territoire ou par ses ressortissants* », rend encore plus nécessaire une définition des crimes de guerre dans le droit français, dans la mesure où, pendant la période transitoire, seul le juge national sera compétent pour sanctionner de tels crimes.

## II – Sur les principes généraux de droit pénal

6) La CNCDH recommande que la loi d'adaptation française soit conforme aux principes généraux de droit pénal international tels que codifiés au chapitre 3 du statut de Rome, afin de permettre la poursuite des auteurs présumés de ces infractions par les tribunaux français.

7) Elle recommande que le principe d'imprescriptibilité des crimes de guerre, tel qu'il est réaffirmé à l'article 29 du statut de Rome, soit intégré dans le Code pénal.

8) Elle souhaite que la France ratifie les deux conventions internationales relatives à l'imprescriptibilité : la Convention des Nations unies sur l'imprescriptibilité des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité de 1968, et la Convention européenne sur l'imprescriptibilité des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre de 1984.

9) Elle demande que les questions relatives à l'amnistie et à la grâce fassent l'objet d'une attention particulière à l'occasion de l'élaboration de la loi française d'adaptation, compte tenu des obligations internationales qui découlent du statut de Rome.

### **III – Sur la coopération entre la France et la Cour pénale internationale**

10) En vue d'assurer une coopération efficace cette Cour, la CNCDH préconise que la loi d'adaptation française suive les lignes directrices suivantes :

- a) faire prévaloir la mise en œuvre de l'État de droit sur des considérations d'opportunité politique grâce à la création d'une procédure juridictionnelle appropriée ;
- b) assurer le respect des droits de la défense, des témoins et des victimes ;
- c) éviter les risques d'impunité et les possibilités pour les suspects ou accusés d'échapper à la justice, qu'elle soit nationale ou internationale ;
- d) mettre en place le cadre juridique nécessaire à l'exécution des décisions de la Cour, en particulier des peines prononcées et des ordonnances de réparation prises en faveur des victimes.

### **IV – Sur l'exercice de la compétence universelle**

La Commission rappelle son avis du 16 février 1998 sur l'adaptation de l'ordre juridique français aux conventions de droit humanitaire, en particulier ses alinéas 3 et 4.

11) Elle recommande que la loi d'adaptation prévoie, conformément au droit international, que toute personne recherchée pour l'un des crimes visés par le statut de Rome puisse être poursuivie et jugée par les juridictions françaises dès lors qu'il existe des éléments suffisants laissant supposer qu'elle se trouve sur le territoire français.

12) **En conclusion**, la CNCDH considère qu'il est particulièrement urgent de combler le vide juridique actuel. Elle demande que les autorités compétentes l'informent de l'état des travaux en cours et la consultent, le moment venu, sur le projet de loi d'adaptation avant la saisine du Conseil d'État.

### **Avis relatif aux travaux de l'Union européenne sur l'asile et au sommet de Laeken**

(Adopté le 23 novembre 2001)

À la veille de la prochaine réunion du Conseil européen au palais de Laeken, les 15 et 16 décembre 2001, la Commission nationale consultative des Droits de l'homme (CNCDH) estime nécessaire de se pencher sur les enjeux de cette rencontre au cours de laquelle les chefs d'État et de Gouvernement de l'Union européenne doivent évaluer les progrès réalisés en matière de droit d'asile depuis le sommet de Tampere en octobre 1999.



Dans son avis du 6 juillet 2001 sur l'asile en France, la CNCDH demandait à être « *informée de l'état des discussions et de l'évolution des textes avant qu'ils ne soient achevés* », et recommandait que « *le gouvernement la saisisse des textes inscrits à l'ordre du jour des négociations pour lui permettre de réagir à temps lors de leur élaboration* ». Elle demande aujourd'hui au Premier ministre qu'il la saisisse, dans les mêmes conditions qu'à l'occasion du sommet de Tampere, de toute proposition de texte exprimant la position française concernant le sommet de Laeken, et présente dès maintenant les recommandations suivantes.

**I – La CNCDH souhaite que le sommet de Laeken confirme les conclusions de Tampere, en réaffirmant l'importance que l'Union et ses États membres attachent au respect absolu du droit de demander l'asile ainsi que leur volonté de mettre en place un régime d'asile européen commun fondé sur l'application intégrale de la convention de Genève respectant le principe de non-refoulement.**

Lors du sommet de Nice en décembre 2000, le respect du droit d'asile dans l'Union européenne a été consacré dans l'article 18 de la charte européenne des droits fondamentaux aux termes duquel le droit d'asile « *est garanti dans le respect des règles de la convention de Genève du 28 juillet 1951 et du protocole du 31 janvier 1967 relatifs au statut des réfugiés et conformément au traité instituant la Communauté européenne* ».

**Au-delà du rappel d'engagements solennels, les États doivent veiller à ce que le respect du droit d'asile soit effectivement garanti, en assurant notamment l'accès des réfugiés au territoire de l'Union et à des procédures d'asile simples et équitables. La CNCDH demande que les Quinze se conforment à cette exigence dans l'examen des textes concernant l'asile, et notamment des propositions élaborées par la Commission européenne.**

**II – Le Conseil justice, affaires intérieures et protection civile (JAI) examine actuellement quatre propositions importantes :**

- La proposition visant à prendre le relais de la convention de Dublin ou règlement « *établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile* ».
- La proposition concernant les conditions d'accueil ou directive « *relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile* ».
- La proposition concernant la définition du réfugié et la protection subsidiaire ou directive « *établissant des normes minimales relatives aux conditions [...] pour pouvoir prétendre au statut de réfugié [...] ou de personne qui, pour d'autres raisons, a besoin d'une protection internationale* ».
- La proposition sur les procédures ou directive relative à « *des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres* ».

**La CNCDH considère qu'eu égard à l'état d'avancement des textes et à la solidarité de tous les aspects de l'exercice du droit d'asile et des questions**

**qui s’y rapportent, il est extrêmement souhaitable que ces quatre propositions de la Commission européenne soient examinées simultanément, dans un délai aussi rapproché que possible.**

III – Toutefois, sachant que les travaux du Conseil JAI sur la proposition de directive concernant la procédure ont progressé plus rapidement et pourraient aboutir à un accord des ministres sur certaines questions et orientations à l’occasion de leur réunion des 6 et 7 décembre 2001, la CNCDH veut attirer plus particulièrement aujourd’hui l’attention sur cette proposition, tout en regrettant que l’examen de la question de fond essentielle des critères d’éligibilité au statut ait été reporté à plus tard.

Dans son avis du 6 juillet 2001, la CNCDH se félicitait, à propos du projet de directive sur les procédures, des garanties énoncées notamment dans les considérants introductifs et le chapitre II « Principes de base et garanties fondamentales » : information préalable et continue du demandeur tout au long de la procédure, assistance gratuite d’un conseiller et/ou d’un interprète à tous les niveaux permettant un véritable débat contradictoire, possibilité de saisir en dernier ressort et de façon suspensive le juge en cas de décision défavorable, possibilité de communication des associations et du HCR, obligation de motivation des décisions.

Mais, d’autre part, la CNCDH contestait certaines dispositions contraires aux garanties énoncées par les instruments internationaux relatifs aux droits de l’homme. Aujourd’hui, elle souhaite rappeler et préciser certaines de ses observations et émettre les réserves suivantes au sujet de la proposition de la Commission européenne concernant les procédures d’asile.

1) La CNCDH déplore que cette proposition retienne la notion de « **pays tiers sûr** »<sup>1</sup>, notion qui pourrait être opposée à un demandeur d’asile lors de l’examen de la « recevabilité » de sa demande et qui empêcherait que celle-ci soit étudiée sur le fond avant le renvoi vers ce pays.

Le dispositif ainsi envisagé ne permet pas de garantir que le pays vers lequel serait renvoyé un demandeur d’asile lui offrirait une protection effective et durable : en effet, un pays tiers pourrait être déclaré sûr aux termes de cette proposition de directive selon des critères particulièrement flous notamment si les normes de droit international relatives à la protection des réfugiés et aux droits de l’homme y sont respectées « *en règle générale* »<sup>2</sup>, « *s’il y a lieu de penser* » que le demandeur y sera réadmis et « *si rien ne porte à croire* » que ce pays n’est pas sûr<sup>3</sup>. Ce concept de « pays tiers sûr » n’est d’ailleurs pas admis par la pratique administrative et la jurisprudence françaises en matière d’asile.

**La CNCDH recommande que le gouvernement confirme son opposition à la possibilité de juger irrecevable une demande d’asile au seul motif qu’il existerait un « pays tiers sûr » susceptible d’accueillir le demandeur.**

---

1 Article 18 de la proposition de directive du Conseil.

2 Annexe I de la proposition de la directive du Conseil.

3 Article 22 de la proposition de la directive du Conseil.

2) La CNCDH est également opposée à la notion de « **pays d'origine sûr** »<sup>1</sup> qui permettrait d'examiner au fond une demande d'asile selon « *une procédure accélérée* ». Le ressortissant d'un tel pays verrait alors ses garanties fortement restreintes : l'entretien personnel ne serait pas systématique et le recours n'aurait pas d'effet suspensif.

Pour qu'un pays d'origine soit déclaré « pays sûr » selon la proposition de directive, il doit, parmi d'autres critères, observer « *en règle générale* » les normes internationales fondamentales relatives aux droits de l'homme<sup>2</sup>.

**La CNCDH recommande la suppression de la notion de « pays d'origine sûr » qui, instituant une inégalité de traitement entre les demandeurs d'asile, n'est pas compatible avec l'article 3 de la convention de Genève qui dispose que « les États contractants appliqueront les dispositions de cette convention sans discrimination quant à la race, la religion ou le pays d'origine ».**

3) La CNCDH accueille avec satisfaction l'affirmation de la Commission européenne selon laquelle « *des règles sur les procédures d'asile n'ont aucun sens si les personnes qui souhaitent obtenir la protection d'un État membre ne peuvent obtenir un accès effectif à la procédure d'asile de cet État [...]* »<sup>3</sup>.

Mais elle s'inquiète de la volonté de certains États membres, parmi lesquels la France, **d'exclure la procédure aux frontières de l'application de la directive.**

**La CNCDH souhaite que l'accès aux procédures ne soit pas entravé et rappelle sa recommandation en faveur d'une procédure unique applicable dès l'arrivée aux frontières, où seule l'autorité responsable de la décision relative à l'octroi du statut de réfugié<sup>4</sup> serait compétente, y compris à la frontière, pour apprécier si une demande d'asile est, ou non, « manifestement infondée ».**

4) La CNCDH s'inquiète de l'extension des critères permettant de juger une demande **manifestement infondée**, sachant que la proposition de directive contient des motifs non prévus par la conclusion n° 30 du Comité exécutif du Haut Commissariat aux réfugiés<sup>5</sup>.

**La CNCDH recommande, si la notion de « demande manifestement infondée » devait être confirmée, que seuls les critères retenus par le Comité exécutif du HCR soient admis.**

5) Tout en énonçant, comme on l'a vu, un certain nombre de garanties de procédure, la proposition de la Commission européenne prévoit néanmoins des exceptions et notamment, dans certains cas, la suppression de l'effet suspensif du recours.

---

1 Article 30 de la proposition de directive du Conseil.

2 Annexe II de la proposition de la directive du Conseil.

3 Proposition de directive du Conseil relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres, COM 2000 578, 20 septembre 2000, exposé des motifs p. 13.

4 L'Office français de protection des réfugiés et apatrides en France.

5 Comité exécutif du HCR, conclusions n° 30 (XXXIV), 1983.

**La CNCDH recommande le renforcement des garanties dans la procédure ordinaire et plus spécialement encore dans les cas où serait apprécié le caractère « manifestement infondé » d'une demande d'asile. Elle réaffirme que toute décision de rejet d'une demande d'asile, qu'elle intervienne à la frontière ou sur le territoire de l'État, doit pouvoir faire l'objet d'un recours suspensif, sans exception.**

## **Interventions auprès du Gouvernement**

En complément des précédents avis adoptés en assemblée plénière, la Commission nationale consultative des Droits de l'homme a été appelée à réagir, dans l'urgence d'une actualité ou d'un débat parlementaire, à quatre reprises au cours de l'année 2001 sur différents sujets.

Ces observations, étudiées en sous-commissions, ont fait l'objet de textes qui, avant de pouvoir être soumis à l'assemblée plénière, ont été transmis au Premier ministre et aux membres du Gouvernement par le président de la Commission.

### **Observations de la Commission nationale consultative des Droits de l'homme sur le projet de loi relatif à la modernisation du système de santé (10 juillet 2001)**

Saisie du projet de loi relatif à la modernisation du système de santé, la CNCDH a limité son examen aux questions touchant principalement aux droits des malades et des usagers du système de santé (articles 1 à 13), qui lui ont paru relever prioritairement de ses compétences.

Elle a constaté avec une grande satisfaction la volonté exprimée dans ce texte d'améliorer la protection et d'accroître l'information des personnes qui ont recours au système de santé : les mesures envisagées contribueront à rendre plus effectif le droit à la protection de la santé reconnu par le préambule de la Constitution de 1946 et rappelé dans la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Elle a cependant relevé dans le corps du texte quelques imprécisions ou contradictions, qui seront présentées ci-après dans l'ordre des articles composant le projet.

**1) Article 1 –** Afin de mettre en exergue l'important principe de l'association des usagers, la CNCDH propose, dans le texte du nouvel article L. 1111-1 du Code de la santé, de supprimer « *avec les usagers* » au premier alinéa, et d'ajouter à cet article un 3<sup>e</sup> alinéa ainsi rédigé : « *Les usagers du système de santé sont associés à la mise en œuvre de ces droits* ».

## 2) Article 2 du projet :

– Dans la nouvelle rédaction de l’art. L. 1112-2, alinéa 1, la CNCDH estime nécessaire d’interdire également toute discrimination du fait de l’âge (à insérer dans le texte après la mention de la discrimination liée au sexe).

– Dans l’alinéa 2 du même article du Code, la « *situation économique* » devrait être mentionnée, en sus de « *la situation en matière de protection sociale* ».

– Dans le nouvel article L. 1112-3, alinéa 2, la CNCDH souhaite faire une réserve d’interprétation selon laquelle le membre de phrase : « *l’ensemble des informations concernant la personne* » couvre les informations relatives aux caractéristiques génétiques.

– Ce même article, dans son alinéa 2, ne fait pas allusion, à propos du secret médical, aux quelques exceptions prévues par la législation en vigueur et dont il convient de rappeler l’existence (par exemple l’obligation de signaler les mauvais traitements infligés à un enfant). La seconde phrase de cet alinéa devrait donc commencer par les mots « *Excepté dans les cas de dérogation expressément prévus par la loi* ».

– Au début du 6<sup>e</sup> alinéa du même article du Code, il serait préférable, afin d’éviter toute difficulté d’interprétation, de parler du « *secret* », et non de la « *confidentialité* » des informations médicales.

– Article L. 1112-4, avant-dernier alinéa : la CNCDH ne comprend pas la portée de la phrase suivant laquelle « *Toute personne en fin de vie a droit au respect de sa dignité* », alors que l’article L. 1112-1, dans sa nouvelle rédaction, affirme déjà que « *La personne malade a droit au respect de sa dignité et à la protection de l’intégrité de son corps* ». S’il s’agit de soins palliatifs, ces derniers sont déjà explicitement mentionnés dans le Code (nouveaux articles L. 1112-7 à L. 1112-9). Si le projet entend aborder ici le problème de l’euthanasie, il ne peut le faire sous une forme aussi elliptique eu égard à la gravité d’une telle question. La CNCDH attire l’attention sur l’ambiguïté de cette rédaction et le risque d’interprétations divergentes qu’elle emporte.

– Au sujet du dernier alinéa de cet article, la CNCDH souhaite faire une réserve d’interprétation : la catégorie des « *personnes faisant l’objet d’une décision judiciaire ou administrative privative ou restrictive de liberté* » doit être entendue comme incluant les personnes détenues dans les zones d’attente des gares, ports et aéroports, prévues par l’article 35quater de l’ordonnance du 2 novembre 1945.

3) Le chapitre 2 du Titre 1<sup>er</sup> du projet de loi, et du nouveau chapitre du Code de la santé qui y est rédigé (« *Responsabilité des usagers du système de santé* »), paraît inapproprié car ces dispositions énoncent, non pas une éventuelle responsabilité qui pourrait incomber aux usagers, mais, en réalité, une série de droits dont ils peuvent bénéficier. L’intitulé « *Droits des usagers du système de santé* » correspond mieux au contenu du chapitre.

#### 4) Article 6 du projet :

– Il existe une contradiction dans la nouvelle rédaction de l’art. L. 1113-1 : l’alinéa 1<sup>er</sup> dispose que toute personne doit être informée sur son état de santé, tandis qu’aux termes de l’alinéa 4 sa volonté d’être tenue dans l’ignorance doit être respectée. L’alinéa 1<sup>er</sup> devrait donc commencer par les mots : « *Sous réserve des dispositions prévues à l’alinéa 4 du présent article* ».

– La CNCDH souhaite faire une réserve d’interprétation au sujet de l’alinéa 2 du même article : à son avis, une information « intelligible » doit s’entendre comme étant compréhensible par une personne qui ne connaît pas ou ne connaît que très peu le français.

– La rédaction de l’article L. 1113-3, alinéa 5 paraît trop restrictive : s’agissant du refus d’un traitement opposé par une personne titulaire de l’autorité parentale, le médecin ne devrait pas seulement pouvoir passer outre lorsque ce refus « *met en danger la vie du mineur* », mais lorsqu’il « *risque d’entraîner des conséquences graves pour la santé* » de celui-ci.

– L’article L. 1113-4 touche au problème important des droits du mineur. La CNCDH estime qu’il ne peut être fait échec à l’information et à l’intervention des parents que dans des cas exceptionnels où l’intérêt du mineur l’exige, ce que le texte proposé ne précise pas suffisamment. En outre, le texte n’échappe pas à une certaine contradiction entre le droit du mineur à conserver secret son état de santé et le droit des parents d’accéder à son dossier, tel que prévu par l’article L. 1113-6, alinéa 6. Enfin, une certaine confusion semble exister entre la connaissance du diagnostic et le consentement aux soins qui découle de ce diagnostic. Sans pouvoir répondre elle-même ici à ces questions, la CNCDH estime que l’ensemble de ces articles devrait donner lieu à une rédaction plus précise et plus cohérente.

– Par ailleurs, si le droit reconnu au mineur de se faire assister d’une personne majeure de son choix lorsqu’il consent à un traitement ne peut qu’être approuvé, la CNCDH juge nécessaire de préciser que cette personne sera tenue au secret médical.

– À l’article L. 1113-5, il y a lieu d’ajouter que la « *personne de confiance* » sera également tenue au secret médical.

– L’article L. 1113-6, dans son avant-dernier alinéa, indique que les ayants droit ne peuvent accéder qu’« *aux seuls éléments du dossier nécessaires pour leur permettre de défendre la mémoire du défunt ou de faire valoir leurs droits* ». La Commission remarque que cette disposition est plus restrictive que la jurisprudence actuelle de la CADA, selon laquelle les ayants droit peuvent accéder à l’intégralité du dossier. Si elle admet que les ayants droit doivent motiver leur demande d’accès au dossier médical du défunt, par le souci de défendre sa mémoire ou de faire valoir leurs droits, la CNCDH est par contre très réservée sur la possibilité et l’opportunité d’un tri des informations que contient ce dossier.

– En conclusion de ces remarques, la CNCDH tient à souligner que le dossier médical est la propriété de l’usager. Aucune personne physique ou morale, publique ou privée, n’est en droit de subordonner la conclusion d’un contrat d’embauche, d’assurance, de logement ou de toute autre prestation de service à la production, par l’intéressé, de ce dossier.

5) Article 11 – Au paragraphe IV, alinéa 2, les garanties prévues en cas d’hospitalisation d’office d’un mineur pour troubles mentaux devraient être renforcées par la possibilité explicitement donnée au juge de consulter un psychiatre extérieur à l’établissement d’accueil.

## **Réparation des risques sanitaires : projet de loi de modernisation du système de santé (22 août 2001)**

Dans son courrier complémentaire adressé au ministre délégué à la santé, le président de la CNCDH écrit :

« Par lettre du 2 août dernier, M. Didier Tabuteau, Directeur de votre cabinet, m’a transmis, pour avis de la Commission nationale consultative des Droits de l’homme, le texte du nouveau Titre III, relatif à la “Réparation des risques sanitaires”, du projet de loi de modernisation du système de santé.

En fait, les modalités d’organisation et de fonctionnement de la CNCDH ne me permettent pas de réunir ses instances statutaires pendant ce mois d’août.

J’ai pu cependant réunir quelques membres de la Commission pour une séance de travail à l’issue de laquelle ont été émises les observations suivantes :

1) Les membres du groupe de travail apprécient tout particulièrement que le projet de loi aborde, dans son Titre III, le problème de l’indemnisation des victimes d’accidents médicaux ou survenus au cours d’une hospitalisation : les principes posés, ainsi que leurs modalités d’application leur paraissent constituer un progrès remarquable.

2) Dans le chapitre III, afin que nul ne puisse, par méconnaissance de ses droits, se voir privé de l’indemnisation prévue par le projet, il serait souhaitable d’indiquer à l’article 1143-1 que l’information donnée doit mentionner l’existence de la Commission de conciliation visée aux articles 1143-2 et suivants.

3) Le même chapitre prévoit, dans son article 1143-5, qu’un décret en Conseil d’État devra fixer le caractère de gravité du dommage subi “au regard notamment de la perte de capacités fonctionnelles”. La CNCDH souhaite que cette rédaction soit modifiée en vue de laisser place de façon plus explicite à d’autres critères d’appréciation permettant par exemple la prise en compte de dommages entraînant un préjudice esthétique.

4) Il apparaît enfin que la construction générale de cette partie du projet de loi ne permet pas aux personnes qui ont subi un dommage d'apercevoir clairement qu'elles ont le choix entre deux voies (éventuellement cumulables) pour en obtenir réparation : saisir la Commission de conciliation visée aux articles 1143-2 et suivants, ou s'adresser directement au juge. Des erreurs de parcours préjudiciables risqueraient d'en résulter. Elles pourraient être prévenues par un article de portée générale inséré au début du chapitre III. »

## **Réforme de la procédure de l'asile territorial (28 septembre 2001)**

Dans un courrier adressé au ministre des Affaires étrangères, le président de la CNCDH écrit :

« Par lettre du 27 août, vous avez bien voulu m'informer d'un projet de réforme de la procédure de l'asile territorial qui fait actuellement l'objet d'une réflexion interministérielle et selon lequel, en substance, l'audition des demandeurs d'asile territorial et l'instruction de leurs dossiers seraient désormais confiées à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA). Seraient supprimées, par voie de conséquence, la phase d'instruction de ces demandes par les préfetures ainsi que la consultation du ministère des Affaires étrangères. Il est en outre envisagé, par extension du dispositif prévu au dernier alinéa de l'article 2 de la loi du 25 juillet 1952 modifiée par la loi du 11 mai 1998, que l'OFPRA, lorsqu'il rejette une demande d'asile conventionnel (demande de reconnaissance de la qualité de réfugié fondée sur la convention de Genève), examine systématiquement si la situation du demandeur relève de l'asile territorial et, s'il estime que tel est le cas, transmette son avis favorable au ministre de l'Intérieur.

Cette réforme serait réalisée par voie réglementaire, en modifiant le décret du 23 juin 1998 et à législation constante, c'est-à-dire sans modification de l'article 13 de la loi précitée de 1952 qui, tout en définissant les conditions de fond de l'asile territorial, dispose que celui-ci est accordé ou refusé par le ministre de l'Intérieur qui se prononce en opportunité par une décision non motivée.

Vous m'avez demandé de vous faire part du sentiment de la Commission nationale consultative des Droits de l'homme (CNCDH) sur ces orientations.

En égard au délai dans lequel la réponse de la CNCDH était attendue, cette question n'a pas pu être soumise à la délibération de l'assemblée plénière. Mais elle a été étudiée par la sous-commission compétente, en présence des représentants des administrations concernées, et c'est à la suite de cet examen que je peux vous faire part, au nom de la Commission, des observations qui suivent.

I – En premier lieu, tout en ayant bien noté dans votre courrier que le substantiel "avis sur l'asile en France", adopté le 6 juillet dernier par l'assemblée plé-



nière de la CNCDH, fait actuellement l'objet d'un examen attentif des administrations aux fins d'une réponse d'ensemble, la Commission ne peut pas ne pas rappeler ici que cet avis (§ 19) préconise notamment une importante réforme législative concernant les conditions d'accès au statut de réfugié. La CNCDH recommande en effet que l'article 2 de la loi du 25 juin 1952 soit modifié aux fins, d'une part de préciser que les persécutions mentionnées à l'article 1<sup>er</sup> de la convention de Genève peuvent être le fait de groupes non étatiques, d'autre part d'ajouter que le statut de réfugié est également accordé par l'OFPRA à toute personne qui établit que sa vie ou sa liberté est menacée dans son pays ou qu'elle y est exposée à des traitements inhumains et dégradants contraires à l'article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'homme et des libertés fondamentales, cette dernière disposition entraînant l'abrogation de l'article 13 de la même loi relatif à l'asile territorial.

La CNCDH estime donc que l'asile territorial devrait disparaître comme catégorie légale, pour faire place à une seconde voie d'accès au statut de réfugié dont les conditions d'ouverture seraient celles actuellement définies à l'article 13 de la loi. La demande de cette nouvelle voie de protection pourrait être présentée soit à titre principal, soit à titre subsidiaire par rapport à la demande d'asile conventionnel ; elle serait instruite dans les mêmes conditions que celles de la demande d'asile conventionnel et, si elle était reconnue fondée, donnerait droit au même statut et aux mêmes avantages sociaux. La décision, qui n'aurait plus de caractère discrétionnaire, serait prise par l'OFPRA.

Il est clair que ces propositions vont beaucoup plus loin que le projet de réforme sur lequel vous nous consultez aujourd'hui. C'est pourquoi la réponse de la Commission n'est présentée ci-après qu'à titre subsidiaire.

II – Ainsi que vous le soulignez dans votre lettre du 27 août, la réforme de procédure envisagée présenterait plusieurs avantages : allègement des tâches des préfectures et des services de votre ministère, accélération de l'examen des dossiers, audition des étrangers intéressés et instruction de leurs demandes par des agents qualifiés en matière de protection internationale.

Encore faudrait-il être assuré que l'OFPRA, au profit duquel serait ainsi unifié le traitement de toutes les formes de demande d'asile, recevra effectivement les moyens supplémentaires dont vous relevez vous-même la nécessité. Selon les informations données notamment par le directeur de l'OFPRA aux membres de la CNCDH, c'est au recrutement d'environ 200 nouveaux agents qu'il faudrait procéder pour que l'Office puisse assumer ces nouvelles attributions sans compromettre les délais de traitement du lourd stock de dossiers actuellement en attente.

Sous cette réserve relative à l'indispensable renforcement des moyens de l'OFPRA, on peut considérer que le nouveau dispositif devrait en effet améliorer les conditions de traitement des demandes d'asile territorial présentées à titre principal.

III – Plus complexe est l’appréciation des effets de l’autre versant du projet de réforme, selon lequel l’OFPRA, saisi d’une demande d’asile conventionnel et ayant décidé de la rejeter, devrait, d’office et dans chaque cas (sauf à méconnaître le principe d’égalité), examiner également si la situation du demandeur répond aux conditions légales objectives de l’asile territorial et, dans l’affirmative à ses yeux, transmettre le dossier avec son avis favorable au ministre de l’Intérieur pour décision.

Cette proposition, qui s’apparente au système du “guichet unique” étudié par la Commission européenne, est à première vue intéressante. Pourtant, dès lors que le cadre législatif n’est pas changé et que seule l’instruction des demandes serait commune aux deux formes de protection, la mesure envisagée n’est pas exempte d’ambiguïté et suscite plusieurs remarques.

a) On notera d’abord que l’OFPRA devrait informer l’étranger intéressé de cet avis favorable et de la transmission de son dossier au ministre de l’Intérieur pour décision sur l’asile territorial. Ce ne serait là que reprendre l’obligation d’information qui est expressément prévue par l’article 8 du décret du 23 juin 1998 en cas de mise en œuvre des dispositions du dernier alinéa de l’article 2 de la loi de 1952, dispositions dont la réforme envisagée entend systématiser l’application.

b) Si l’OFPRA, tenu d’examiner d’office au regard de l’asile territorial la situation de tout demandeur qu’il déboute, ne transmet au ministre de l’Intérieur que les dossiers auxquels il donne un avis favorable, on pourra logiquement considérer que le fait de ne pas saisir le ministre signifie que l’Office a jugé non satisfaites les conditions d’octroi de l’asile territorial. Apparaîtra ainsi, à côté du refus explicite de l’asile conventionnel, une sorte de rejet implicite de la demande sur le terrain de l’asile territorial, alors même que cet asile-là n’a pas été sollicité par l’étranger. On peut prévoir que cette analyse sera faite par certains des intéressés et nourrira un contentieux fondé sur le silence de l’Office. On peut craindre, surtout, que si l’étranger présente plus tard une demande expresse d’asile territorial après avoir été définitivement débouté de l’asile conventionnel par la Commission des recours des réfugiés, l’OFPRA n’examine pas sérieusement un dossier qu’il estimera avoir déjà étudié, ou soit soupçonné de ne pas le faire.

c) La CNCDH considère au surplus que cet examen d’office au regard de l’asile territorial d’une situation qui n’a été ni présentée ni argumentée sur ce terrain par l’étranger demandeur n’est pas forcément avantageux pour ce dernier. En fait, les conditions d’ouverture de l’asile conventionnel et de l’asile territorial n’étant pas identiques et les modes de preuve n’étant pas nécessairement les mêmes, il ne peut raisonnablement être statué sur l’asile territorial qu’au terme d’une instruction spécifique complète et contradictoire, offrant les mêmes garanties de procédure que celles de l’asile conventionnel, qui d’ailleurs, selon l’avis de la CNCDH du 6 juillet dernier, mériteraient d’être améliorées.

d) Les ambiguïtés et défauts ci-dessus analysés tiennent principalement au fait que le projet de réforme ne va pas jusqu’au bout de ce qu’il paraît logique et

possible d'envisager, même dans le cadre limité d'une modification réglementaire, en direction du "guichet unique", à savoir : demander systématiquement à tout étranger qui sollicite l'asile conventionnel, soit dès le dépôt de sa demande à l'OFPRA soit, à tout le moins, au moment où l'Office lui notifie une décision de refus, s'il souhaite présenter et argumenter une demande subsidiaire d'asile territorial, et instruire parallèlement, ou successivement, une telle demande si elle est effectivement présentée.

e) Dans cette perspective, la CNCDH estime enfin que l'avis, favorable ou défavorable, donné par l'OFPRA sur la demande d'asile territorial – que celle-ci ait été présentée à titre principal ou à titre subsidiaire – et transmis au ministre de l'Intérieur devrait toujours être porté à la connaissance de l'intéressé. En effet, si la loi du 25 juillet 1952 prévoit – sans doute en raison du caractère discrétionnaire de l'octroi de l'asile territorial tel qu'il a été conçu en 1998 – que la décision du ministre de l'Intérieur n'est pas motivée, il semble d'autant plus justifié de faire connaître à l'étranger intéressé l'appréciation que l'OFPRA a portée sur sa situation au regard des conditions de fond définies à l'article 13 de ladite loi.

IV) En conclusion, si le principe de la réforme envisagée est intéressant en ce qu'il vise à confier à l'OFPRA l'instruction de toutes les demandes d'asile, on constate que sa mise en œuvre dans les limites du cadre législatif actuel est assez malaisée.

On retient aussi que le projet met lui-même en évidence les liens étroits qui existent entre les deux formes de demande d'asile que le législateur de 1998 a voulu distinguer quant à leur nature et leurs conséquences juridiques, leurs conditions d'octroi et l'autorité compétente pour y statuer. On peut alors se demander s'il ne serait pas plus sage d'entreprendre, en modifiant la loi, un rapprochement beaucoup plus prononcé des deux voies de l'asile, tel qu'il est proposé par la CNCDH dans son avis du 6 juillet, afin d'apporter une réponse de fond à une situation qui n'est pas satisfaisante et dont la gestion se révèle chaque jour plus difficile. »

## **Projet de protocole facultatif au pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels (22 octobre 2001)**

Dans un courrier adressé au directeur des affaires juridiques du ministère des Affaires étrangères, le président de la CNCDH écrit :

« Par lettre du 21 septembre, vous avez bien voulu demander à la Commission nationale consultative des Droits de l'homme de contribuer à la consultation menée dans le cadre des Nations unies au sujet du projet de protocole facultatif au pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels, visant à instituer un mécanisme de communications collectives et individuelles.

La CNCDH se réjouit de l'initiative prise par la Commission des Droits de l'homme de nommer un expert indépendant et souhaite que la consultation menée par le professeur Kotrane puisse déboucher dès la prochaine session de la Commission des Droits de l'homme sur la création en son sein d'un groupe de travail sur cette question.

La CNCDH souhaite qu'à cette occasion la France prenne enfin officiellement une position de fond sur cette question essentielle. Pour sa part, la CNCDH s'est déjà prononcée à plusieurs reprises sur l'importance qu'elle accorde à l'indivisibilité et à l'effectivité des droits de l'homme, en particulier des droits économiques, sociaux et culturels, que ce soit dans le cadre régional ou dans le cadre universel. Elle a souligné la nécessité "*d'aboutir à l'adoption rapide d'un protocole facultatif au pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels visant à instituer un mécanisme de communications*", dès son avis du 16 février 1998 portant sur la 54<sup>e</sup> session de la Commission des Droits de l'homme des Nations unies.

La mise en place d'un tel mécanisme s'inscrit dans l'évolution amorcée avec la conférence mondiale des Droits de l'homme de Vienne de 1993, qui s'est traduite par l'adoption de protocoles facultatifs permettant les communications individuelles relatives à l'application des principales conventions des Nations unies concernant les droits de l'homme lorsque celles-ci n'étaient pas initialement prévues, hormis précisément le cas du pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Parallèlement, les instruments régionaux ont eux-mêmes été adaptés, qu'il s'agisse du protocole de San Salvador à la convention américaine des droits de l'homme ou du protocole additionnel à la charte sociale européenne visant les communications collectives.

Il semble indispensable qu'un mécanisme adapté de communications individuelles ou collectives soit également institué pour favoriser l'application du pacte international relatif aux droits économiques sociaux et culturels. La CNCDH tient à rappeler qu'un grand nombre de droits énoncés dans le pacte sont d'ores et déjà justiciables, notamment les articles 2 et 3, 6 à 8, 10, 13 et 15. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels s'est lui-même clairement prononcé sur cette question dans ses observations générales n° 3 et n° 9.

Pour sa part, la France a déjà été très loin, dans le cadre juridique interne, pour garantir le respect effectif des droits fondamentaux, notamment grâce à la jurisprudence, et l'adoption d'un tel protocole serait dans la logique du "modèle social" qu'elle entend promouvoir en Europe et dans le monde. Il apparaît dès lors opportun qu'elle prenne position en faveur de la mise en place d'un protocole facultatif au pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels instituant un mécanisme de communications individuelles et collectives. »

## **Suivi des avis par le Gouvernement**

Les avis émis par la CNCDH à l'attention du Premier ministre et des membres du Gouvernement, font l'objet d'un suivi de la part de l'administration.

Par la circulaire du 22 octobre 1999 relative à l'association de la Commission nationale consultative des Droits de l'homme aux initiatives gouvernementales, que le Premier ministre a adressée aux ministres et secrétaires d'État, celui-ci proposait au président de la Commission « *d'inclure dans le rapport [...] remis en mars de chaque année une partie exposant les suites réservées par les administrations aux vœux formulés par cette instance* », ce qui est fait, pour la première fois, dans le présent rapport.

Dans sa circulaire de 1999, le Premier ministre demandait à chaque membre du Gouvernement « *de mettre en place dans votre département un dispositif chargé, en liaison avec le secrétaire général du Gouvernement et mon cabinet, du suivi des recommandations émises par la CNCDH* ».

Par circulaire du 12 mars 2001 relative au dispositif interministériel de suivi des avis émis par la Commission nationale consultative des Droits de l'homme, le secrétaire général du Gouvernement a précisé les modalités de ce dispositif (voir en annexe). Il conclut en ces termes : « *Il importe que le Gouvernement entretienne avec la CNCDH des relations de travail assidues et confiantes* ».

Par lettre adressée le 9 novembre 2001 au président de la CNCDH, le secrétaire général du Gouvernement indique que « *les ministères concernés ont été saisis par mes soins des différents avis émis par la CNCDH dès réception de ceux-ci et que ceux (d'entre eux) qui n'auraient pas fait connaître les suites données à ces avis dans le délai qui leur est imparti font l'objet de rappels réguliers de ma part* ».

La CNCDH a reçu les notes de suivi ci-dessous :

### **Suivi de l'avis sur la situation des droits de l'homme et du droit humanitaire en Israël et dans les territoires palestiniens**

Le secrétaire général du Gouvernement a adressé le 15 novembre 2001 la note suivante relative à l'avis de la CNCDH du 6 juillet 2001 sur la situation des droits de l'homme et du droit humanitaire en Israël et dans les territoires palestiniens :

Depuis l'avis de l'assemblée plénière de la Commission nationale consultative des droits de l'homme du 6 juillet sur la situation des droits de l'homme et du

droit humanitaire en Israël et dans les territoires palestiniens, le ministère des Affaires étrangères a continué d'accorder un intérêt prioritaire à l'ensemble de ces dossiers, étroitement liés à la recherche d'une paix juste et durable dans la région. Cet intérêt prioritaire s'est traduit de plusieurs façons.

La France a tout d'abord rappelé en permanence son attachement à la tenue rapide d'une conférence des États parties à la quatrième convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre. Elle l'a fait tant à Genève, dans les enceintes onusiennes, qu'à Bruxelles, dans les instances communautaires préparant les positions communes exprimées par l'Union européenne à l'ONU. Sous notre impulsion, l'Union européenne a ainsi été l'acteur principal, face à la Ligue arabe et à l'Organisation de la conférence islamique, de l'exercice – préalable à la conférence – de rédaction de la déclaration des États parties à la convention de Genève. Cette déclaration pourrait être approuvée le 1<sup>er</sup> novembre par les vingt-cinq États chargés de préparer la conférence, grâce notamment à la flexibilité manifestée par les pays arabes. Nous n'avons pas ménagé nos efforts pour inciter nos partenaires européens à en tenir compte et à ne pas bloquer le processus. Ce préalable étant levé, une date devrait pouvoir être rapidement trouvée pour la tenue de la conférence.

Parallèlement, et nonobstant les sérieuses vicissitudes du processus de paix ces dernières semaines, la France n'a jamais renoncé au principe de l'envoi d'observateurs. Elle a notamment été à l'origine de la déclaration du G8 en juillet (sommet de Gènes), qui rappelle que la mise en place d'un mécanisme impartial de surveillance, englobant l'application du cessez-le-feu, mais aussi les recommandations du rapport Mitchell, serait dans l'intérêt même des parties. En dépit des derniers développements dans la région, qui n'ont malheureusement pas permis de faire progresser dans cette voie ni de faire avancer significativement les projets relatifs à la promotion d'une culture de paix, la France entend poursuivre ses efforts dans ce domaine.

Enfin, les nombreuses enceintes du processus euro-méditerranéen sont régulièrement l'occasion d'évoquer la question des droits de l'homme avec nos partenaires du Sud. Tel a été une nouvelle fois le cas, au niveau ministériel, à Bruxelles les 5 et 6 novembre.

## **Suivi de l'avis sur le projet de loi relatif aux droits des malades et à la qualité du système de santé**

Par courrier du 29 janvier 2002, le secrétaire général du Gouvernement a adressé la note suivante à la suite de l'avis que la CNCDH a donné le 10 juillet 2001 sur le projet de loi relatif aux droits des malades :

La Commission nationale consultative des Droits de l'homme a examiné le 10 juillet 2001 le projet de loi relatif aux droits des malades et à la qualité du système de santé (projet de loi sur la modernisation du système de santé) et plus particulièrement les dispositions du Titre 1<sup>er</sup>, chapitres 1 à 3, relatifs aux droits des personnes malades, des usagers du système de santé et à leur représentation. Les observations formulées ont pour la plupart trouvé une réponse par des modifications apportées au projet de loi avant son adoption en Conseil des ministres, et par les amendements votés par l'Assemblée nationale, avec l'accord du Gouvernement.

Ainsi, les dispositions relatives aux discriminations en matière d'accès à la prévention et aux soins ont-elles été revues, afin de renvoyer à la liste des critères du Code pénal. L'adoption, le 6 novembre 2001, par l'Assemblée nationale de la proposition de loi relative à la lutte contre les discriminations inscrit parmi celles-ci les discriminations liées à l'âge, comme le souhaitait la Commission nationale. De même, les dispositions relatives aux personnes mineures (recherche du consentement, possibilité de dispenser des soins en cas de conséquences graves pour la santé du mineur, avec l'accord de ce dernier, respect du souhait du mineur de garder dans certaines circonstances le secret sur son état de santé) ont-elles été reprises dans le sens souhaité par la Commission nationale, afin d'en accentuer le caractère exceptionnel et dérogatoire au principe de l'autorité parentale et d'en renforcer la cohérence.

L'Assemblée nationale a adopté une position différente de celle de la Commission, en rétablissant la disposition relative au respect de la dignité des personnes en fin de vie qui ne figurait plus dans le projet du Gouvernement.

Sur le sujet de l'accès des ayants droit aux informations de santé concernant une personne décédée, l'avis de la Commission nationale consultative des Droits de l'homme n'a pas été suivi. Elle aurait souhaité que les ayants droit pussent accéder sans limite à ces informations. Il est apparu préférable que les dérogations au droit au respect de la vie privée et au secret des informations personnelles de santé en faveur des ayants droit restent clairement limitées à des motifs qui répondent à des intérêts légitimes et ne puissent aller au-delà de la communication des informations nécessaires à l'accomplissement du deuil, à faire valoir des droits propres ou à défendre la mémoire du défunt.

## **Suivi de l'avis sur le droit des enfants aux loisirs**

À la suite de l'avis portant sur le droit des enfants aux loisirs (2 mars 2000) qui lui était communiqué, la ministre de la Jeunesse et des Sports a adressé le 31 octobre 2001 le courrier suivant au président de la CNCDH :

« Lors de l'Assemblée plénière du 2 mars 2000, la Commission nationale consultative des Droits de l'homme a adopté un avis portant sur le droit des

enfants aux loisirs mentionné à l'article 31 de la Convention internationale relative aux Droits de l'enfant.

Cet avis intervient notamment après qu'aient été soulignées certaines insuffisances de la réglementation en vigueur dans le domaine du droit aux loisirs des mineurs.

J'ai le plaisir de vous adresser le texte du Titre IV de la loi n° 2001-624 du 17 juillet 2001 portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel qui a été publié au *Journal officiel de la République Française* du 18 juillet 2001. Cette loi complète par son article 13 les dispositions existantes du Code de l'action sociale et des familles en y insérant les nouveaux articles L. 227-4 à L. 227-12 qui traitent spécifiquement des conditions d'accueil de mineurs à l'occasion des vacances scolaires, des congés professionnels et des loisirs.

L'objectif est de réaffirmer la compétence de l'État dans la définition et le contrôle des règles applicables en matière de protection des mineurs qui sont accueillis dans ce cadre. Par ailleurs, la loi réaffirme la valeur éducative des structures qui accueillent les enfants en faisant de l'existence, de la mise en œuvre et de l'évaluation du projet éducatif une obligation pour tout organisateur de centres de vacances et de loisirs.

Il est aussi de faciliter le contrôle de l'État en étendant aux centres de loisirs sans hébergement le dispositif de déclaration préalable qui existe actuellement pour les centres de vacances et les placements de vacances.

Il est créé, en outre un régime d'incapacités d'exercer quelque fonction que ce soit auprès des mineurs accueillis dans ces centres en cas de condamnation définitive pour crime ou certains délits (*art. L. 227-7*) et les mesures administratives d'interdiction ou de suspension d'exercer sont étendues à tous ceux qui concourent au fonctionnement de l'accueil dès lors qu'ils ont porté atteinte à la santé et à la sécurité physique ou morale des mineurs.

Ainsi qu'il a été proposé par mes services qui participent notamment aux travaux de la sous-commission des droits de l'enfant, une présentation du nouveau dispositif tel qu'il est issu de cette loi du 17 juillet 2001 sera faite lors d'une de ses prochaines réunions ».



Chapitre 8

# **Les assemblées plénières**



La Commission nationale consultative des Droits de l'homme a tenu huit assemblées plénières au cours de l'année 2001.

## **Assemblée plénière du 25 janvier 2001**

L'assemblée plénière s'est tenue au ministère de la Justice, en présence du garde des Sceaux, ministre de la Justice.

Dans son allocution d'ouverture, M. Alain Bacquet, président de la CNCDH déclarait :

« Madame la Ministre,

Je tiens tout d'abord à vous remercier, au nom de tous les membres de la Commission nationale consultative des Droits de l'homme, d'accueillir aujourd'hui notre assemblée plénière en votre ministère.

Qu'il me soit permis d'ajouter, à titre personnel, que cette séance tenue en votre présence et dans vos murs est pour moi d'autant plus importante, et sera d'autant plus mémorable, que c'est la première fois que je préside l'assemblée plénière de la Commission. Et, bien sûr je ne saurais ouvrir cette séance sans commencer par rendre un vif et chaleureux hommage à mon prédécesseur, le président Pierre Truche, très grand magistrat, très riche personnalité, qui a remarquablement présidé, animé et inspiré les travaux de la Commission avant d'être appelé, en novembre dernier, à exercer de nouvelles responsabilités à la tête d'une autre institution.

La CNCDH, comme on l'appelle familièrement, se réunit donc aujourd'hui place Vendôme, chez vous, en vertu d'une tradition selon laquelle elle tient souvent ses assemblées plénières dans les locaux d'un ministère et y est accueillie par le ministre.

À ma connaissance, un tel nomadisme est exceptionnel, sinon unique, dans les mœurs administratives françaises. Il ne s'explique certainement pas par la circonstance triviale que les locaux propres de la Commission, rue Saint-Dominique, ne comportent pas de pièce suffisamment vaste pour y accueillir la

centaine de personnes qui la composent. Ce déplacement – ou cette visite, ou cette réception, comme on voudra – de la Commission dans les principaux ministères a évidemment une portée symbolique, à laquelle le nouveau président que je suis, et qui la découvre, est très sensible.

Cette tradition, qu'on peut qualifier de républicaine, symbolise d'abord le souci de placer les droits de l'homme au cœur des préoccupations et de l'action administratives, plus précisément au cœur des critères et des mobiles de cette action. Il s'agit d'affirmer, et d'afficher, que le devoir, mais aussi la volonté active, de défendre et de promouvoir les droits de l'homme doivent être constamment présents dans l'esprit des décideurs publics, que ce soit en ouvrant des voies nouvelles, en réformant ce qui existe ou dans l'action internationale. Bien entendu, les droits fondamentaux et les libertés essentielles sont proclamés depuis longtemps dans notre pays. Mais nous ne sommes pas pour autant irréprochables et, comme le disait Jean Kahn, alors président de la Commission et aujourd'hui son président d'honneur, en ouvrant une assemblée plénière exceptionnelle réunie le 10 décembre 1996 au Palais de l'Élysée, "nous savons tous que la mise en application de ces valeurs, leur efficacité, exige un effort sans cesse renouvelé".

La tradition que j'ai évoquée conduit, en pratique, la CNCDH à être reçue dans les ministères qui sont considérés comme les plus concernés par les droits de l'homme, en raison tant de leurs attributions que de leur importance au sein du Gouvernement. Mais le caractère apparemment sélectif de ces déplacements ne doit pas induire en erreur : ils doivent au contraire être compris comme signifiant, pour l'ensemble de l'administration du pays, que, si je puis dire, les droits de l'homme sont partout chez eux, et sont l'affaire de tous. Ce n'est pas la spécialité de quelques-uns.

Par ailleurs, la réunion de la Commission au sein des ministères est un geste qui illustre parfaitement la méthode de travail de cette instance, méthode qui est celle du dialogue constant avec les administrations. La CNCDH ne peut pas travailler, préparer ses délibérations, sans disposer de larges et sûres informations, sur les faits et le droit. Elle en reçoit beaucoup de ses propres composantes, et en particulier des ONG qui y sont représentées. Mais elle ne peut pas se passer des données, des éclaircissements, des diagnostics et des documents que peuvent seuls fournir les services de l'État, notamment dans le domaine international. En outre, bien qu'elle ait vocation à exercer une fonction critique, à alerter sur ce qui ne paraît pas acceptable du point de vue des droits de l'homme, à préconiser des positions et proposer des actions que les pouvoirs publics n'ont pas, ou pas encore, envisagées, la Commission n'entend pas verser dans l'irréalisme et l'incantatoire. Il lui est donc indispensable, pour arrêter ses positions, de connaître les points de vue des ministères, leurs explications et leurs réactions sur les questions débattues. Réciproquement, d'ailleurs, il est reconnu que les représentants des administrations tirent aussi profit, pour ce qu'ils ont à faire, des témoignages, de la sensibilité, des convictions, et des propositions exprimées par les membres de la Commission. J'ai déjà pu constater personnellement, dès les premières semaines de

l'exercice de mes fonctions, l'effectivité, la franchise et le caractère substantiel de ces échanges.

J'ai souligné, Madame, il y a quelques instants, que le respect, la protection et la promotion des droits de l'homme devaient être l'affaire de toutes les administrations. Je ne m'en dédis pas, mais cela n'empêche pas de penser que s'il y a un département ministériel où les droits de l'homme – que certains qualifient de “droit du droit” – doivent être particulièrement “chez eux”, c'est bien le ministère de la Justice, ministère des grandes législations structurantes de la société française, et plus généralement gardien du droit, ministère de la magistrature et des juridictions, bref, ministère des principes et des garanties. Aussi bien notre Commission entretient-elle avec la Chancellerie, et plus largement d'ailleurs avec le monde juridique, des relations privilégiées. Cela se manifeste d'abord par le nombre élevé de magistrats, de membres du Conseil d'État, d'avocats et de professeurs de droit qui sont membres de la CNCDH, à divers titres. Leur influence est grande au sein de la Commission, parce que leur expertise est précieuse et aussi, je tiens à le souligner, parce que plusieurs d'entre eux apportent à nos travaux un concours personnel particulièrement actif et dévoué.

En outre, comme j'ai déjà pu le constater personnellement, la participation des magistrats de la Chancellerie aux travaux et séances de la Commission est assidue, compétente et très appréciée, qu'il s'agisse ou non, d'ailleurs, de textes et questions relevant directement du ministère de la Justice. Nous sommes toujours très attentifs au point de vue de vos représentants, parce que nous pensons que par fonction et par tradition, votre département ministériel se sent particulièrement impliqué dans la défense des droits de l'homme.

Pour ce qui le concerne directement, le ministère de la Justice a fréquemment saisi la CNCDH de demande d'avis sur des projets de textes ou sur diverses questions. Il a été aussi destinataire, par l'intermédiaire du Premier ministre, d'avis ou de positions exprimés spontanément par la Commission. Je ne vais pas, bien sûr, les rappeler ici ni même énumérer ceux, assez nombreux, qui ont été émis au cours de l'année 2000, mais certains membres de la Commission s'y référeront peut-être au cours du débat, notamment pour s'enquérir des suites qui y ont été données.

À ce propos, qu'il me soit permis, Madame la Ministre, au terme de cette intervention, de dire que, tout en sachant parfaitement que ses avis ne sont pas obligatoires, la CNCDH se préoccupe légitimement de savoir quelles suites y sont données en pratique. Cette préoccupation n'est pas nouvelle, mais elle a une certaine actualité ces temps-ci puisqu'une procédure de suivi, par chaque département ministériel, des recommandations émises par la CNCDH a été prévue par une circulaire du Premier ministre en date du 22 octobre 1999. Sa mise en œuvre devrait normalement permettre d'inclure dans le rapport annuel de la Commission, qui est remis en mars au Premier ministre, une partie exposant les suites réservées par les administrations aux avis de la Commission. Nous espérons que les bilans qui doivent être préparés à cet effet dans les ministères nous parviendront à temps. »

## **Discours de M<sup>me</sup> Marylise Lebranchu, garde des Sceaux, ministre de la Justice**

S'adressant au président et aux membres de la CNCDH, M<sup>me</sup> Marylise Lebranchu, garde des Sceaux, ministre de la Justice déclarait :

« Avant d'aborder devant vous certains sujets qui me tiennent particulièrement à cœur, je tiens à rendre hommage au travail accompli par Monsieur le président Pierre Truche au sein de cette Commission, à lui exprimer toute notre gratitude et à souhaiter la bienvenue à Monsieur Alain Bacquet, pour qui cette assemblée plénière est la première.

Je ne doute pas, Monsieur le président, que vos compétences juridiques développées au sein du Conseil d'État, votre connaissance approfondie des rouages administratifs et de la justice, – n'avez-vous pas œuvré ici même aux côtés de deux gardes des Sceaux, et en particulier de Monsieur Robert Badinter, qui marqua son passage à la Chancellerie de l'étape historique de la suppression de la peine de mort –, votre ouverture au domaine international et à la vie associative, ainsi que votre goût du dialogue contribueront au rayonnement et à l'enrichissement de la Commission.

Je voudrais aussi saluer ici la nomination de Monsieur Guy Braibant à l'Observatoire européen contre le racisme, où il continuera l'œuvre accomplie par Monsieur le président Jean Kahn, et saluer le travail considérable qu'il a entrepris, inspiré par vos débats, pour qu'aboutisse au Conseil européen de Nice la Charte européenne des droits fondamentaux, dont je considère qu'elle est un grand acquis de notre présidence en matière de droits et de libertés.

La Commission nationale consultative des Droits de l'homme est un lieu irremplaçable d'ouverture à l'ensemble des courants de pensée et d'opinion qui composent la société française.

Elle permet en effet un dialogue très riche entre l'État et la société civile, à travers sa double fonction de vigilance et de proposition.

Pour la ministre de la Justice que je suis, en charge de l'élaboration de textes importants pour la vie de nos compatriotes, je serai particulièrement sensible à votre expertise et à vos avis sur toutes les questions touchant de près aux droits et aux libertés.

Je souhaiterais avoir tout à l'heure, avec vous, un vrai dialogue pendant le temps hélas trop bref que me laisse aujourd'hui le calendrier parlementaire.

Aussi, en vous souhaitant chaleureusement la bienvenue, dans cette maison où je souhaite que vous trouviez toujours écoute et disponibilité pour participer à vos travaux, je ne voudrais aborder que deux sujets qui me tiennent particulièrement à cœur, et sur lesquels la Commission a commencé à réfléchir, dans la mesure où ils constituent pour la justice en particulier, et pour les droits de l'homme en général, deux grands défis :

- 1) le sens de la peine et la réforme pénitentiaire ;
- 2) les nouvelles technologies de l'information et de la communication.

## **1) Le sens de la peine et la réforme pénitentiaire.**

Je sais que ces sujets intéressent particulièrement votre Commission, puisqu'une de vos sous-commissions a engagé très récemment un travail de réflexion sur le thème du sens de la peine. Par ailleurs, vous avez rendu des avis les 29 octobre 1992, 14 mai 1998 et 17 juin 1999, sur la procédure disciplinaire des personnes détenues, le placement sous surveillance électronique comme modalité d'exécution des peines privatives de liberté et le régime disciplinaire des détenus. En effet, donner un sens à la peine, c'est la mission de l'institution judiciaire.

Le souci d'achever le cheminement historique qui a substitué à la conception vengeresse du châtiment une conception humaniste de la peine, nous conduit nécessairement à l'interrogation : pourquoi la prison ?

Aujourd'hui, il est malheureusement incontestable que la prison, pour certains actes particulièrement graves, demeure une réponse incontournable, pour la protection de la société, pour celle des victimes.

Pour autant, nous ne devons pas oublier qu'elle doit toujours être l'ultime solution, quand les nombreuses mesures alternatives que notre droit pénal prévoit ne peuvent pas, ou ne peuvent plus, être mises en œuvre.

De même, les valeurs fondamentales qui fondent notre démocratie, ainsi que l'ensemble de nos règles de droit, ne doivent pas s'arrêter aux portes des prisons. Elles doivent en structurer le contenu et en rythmer le fonctionnement.

La peine doit favoriser la réinsertion sociale par tous les moyens susceptibles d'agir sur les comportements, en respectant la dignité des condamnés, en leur faisant recouvrer le sens de leur responsabilité sociale et en les traitant comme des citoyens.

Des progrès importants ont déjà été accomplis, par exemple pour un suivi plus individualisé des condamnés ou par la mise en place d'établissements orientés vers la préparation à la sortie, comme les futurs centres pour peines aménagées.

La loi du 12 avril 2000 permet également à un détenu d'être assisté ou représenté par un mandataire dans le cadre d'une procédure disciplinaire, d'avoir communication de son dossier et d'exercer ses droits de la défense lors de l'audience disciplinaire.

Il s'agit là d'une avancée qui met en conformité le contentieux existant au sein des prisons avec les principes s'appliquant devant les juridictions ordinaires, et ceux également dégagés par la Cour européenne des droits de l'homme.

Dans le même esprit, un ambitieux programme de reconstruction et de rénovation du parc pénitentiaire se poursuit afin d'assurer des conditions de détention dignes d'un État de droit et de permettre aux personnels pénitentiaires d'accomplir pleinement leur mission de surveillance et de réinsertion.

L'institution judiciaire s'est également engagée dans l'élaboration d'une loi pénitentiaire visant à définir le sens de la peine, les règles fondamentales du régime carcéral, ainsi que les missions de l'administration pénitentiaire. Elle permettra en outre de regrouper et d'harmoniser toute une série de textes aujourd'hui épars.

Votre Commission aura là un rôle essentiel à jouer, dans un domaine au cœur des droits de l'homme. Je suis certaine que vous pourrez m'accompagner dans la recherche d'un équilibre plus satisfaisant entre les différentes logiques en présence : sanction, protection, réinsertion et prévention de la récidive.

## **2) Les nouvelles technologies de l'information et de la communication.**

L'Internet est incontestablement un formidable défi pour notre société. En effet, le développement des réseaux est un des phénomènes majeurs de notre époque, tant par les pouvoirs de mémorisation, de multiplication des échanges, d'automatisation des activités humaines, que par les risques potentiels que cette même évolution fait peser sur le droit des personnes.

Votre Commission l'a d'ailleurs bien compris, en consacrant cette année la deuxième partie de son rapport sur le racisme à l'étude de la propagation de ce phénomène sur l'Internet, et en analysant plus particulièrement les manifestations racistes, néo-nazies et négationnistes sur l'internet, en réfléchissant enfin aux réponses juridiques existantes et envisageables en France.

Je suis pour ma part également convaincue que les dangers liés au développement de l'Internet sont réels.

D'abord par l'apparition d'une nouvelle forme d'exclusion entre ceux qui ont accès aux technologies de l'information et de la communication et ceux qui en sont privés.

Également du fait des atteintes à la vie privée et du développement de ce qu'il est convenu aujourd'hui d'appeler la cybercriminalité, qui comprend aussi bien les nouvelles formes de criminalité que les infractions classiques commises à l'aide de ces technologies.

À cet égard, on ne peut que constater le caractère limité et imparfait des règles juridiques de notre droit interne, en ce qu'elles sont fondées sur l'idée de souveraineté et donc de territorialité, alors que l'architecture des réseaux est fondamentalement décentralisée, et, de ce fait, réfractaire à tout rattachement à une souveraineté ou à une territorialité donnée.

Cependant, théoriquement, le droit pénal français apparaît, me semble-t-il, en mesure d'être appliqué aux différents réseaux, puisque, de façon générale, les éléments constitutifs de l'infraction ne tiennent pas compte du mode opératoire utilisé.

Je veux parler tant des infractions commises à l'encontre des systèmes d'information – les différentes manifestations d'attaque contre les systèmes, que la loi du 5 janvier 1998 incrimine – que les infractions traditionnelles commises par l'intermédiaire des nouvelles technologies – les escroqueries, les faux –.



Il concerne enfin, bien évidemment, les infractions dites de contenu, dans lesquelles les nouvelles technologies, et l'Internet en particulier, sont les vecteurs d'informations illicites à destination d'un public non déterminé, potentiellement illimité et non connu, mais recherché, du créateur et de l'éditeur de ces contenus illicites.

Or, par leur nature même, les infractions de contenu commises sur les réseaux ne peuvent manquer de retenir toute la vigilance de votre Commission, notamment lorsqu'elles ont trait au racisme, et de façon générale, à toute forme de discrimination, et enfin, lorsqu'elles tendent à porter atteinte à l'intégrité morale, physique ou sexuelle des mineurs et des personnes protégées.

Un projet de loi sur la société de l'information est actuellement en cours d'élaboration : il devra permettre notamment de doter les services répressifs des moyens techniques et opérationnels afin de localiser, d'identifier et d'interpeller les auteurs d'infractions sur l'internet. En outre, le Gouvernement a pris des initiatives sur le plan opérationnel : la création au mois de mai 2000 de l'Office central de lutte contre la délinquance des nouvelles technologies de l'information et de la communication et, au mois de novembre 2000, d'un groupe interministériel de lutte contre la pédophilie sur l'Internet.

Enfin, dans le domaine international, la France a demandé récemment au Conseil de l'Europe d'introduire une clause relative aux discriminations raciales dans le projet de convention sur la criminalité dans le cyberspace et la Commission européenne s'apprête à soumettre aux États membres un projet d'instrument consacré à la lutte contre la pédopornographie par l'internet. Toutes ces évolutions posent le problème de l'adaptation du droit aux inventions techniques et interpellent le Gouvernement quant à sa capacité à répondre de façon adéquate à ces nouveaux défis.

Votre analyse sur l'ensemble de ces questions sensibles nous sera donc particulièrement utile, tant sur le plan national que pour la négociation des instruments internationaux.

Comme l'action déterminée du président Jean Kahn qui avait permis de faire adopter aux quinze États membres de l'Union européenne un texte visant à harmoniser le droit pénal contre le racisme, et ça n'a pas été facile...

Elle nous permettra d'y voir plus clair quant à l'équilibre à trouver entre la liberté d'expression, la protection de la vie privée, le progrès de l'accès aux connaissances, et d'agir en conséquence, sans attitude passive face à un progrès, qui comme tous les progrès, demande à être maîtrisé. En ce sens, je me félicite de ce que la détermination et la créativité de notre justice ait conduit le grand fournisseur d'accès "YAHOO!" à cesser de servir les messages publicitaires racistes qui nous avaient indignés. »

La ministre a répondu à de nombreuses questions des membres de la Commission portant principalement sur l'amélioration du dispositif législatif anti-raciste, sur le sens de la peine, sur la « double peine » frappant les étrangers en situation irrégulière, sur les étrangers en prison, sur le projet de réforme pénitentiaire, sur le placement des enfants.

L'assemblée plénière a ensuite débattu et adopté les avis portant sur la bioéthique, la situation des droits de l'homme en Tunisie et la réforme du dispositif d'aide humanitaire « ECHO » dans le cadre de l'aide extérieure de l'Union européenne. Elle a enfin adopté le texte de présentation du rapport 2000 sur la lutte contre le racisme et la xénophobie.

## **Assemblée plénière du 21 mars 2001**

La Commission nationale consultative des Droits de l'homme a remis au Premier ministre son rapport annuel 2000 sur la lutte contre le racisme et la xénophobie au cours d'une assemblée plénière tenue à l'Hôtel de Matignon. La date de cette cérémonie est celle retenue par l'organisation des Nations unies pour la journée internationale pour l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale.

En remettant le rapport 2000 à Monsieur Lionel Jospin, le président de la CNCDH, Monsieur Alain Bacquet en a retracé les points saillants et les conclusions.

### **Allocution de M. Lionel Jospin, Premier ministre**

S'adressant au président et aux membres de la Commission, le Premier ministre déclarait :

« La remise de votre rapport annuel sur le racisme et la xénophobie est un moment important dans l'action nécessaire contre les discriminations dans notre pays. Cette année encore, votre rapport reflète la densité et la qualité du travail de la Commission nationale consultative des Droits de l'homme. Je souhaite saluer son nouveau président, Alain Bacquet, qui a succédé, le 15 décembre 2000, à Pierre Truche à qui a été confiée la présidence de la Commission nationale de déontologie de la sécurité. Je tiens à remercier ce dernier d'avoir remarquablement conduit vos travaux. Je voudrais également exprimer au président Bacquet toute ma confiance, ainsi que ma gratitude pour avoir accepté de prendre la tête de la Commission. Que ce soit par ses avis, son rapport annuel ou sa capacité à mettre en lumière les enjeux de l'avenir, celle-ci remplit un rôle précieux pour le Gouvernement.

**Les avis de la Commission éclairent la réflexion du Gouvernement sur toutes les questions relatives aux droits de l'homme.**

J'avais souhaité que votre Commission soit saisie plus souvent. Je me réjouis que cela ait été le cas durant l'année 2000.

La Commission a en effet été consultée sur *deux grands projets de loi*, l'un concernant le respect des libertés publiques dans le domaine de l'informa-

tique, l'autre relatif à la révision des lois de 1994 sur la bioéthique. Sur ce second projet, le Gouvernement a sollicité en même temps l'avis du Comité consultatif national d'éthique. Les inquiétudes que vous avez formulées trouvent naturellement leur place dans le large débat qui doit se poursuivre au Parlement sur ces questions fondamentales. Votre avis nuancé a nourri la réflexion du Gouvernement, qui a introduit dans le Code civil une disposition prévoyant l'interdiction de toute discrimination fondée sur les caractéristiques génétiques. Les craintes exprimées sur le risque de trafic d'ovocytes ont été prises en compte. Quant aux recherches sur les cellules souches, il nous a semblé qu'elles devaient être autorisées dans le cadre de protocoles strictement encadrés, après avis public de l'Agence de la procréation, de l'embryologie et de la génétique humaines. Il faut en effet répondre au grand espoir qu'inspirent ces recherches pour le traitement de maladies aujourd'hui incurables.

La Commission a également été sollicitée à l'occasion d'une proposition de loi sur le renforcement de la prévention et de la répression à l'encontre des groupements à caractère sectaire. Interrogée sur l'opportunité de la création d'un délit de "*manipulation mentale*" qui a inquiété les représentants des grands courants de pensée religieux, votre Commission a estimé qu'il valait mieux préciser la formulation des délits déjà prévus par le Code pénal, en insistant notamment sur la notion de dépendance psychologique et physique. Le Gouvernement et le Parlement ont soigneusement tenu compte de cet avis.

J'ai estimé qu'il ne fallait pas seulement solliciter la Commission sur des textes en projet, mais qu'il fallait également lui demander son avis sur les *grandes questions qui animent les travaux du Gouvernement*. Dans cet esprit, j'ai souhaité vous interroger sur la situation des étrangers mineurs isolés. Pour garantir le respect de leurs droits, la Commission a estimé qu'il était nécessaire de désigner un administrateur *ad hoc* à même de les assister dans tous les actes de la vie civile. Des dispositions législatives allant dans ce sens sont en cours d'élaboration.

*Comme je m'y étais engagé, les avis de la Commission sont désormais mieux suivis.* L'intérêt que le Gouvernement porte à ses travaux doit trouver son aboutissement dans un véritable échange. C'est le sens de la circulaire du 12 mars 2001 : il est désormais fait obligation à chacun des ministres de répondre, dans un délai fixé par le secrétariat général du Gouvernement, à l'avis qui lui a été adressé par la Commission. Je me réjouis qu'un véritable débat puisse ainsi naître, dans un souci commun d'explication et de transparence.

Mesdames, Messieurs,

Au-delà de vos avis, le Gouvernement entend aussi la mise en garde que vous formulez sur les problèmes du racisme.

**Votre rapport annuel sur le racisme appelle en effet à la vigilance dans notre pays.**

**En France, le racisme et la xénophobie persistent, dans les mots comme dans les actes.** Le sondage réalisé par votre Commission avec le concours du

Service d'information du Gouvernement permet d'évaluer l'ampleur de ces inacceptables tendances dans l'opinion publique. Je sais que certains d'entre vous s'interrogent sur la formulation des questions posées. Il vous appartient de réfléchir aux adaptations nécessaires de cet instrument de mesure. En l'état, ce sondage, interprété avec toute la précaution qui s'impose, dresse le constat inquiétant de la persistance – à un niveau alarmant – des attitudes racistes et xénophobes dans notre pays.

Plus préoccupant encore fut, durant l'année 2000, le passage de la violence verbale à l'acte de violence. Les préjugés racistes se sont cristallisés en des violences plus nombreuses, sous l'effet des événements internationaux. La crise israélo-palestinienne a joué un rôle de catalyseur : la situation dans les territoires occupés a fait naître un sentiment de révolte et d'indignation qui a servi de faux prétexte à la résurgence, dans notre pays, d'un antisémitisme inadmissible. Des magasins ont été souillés, des synagogues détériorées, des cimetières israéliens profanés, des femmes et des hommes menacés pour la seule raison de leur appartenance religieuse ou de leur origine. J'ai condamné fermement tous ces actes qui rappellent des heures sombres de notre histoire. J'ai veillé à ce que tout soit fait pour que ces manifestations d'antisémitisme cessent. La volonté d'apaisement partagée par les représentants des communautés religieuses – qu'ils ont exprimée ici même lorsque je les ai reçus – y a contribué, de même que la mobilisation de l'ensemble des services de l'État.

Face à la persistance des préjugés raciaux et des attitudes xénophobes, facteurs de peur et de haine, l'éducation et le dialogue sont seuls à même d'avoir un effet profond sur les consciences. Les discriminations – dont je tiens à souligner qu'elles sont condamnées, selon votre sondage, par la majorité des Français peuvent, elles, dans le même temps, être contrées de façon plus directe, sous l'effet des mesures prises par le Gouvernement.

*Notre combat contre la discrimination ne faiblit pas.* Il est impératif que l'accès au travail, au logement et aux services publics soit égal pour tous, sans considération aucune de sexe, de religion ou d'origine. C'est la condition du pacte républicain. C'est pourquoi la proposition de loi relative à la lutte contre les discriminations dans le monde du travail constitue une avancée véritable, notamment parce qu'elle aménage la charge de la preuve au profit des victimes. La lutte contre les discriminations passe par l'accès de tous à une pleine citoyenneté, qui nécessite des actions concrètes, proches des Français. J'ai donc annoncé, lors des Assises nationales de la citoyenneté qui se sont tenues le 18 mars 2000, l'élargissement du rôle des Commissions départementales d'accès à la citoyenneté. J'ai également souhaité la mise en service d'un numéro d'appel gratuit, le 114, qui permet aux personnes s'estimant victimes de discriminations d'être aidées. L'afflux des appels a montré l'existence d'une forte demande.

Le succès de ces mesures doit beaucoup à la participation des associations, des organisations de défense des droits de l'homme et des syndicats, qui accompagnent l'action de l'État au niveau local. Je tiens à leur rendre hommage à tous. Ils peuvent compter sur le soutien du Gouvernement pour leurs actions de lutte contre les discriminations et de défense des droits de l'homme.

Mesdames, Messieurs,

Par vos travaux, vous nous indiquez également les enjeux de l'avenir.

**Nous devons œuvrer à garantir le respect des Droits de l'homme dans les domaines qui les ignorent encore et dans les endroits du monde où ils sont bafoués.**

*Au rythme des avancées scientifiques et techniques, de nouveaux défis se posent au droit.* Je pense à ceux que nous devons relever dans les domaines de la bioéthique, de l'environnement et de l'internet, qui nous imposent une réflexion renouvelée sur la formulation et les conditions d'application des droits de l'homme.

L'internet illustre bien ce nouveau défi. C'est bien sûr un lieu où se déploie la liberté d'expression et d'échange ; mais c'est aussi le vecteur de propos et de produits inadmissibles. Nous ne pouvons accepter que l'internet devienne un espace où le respect de la personne soit bafoué. Le Gouvernement veille donc à ce que les conditions d'un fonctionnement respectueux du droit y soient réunies. C'est dans cet esprit que votre Commission sera prochainement saisie pour avis sur le projet de loi relatif à la société de l'information. En outre, pour assurer la confiance des utilisateurs, le "*forum des droits sur l'internet*" contribuera à renforcer leur information et à favoriser le dialogue. Mais l'internet étant une toile mondiale, c'est aussi et surtout au niveau international qu'il faut promouvoir les valeurs auxquelles nous tenons. La France a participé activement aux travaux du Conseil de l'Europe sur le projet de convention sur la cybercriminalité. Elle a également attiré l'attention de ses partenaires sur la nécessité de considérer le racisme sur l'internet comme un délit. Il faut aller plus loin encore pour que ceux qui portent atteinte aux droits de l'homme sur la toile ne restent pas impunis.

*Une autre question continue de se poser : celle de la violation persistante des droits de l'homme par des régimes dictatoriaux et autoritaires.* La répression arbitraire se poursuit. Des massacres de masse se perpétuent. Les discriminations s'étendent. La communauté internationale a pu croire que les actes barbares commis au siècle dernier ne pouvaient se reproduire. Pourtant, la violation des droits de l'homme persiste, sous des formes organisées et politisées qu'il faut combattre. Je pense aujourd'hui, comme vous tous, à l'Afghanistan, à ce régime qui a détruit les bouddhas géants de Bamiyan et qui, surtout, cloître les femmes, leur dénie les droits fondamentaux à la santé et à l'éducation, leur impose le port du *burqa*, cette robe-prison qui les réduit à l'état d'objets. La communauté internationale doit dénoncer les crimes commis par les régimes dictatoriaux tels que celui des *talibans*. Elle a également une responsabilité vis-à-vis de ceux qui fuient ces régimes.

L'absence de droits civiques alliée à une pauvreté persistante entraîne la fuite vers des pays plus respectueux de la liberté et aussi plus riches. Ces flux de femmes et d'hommes nous posent à nous, pays démocratiques d'Europe, la question des conditions de leur accueil. Nous devons mettre en œuvre une politique commune au niveau européen, et dialoguer avec les pays d'émigration

afin d'encourager leurs efforts de démocratisation et de développement économique.

Les atteintes aux droits de l'homme prennent une ampleur insupportable. C'est pourquoi j'appelle de mes vœux des prises de position fermes au niveau mondial pour que, dans tous les domaines et dans toutes les régions du globe, les droits de l'homme soient respectés. Les gouvernements et les organisations internationales doivent pouvoir compter sur la collaboration de la société civile et des organisations-non-gouvernementales, dans le respect des responsabilités de chacun.

Mesdames, Messieurs,

Les travaux de votre Commission, et notamment sa contribution à la préparation de la conférence mondiale contre le racisme qui se tiendra à Durban en août prochain, reflètent sa détermination à protéger les droits de chacun, à lutter contre toute forme de discrimination et d'abus. Votre vigilance nous est salutaire, car la violation des droits de l'homme, quelle qu'en soit la gravité et où qu'elle se produise – à l'étranger, mais aussi chez nous –, ne saurait être ni ignorée, ni tolérée. Le fondateur de la Commission dont la vôtre est l'héritière, mais aussi l'un des pères de la Déclaration universelle des Droits de l'homme, René Cassin, déclarait : *“l'homme ne peut exercer ses droits contre les droits d'autrui”*. C'est de cette même conviction que vous tirez, Mesdames et Messieurs, la force de votre engagement. »

Le Premier ministre a ensuite répondu à plusieurs questions des membres de la Commission.

La cérémonie a été suivie par une conférence de presse donnée par le président Alain Bacquet au cours de laquelle fut présenté et diffusé le rapport 2000 aux journalistes présents.

## **Assemblée plénière du 10 mai 2001**

Cette assemblée s'est tenue au Centre de conférences internationales.

Elle a débattu et adopté trois avis sur :

- Le projet de loi relatif à la société de l'information : saisie en urgence le 30 mars 2001 par la ministre de la Justice, M<sup>me</sup> Marylise Lebranchu et par le secrétaire d'État à l'Industrie, M. Christian Pierret, la CNCDH avait créé un groupe de travail *ad hoc*, et désigné trois rapporteurs qui ont présenté un projet d'avis.
- La formation des enseignants à l'éducation aux droits de l'homme et à la citoyenneté.
- L'application de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions.

## **Assemblée plénière du 6 juillet 2001**

Compte tenu d'un ordre du jour chargé, cette assemblée s'est tenue en deux séances – du matin et de l'après-midi – au Centre de conférences internationales.

La séance du matin a été consacrée à l'examen de l'étude sur l'asile en France, proposée par sa sous-commission C (voir en deuxième partie du présent rapport), au débat et à l'adoption d'un avis sur l'asile en France. Ces textes étaient le fruit de plus de six mois d'élaboration en sous-commission.

Sur une auto-saisine en urgence, l'assemblée plénière a adopté ensuite un avis sur la situation des droits de l'homme et du droit humanitaire en Israël et dans les territoires palestiniens.

Elle a de même débattu et adopté des avis portant sur les placements d'enfants en France, et sur l'adhésion de la France au protocole additionnel aux conventions de Genève.

Sur proposition du président Bacquet, l'assemblée plénière a adopté une décision portant sur l'enquête d'opinion que la CNCDH fera réaliser en 2001. Cette décision précise :

### **Enquête d'opinion de l'année 2001**

« Le texte de présentation du rapport 2000 de la CNCDH, remis le 21 mars 2001 au Premier ministre, a mentionné, à propos du sondage d'opinion relatif aux attitudes des Français face à la xénophobie et au racisme réalisé et publié chaque année depuis 1990, que la Commission se proposait *« d'évaluer les mérites et les limites, voire les inconvénients et même les dangers de cette méthode – en particulier par les questions posées – lorsqu'elle est appliquée à un sujet aussi sensible que le racisme »*, et qu'elle examinerait *« les moyens d'améliorer cet outil, mais aussi l'opportunité de recourir à des approches et méthodes qualitatives »*.

Deux réunions de travail ouvertes à tous les membres de la CNCDH ont été consacrées à cette question, les 6 et 20 juin, sous la présidence du président de la Commission. La première s'est tenue en présence de plusieurs experts qui ont exposé leurs points de vue.

Au cours de ces réunions, certains ont réitéré leurs critiques à l'égard du sondage quantitatif, mettant en doute sa valeur scientifique, soulignant l'ambiguïté de cet exercice et le malaise suscité par certaines questions. D'autres, au contraire, convaincus de l'intérêt et de l'utilité de ce type de sondage qui se pratique dans d'autres pays démocratiques, ont manifesté leur attachement à la régularité d'une enquête d'opinion qui permet de mesurer les évolutions.

Certains experts ont indiqué que le sondage quantitatif était améliorable, notamment quant au choix et au libellé des questions, qu'il pouvait ne pas être

fait chaque année et que d'autres instruments de connaissance pouvaient être concurremment utilisés.

À l'issue de ces débats, un consensus s'est dégagé pour proposer que la CNCDH « marque une pause » en 2001, en ne procédant pas cette année à un sondage quantitatif et en faisant réaliser des études qualitatives, dans le cadre de la concertation habituelle avec le SIG (Service d'information du Gouvernement).

Les thèmes, cibles, méthodes et modalités d'exécution de ces études seront définies à l'automne, en liaison et en cohérence étroite avec les premiers travaux préparatoires du projet de rapport 2001 de la CNCDH. Ce rapport devrait comporter notamment, outre une explication de la non-réalisation en 2001 de l'habituel sondage quantitatif, une réflexion substantielle de la Commission elle-même sur l'état du racisme et de la xénophobie en France et sur les moyens de la lutte engagée contre eux.

Après la publication du rapport 2001, la CNCDH aura à se prononcer, au printemps 2002, sur l'évaluation des études qualitatives et de l'impact de la « pause » observée, et sur la reprise d'un sondage quantitatif qui pourrait être sensiblement modifié par rapport à celui qui a été réalisé pendant plus de dix années consécutives. »

Enfin, l'assemblée plénière a fixé les thèmes du Prix des Droits de l'homme de la République française pour l'année 2001.

## **Assemblée plénière du 9 juillet 2001**

Une rencontre avec M. Hubert Védrine, ministre des Affaires étrangères s'est tenue le lundi 9 juillet 2001 dans les salons du quai d'Orsay.

Cette assemblée plénière supplémentaire était exclusivement consacrée à un dialogue entre le ministre et les membres de la Commission sur les questions d'actualité relevant de la politique étrangère de la France.

Le ministre a abordé la place de la dimension des droits de l'homme dans la diplomatie européenne face au processus de démocratisation émergente dans différentes régions du monde.

Il a abordé la situation au Proche-Orient.

Interrogé par les membres de la Commission, M. Hubert Védrine a traité du rôle des ONG, de la coopération décentralisée, de la situation des droits de l'homme dans les pays du bassin méditerranéen, du processus de Barcelone, de la francophonie, de la préparation de la conférence internationale sur le racisme de Durban, de l'exploitation sexuelle des enfants dans la région asiatique.



## **Assemblée plénière du 20 septembre 2001**

Tenue au Centre de conférences internationales, cette assemblée plénière a examiné les observations faites durant les mois de juillet et d'août sur le projet de loi de modernisation du système de santé.

Elle a pris connaissance des résultats de la conférence mondiale contre le racisme tenue à Durban, et des analyses présentées par l'ambassadeur Patrick Hénault.

Elle a débattu du contenu du présent rapport 2001 sur la lutte contre le racisme et la xénophobie et a adopté son sommaire, ainsi que le thème de l'enquête d'opinion.

## **Assemblée plénière du 29 octobre 2001**

S'étant saisie en urgence des dispositions législatives proposées par le Gouvernement en vue de renforcer la lutte contre le terrorisme, et désirant se prononcer avant la fin du débat parlementaire le 31 octobre 2001, la Commission nationale consultative des Droits de l'homme s'est réunie en assemblée plénière supplémentaire, le 29 octobre 2001.

Après un premier examen en groupe de travail et en bureau élargi, et après audition des représentants des ministères de la Justice et de l'Intérieur, l'assemblée plénière a adopté un avis, aussitôt transmis au Premier ministre et rendu public.

## **Assemblée plénière du 23 novembre 2001**

Tenue au Centre de conférences internationales, cette assemblée plénière a débattu et adopté trois avis portant sur :

- l'adaptation du droit interne au statut de la Cour pénale internationale ;
- les travaux de l'Union européenne sur l'asile et sur le sommet de Laeken ;
- l'avenir de l'Europe.

Elle a entériné le choix du jury du Prix des Droits de l'homme 2001. L'état d'avancement des travaux du rapport sur le racisme lui a été présenté.



Chapitre 9

# **Les travaux en sous-commissions**



Les avis et études de la CNCDH font l'objet de travaux préparatoires menés par sept sous-commissions spécialisées constituées de manière permanente. Ces sous-commissions se sont réunies au moins une fois par mois durant l'année 2001. Certaines d'entre elles ont constitué, pour les besoins de leurs travaux, des groupes restreints d'étude ou de rédaction. Chacune des sous-commissions est animée par un président et un vice-président et est ouverte à tous les membres de la CNCDH, ainsi qu'aux suppléants qu'ils peuvent désigner pour chacune d'entre elles.

Une part des travaux des sous-commissions est consacrée à des échanges d'information, notamment en présence et avec la participation des représentants des ministères concernés qui présentent des communications sur les sujets inscrits à l'ordre du jour, débattent mais ne votent pas, conformément aux statuts de la CNCDH. Les sous-commissions procèdent à des auditions de personnalités extérieures à la Commission. Elles fixent les ordres du jour de leurs réunions, en accord avec le président et le bureau de la CNCDH. Elles proposent des auto-saisines et désignent des rapporteurs pour leurs projets d'avis soumis à l'assemblée plénière.

Ce chapitre présente l'essentiel de leurs travaux.

## **Sous-commission A : « Droits de l'enfant »**

*Présidente : M<sup>me</sup> Martine Brousse ; vice-présidente : M<sup>me</sup> Dominique de la Garanderie*

### **Préparation du sommet mondial pour les enfants**

Dès le début de l'année, cette sous-commission a porté un intérêt constant à la préparation du sommet mondial pour les enfants et du rapport présenté par la France, que lui a soumis le ministère des Affaires étrangères. Mais elle n'a pas été en mesure d'émettre utilement des commentaires et observations puisque ce rapport avait déjà été transmis à l'UNICEF. Dans une lettre au mi-

nistre des Affaires étrangères, le président de la CNCDH a exprimé le souhait d'être saisi en temps utile pour l'examen de tout rapport ou projet de rapport qui lui serait soumis.

Par ailleurs, deux membres de la CNCDH – M<sup>me</sup> Martine Brousse et M. Emmanuel Decaux – ont participé aux travaux du groupe préparatoire du sommet mondial pour les enfants, présidé par M<sup>me</sup> Marie-Thérèse Hermange, représentante personnelle du président de la République. M. E. Decaux a présenté un rapport dans le cadre du groupe « enfance et citoyenneté ».

Le ministère des Affaires étrangères a rendu compte de l'avancement des travaux du Comité préparatoire du sommet et des discussions sur le projet de document final. Il a fait part du report en 2002 du sommet, à la suite des attentats commis à New York, le 11 septembre 2001.

## **Mineurs étrangers non accompagnés arrivant sur le territoire français**

La sous-commission A a décidé d'être attentive au suivi de l'avis adopté le 21 septembre 2000 au sujet de la situation des mineurs étrangers isolés. Elle a entendu un représentant du ministère de l'Intérieur qui a dressé un bilan des points retenus et a fait part d'un projet de modification de l'article 35quater de l'ordonnance de 1945.

Au cours de ses travaux, la sous-commission a également auditionné M. Jean-Pierre Rosenczveig, président du tribunal pour enfants de Bobigny et M. Jean-Pierre Deschamps, juge des enfants au tribunal pour enfants de Marseille.

Elle s'est plus particulièrement penchée sur les conditions de sortie des mineurs non accompagnés de la zone d'attente des aéroports et sur la vérification de la minorité des enfants et est restée très attentive au devenir de l'amendement gouvernemental tendant à l'institution d'un administrateur *ad hoc*.

## **Placement des enfants**

Après avoir pris connaissance du bilan de l'action du ministère chargé de la famille, de l'enfance et des personnes âgées, la sous-commission A a constitué un groupe de travail restreint qui a proposé un projet d'avis.

Elle a examiné le projet de réforme des placements d'enfants et d'adolescents présenté par M<sup>me</sup> Ségolène Royal, ministre déléguée à la Famille et à l'Enfance, au Conseil des ministres du 16 mai 2001.

## **Sécurité quotidienne**

Dans le cadre de la discussion parlementaire du projet de loi sur la sécurité quotidienne et des amendements sénatoriaux visant à modifier l'ordonnance de 1945, M<sup>me</sup> de la Garanderie, vice-présidente de la sous-commission, a présenté une étude sur la responsabilité pénale des mineurs, au cours d'une réunion conjointe avec la sous-commission D. Un groupe de travail a été constitué autour de la vice-présidente afin de poursuivre la réflexion ouverte par le rapport Lazerges.

## **Prostitution des mineurs**

Les représentants des ministères des Affaires étrangères et de la Famille ont tenu informée la sous-commission de l'avancement de la préparation du congrès mondial de Yokohama sur la prostitution des mineurs (17-20 décembre 2001) et de la conférence régionale européenne de Budapest. La participation de la France y a été évoquée, ainsi que le projet de document final qui a fait l'objet de recommandations de la CNCDH transmises au ministère des Affaires étrangères.

M<sup>me</sup> Nicole Tricart, commissaire divisionnaire à la brigade de protection des mineurs de Paris, a brossé un tableau de la prostitution des mineurs à Paris, dans le cadre d'une réflexion de la sous-commission sur les structures de protection et d'accueil de ceux-ci.

## **Sous-Commission E : « Éducation, formation et diffusion des droits de l'homme »**

*Président : M. Marc Agi ; Vice-présidente : M<sup>me</sup> Francine Best*

### **Formation initiale et continue à l'enseignement des droits de l'homme**

Dans un courrier du 12 décembre 2000, M. Jack Lang, ministre de l'Éducation nationale saisissait pour avis la CNCDH au sujet de la formation initiale et continue à l'enseignement des droits de l'homme, en précisant : « *Au moment où une réflexion est engagée sur la formation dispensée par les instituts universitaires de formation des maîtres, il me paraît nécessaire de préciser les voies et moyens d'une formation à l'enseignement des droits de l'homme. Votre réflexion pourrait concerner la formation aussi bien initiale que continue, tant en direction des professeurs que des formateurs eux-mêmes* ».

Un groupe de travail a proposé un projet d'avis à partir d'une note sur la formation des enseignants à l'éducation aux droits de l'homme et à la citoyenneté.

En préparation au colloque sur le métier d'enseignant organisé par le ministère de l'Éducation nationale, M. Dominique Raulin a présenté à la sous-commission un document d'introduction, portant en particulier sur les questions d'éthique et de déontologie.

## **Droit à l'éducation pour les enfants handicapés ou malades**

Le ministre de l'Éducation nationale a également consulté la CNCDH sur la mise en œuvre du droit à l'éducation pour les enfants handicapés ou malades. Dans une lettre au président de la CNCDH, M. Jack Lang précisait : « *Malgré les indéniables efforts entrepris conjointement depuis de nombreux mois par les ministères de l'Éducation nationale et de la Santé, ce droit à l'éducation rencontre encore, ici ou là, des réserves voire des obstacles qu'il nous appartient, collectivement, de lever* ».

Le représentant du ministère de l'Éducation nationale a présenté à la sous-commission les dispositifs existants et les réglementations en vigueur en la matière.

M<sup>me</sup> Marie-Claude Courteix, chef de mission de l'adaptation et de l'intégration scolaires, a présenté une communication sur le thème : « La scolarisation des enfants et adolescents porteurs de maladies ou de handicaps ». Le médiateur de l'Éducation nationale, M. Jacky Simon a présenté son rapport annuel 2000, et en particulier le chapitre relatif au handicap.

## **Concours René Cassin**

La sous-commission a procédé à une évaluation du précédent concours René Cassin dans les établissements scolaires publics et privés et a fixé les thèmes du concours pour l'année scolaire 2000-2001.

## **Charte d'éthique commune aux formateurs de l'enseignement (IUFM)**

Poursuivant ses travaux de l'année précédente, le président de la sous-commission a eu plusieurs réunions de travail avec les directeurs des IUFM. Un projet de « charte éthique de l'enseignement » a été présenté à la sous-commission.



## Éducation des parents d'élèves aux droits de l'homme

Dans le cadre d'une réflexion sur la sensibilisation aux droits de l'homme des différents acteurs de la communauté éducative, la sous-commission a auditionné deux associations de parents d'élèves : la FCPE et la PEEP.

### **Sous-commission B :** **« Calendrier international et échéances diplomatiques. Questions internationales »**

*Président : M. Emmanuel Decaux : Vice-président : M. Régis de Gouttes*

a) Le groupe B a abordé conjointement avec le groupe C, notamment le 23 janvier et le 6 novembre, la question de l'harmonisation des politiques d'asile en Europe. De même une réunion conjointe du groupe B et du groupe G a été organisée le 18 juin, sous la présidence de M. Régis de Gouttes, pour évoquer la préparation de la conférence de Durban (*cf. infra*). Enfin une réunion a été organisée le 29 mai conjointement avec le groupe F, selon la formule d'un « séminaire régional » consacré au thème : « Israël et Palestine : situation des droits de l'homme et du droit humanitaire ». Quatre exposés ont introduit les débats, présentés par MM. Yves Aubin de la Messuzière et par M. Jean Félix-Paganon, respectivement directeur d'Afrique du nord et du Moyen-Orient et directeur des Nations unies et des Organisations internationales au ministère des Affaires étrangères, et par les représentants de la Fédération internationale des Droits de l'homme et d'Amnesty International.

b) S'agissant de ses activités propres, le groupe B s'est réuni une douzaine fois au cours de l'année (dont trois réunions supplémentaires pour sa contribution au débat sur l'avenir de l'Europe (*cf. infra*) et a constitué plusieurs groupes de travail élargi, ou groupes de rédaction autour de son bureau.

## **Travaux dans le cadre des Nations unies**

### **Commission des droits de l'homme**

Le 20 février 2001, M<sup>me</sup> Brigitte Collet, sous-directrice des droits de l'homme (NUOI, MAE) a fait le point de la préparation de la 57<sup>e</sup> session annuelle de la Commission des droits de l'homme, et des principales initiatives européennes et françaises. Une longue discussion a suivi cette présentation, au cours de laquelle plusieurs ONG – Amnesty International, la FIDH et Médecins du Monde – sont intervenues pour faire part de leurs diverses priorités.

Le 20 mars, l'ambassadeur Patrick Henault a présenté le dernier état des grandes questions à l'ordre du jour de la Commission. Au cours du débat, M. Jean-Marc Séré-Charlet (NUOI) a apporté des précisions sur les décisions de principe adoptées par le Conseil affaires générales de l'Union européenne.

Le 29 mai, l'ambassadeur Patrick Henault a dressé le bilan d'ensemble de la session marquée par le discours du président de la République française. La préparation de la conférence mondiale contre le racisme de Durban a également été évoquée par M. Patrick Henault ainsi que par M. Christophe Luprich (DJ) et M. Jean-Marc Séré-Charlet (NUOI) à l'occasion de la deuxième réunion du comité préparatoire à Genève.

### **Questionnaire des Nations unies sur la grande pauvreté**

Le 20 mars, M. Emmanuel Decaux a rendu compte du séminaire d'experts organisé le mois précédent à Genève, avec la participation de M<sup>me</sup> Anne-Marie Lizin, expert indépendant sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté. M<sup>me</sup> Monique Rodary (ATD-Quart-Monde) a indiqué des éléments de réponse à présenter à la suite du questionnaire adressé par M<sup>me</sup> Lizin.

En outre une réunion de travail a été organisée autour du président Bacquet avec les représentants d'ATD-Quart Monde.

### **Comité des droits de l'homme**

Le 20 février, M<sup>me</sup> Christine Chanet, membre et ancienne présidente du Comité, a présenté les travaux menés à bien lors des sessions du Comité des Droits de l'homme, en juillet et en octobre 2000. Elle a également évoqué les réformes en cours dans la pratique du Comité. Après une discussion générale et les précisions apportées par M<sup>me</sup> Michèle Dubrocard, sous-directrice des droits de l'homme (DJ, MAE), il a été rappelé l'importance pour la France de respecter les délais impartis pour la remise de ses rapports et le rôle de coordination que doit garder le ministère des Affaires étrangères face à des ministères techniques parfois plus préoccupés par les enjeux internes que par les priorités internationales.

Le 26 juin, M<sup>me</sup> Christine Chanet a présenté les travaux de la session du Comité des Droits de l'homme tenue en mars-avril 2001, évoquant notamment les rapports étatiques examinés par le Comité, ainsi que les « constatations » adoptées en réponse à des plaintes individuelles. La discussion a permis d'aborder plusieurs situations géographiques.

### **Comité des droits économiques, sociaux et culturels**

Le 11 septembre, M. Philippe Texier, expert, membre du Comité, a présenté les activités du Comité qui a tenu deux sessions supplémentaires en 2000 et 2001 afin de réduire le retard accumulé dans l'examen des rapports présentés par les États parties. Il a fait part de l'adoption d'une déclaration sur la grande pauvreté par le Comité, au cours de la session tenue en août 2001.

M. Texier a également fait le point sur le projet de protocole additionnel au pacte sur les droits économiques, sociaux et culturels en précisant qu'en avril 2001, la Commission des Droits de l'homme des Nations unies avait nommé un expert indépendant sur la question. Ultérieurement, le ministère des Affaires étrangères a consulté la CNCDH sur la mise en œuvre de la résolution 2001/30 de la Commission des Droits de l'homme nommant un expert indépendant sur « *la question du projet de protocole facultatif se rapportant au pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, visant à instituer un mécanisme de communication individuelle* ». En vue de permettre à la CNCDH de transmettre au ministère ses observations dans les brefs délais requis, il a été créé un groupe de travail au sein de la sous-commission B. La CNCDH a répondu par une lettre de son président, datée du 22 octobre 2001 (voir les avis).

Le 29 mai, M. Christophe Luprich (DJ) a signalé que le Comité des droits économiques, sociaux et culturels allait adresser un « questionnaire » à la France à la suite du dépôt de son rapport à l'automne dernier et que la CNCDH en serait dûment informée. Saisie du questionnaire pendant l'été, la CNCDH a transmis au ministère des Affaires étrangères la réponse suivante à la question n° 1 qui la concerne directement.

### **Réponse :**

« Au sujet du Comité sur les droits économiques, sociaux et culturels, en vue de l'examen du deuxième rapport périodique de la France. "Indiquer si, en dehors de l'action de l'État partie et de l'auto-saisine de la Commission nationale consultative des Droits de l'homme, un particulier peut soumettre une plainte directement à la Commission", la CNCDH souhaite attirer l'attention sur les points suivants :

En vertu de l'article 1 du Décret n° 84-72 du 30 janvier 1984, modifié par les décrets n° 93-182 du 9 février 1993, n° 96-791 du 11 septembre 1996 et n° 99-377 du 10 mai 1999, la CNCDH est une institution de type consultatif, conforme aux "Principes de Paris" concernant le statut des institutions nationales de protection et de promotion des droits de l'homme. Ces principes envisagent plusieurs types de structures, notamment des institutions ayant des compétences à caractère quasi juridictionnel (type anglo-saxon), des commissions consultatives (type français) et les *Ombudsmen* (type scandinave).

En ce qui la concerne, donc, la CNCDH n'a pas vocation à recevoir des plaintes individuelles, ce qui peut s'expliquer notamment par les raisons suivantes :

Dans le droit français, les recours contentieux sont très nombreux, que ce soit devant le juge judiciaire ou devant le juge administratif. S'agissant des plaintes des particuliers contre l'État ou les autres personnes morales de droit public (collectivités locales, établissements publics), ces recours sont en principe de la compétence du juge administratif (tribunaux administratifs, cours administratives d'appel, Conseil d'État).

La dualité de juridictions est une particularité du droit français qui peut être considérée comme renforçant la garantie effective des droits des justiciables. En outre, le contrôle de la Cour européenne des Droits de l'homme peut s'exercer, une fois épuisées les voies de recours internes.

Dans la mesure où ces contrôles juridictionnels existent, il convient de leur assurer les moyens matériels et humains nécessaires à la bonne administration du service public de la justice – notamment dans le respect de la règle du “délai raisonnable” qui fait l'objet d'un contrôle vigilant de la CEDH – plutôt que de créer de nouvelles catégories de contentieux.

Par ailleurs, l'institution du Médiateur de la République a pour objet de fournir une voie de recours non-contentieuse, en équité, en cas de litige entre un particulier et un service public.

Or, le fait même que le Médiateur soit membre de droit de la CNCDH crée un lien institutionnel entre les deux instances, la CNCDH informant les particuliers qui s'adressent à elle des possibilités de saisine du médiateur. Ce dernier dispose des personnels nécessaires pour traiter les nombreux dossiers qui lui sont soumis (*cf.* rapport annuel du Médiateur).

Cette répartition des rôles permet à la CNCDH de rester une organisation légère, sans bureaucratie chargée de la gestion de dossiers individuels, composée de personnalités bénévoles pour animer une réflexion collective sur les problèmes de fond dans tous les domaines où les droits de l'homme sont concernés.

Cette répartition des rôles entre organes juridictionnels d'une part, et entre le Médiateur de la République et la CNCDH d'autre part, est profondément enracinée dans notre État de droit. Parmi les nombreuses réformes constitutionnelles ou administratives envisagées dans le débat public des dernières années, aucune voix ne s'est élevée, ni au sein de la CNCDH ni en dehors d'elle, pour réclamer une compétence en matière de plaintes de particuliers. Bien au contraire, dans certains domaines spécifiques, la CNCDH a elle-même suggéré la création de nouvelles instances spécialisées chargées de recevoir des plaintes ou d'examiner des dossiers individuels (en matière de non-discrimination, ou plus récemment en matière de droit d'asile).

La CNCDH collabore également avec la Défenseure des enfants, la Commission nationale de déontologie de la sécurité et les Commissions départementales d'accès à la citoyenneté. »

Le 11 septembre, le représentant du ministère des Affaires étrangères a précisé que le rapport de la France serait examiné au cours de la session de novembre et qu'une réunion aurait lieu le 13 novembre avec les ONG pour leur donner la possibilité de s'exprimer sur le rapport en question. Il a également invité la CNCDH et la Médiation de la République à être représentées dans la délégation française lors de l'examen du rapport. Le point sur la question a également été fait lors de la réunion du groupe B du 6 novembre et un bilan a été tiré lors de la réunion du 4 décembre 2001.

## **Comité pour l'élimination de la discrimination raciale**

Le 29 mai, M. Régis de Gouttes, expert, membre du Comité, a présenté les travaux du CERD lors de sa session de mars, et notamment l'examen des rapports des États parties. Il a évoqué la préparation de la conférence mondiale de Durban, à la lumière des débats et des propositions du CERD.

Plus généralement, s'agissant des rapports de la France aux comités conventionnels, il a été demandé au ministère des Affaires étrangères de fournir un calendrier prévisionnel de la préparation et de la présentation des rapports en attente, afin de permettre à la CNCDH de jouer son rôle statutaire en la matière, conformément au précédent établi avec l'excellente coopération mise en œuvre pour la préparation du rapport relatif au pacte sur les droits économiques, sociaux et culturels.

## **Travaux dans le cadre européen**

### **Organisation sur la sécurité et la coopération en Europe**

Le 20 mars, le ministère des Affaires étrangères (Direction des affaires stratégiques) a transmis la liste des prochains séminaires de la dimension humaine de l'OSCE en demandant à la CNCDH de l'aider à identifier des experts susceptibles d'y représenter la France :

- « la promotion de la tolérance et la non-discrimination », Vienne 18-19 juin
- « la défense et les défenseurs des droits de l'homme », Vienne, 24-25 septembre.

En outre un séminaire sur « le processus électoral » est organisé à Varsovie par le Bureau des institutions démocratiques et des Droits de l'homme (BIDDH) les 29 mai et 1<sup>er</sup> juin.

Le 6 novembre, M. Guillaume de Kerdrel (MAE) a présenté un compte rendu de la dernière réunion de bilan des engagements de la dimension humaine de l'OSCE, organisée à Varsovie (17-27 septembre 2001), dans le cadre des activités du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH). La FIDH a évoqué à son tour cette réunion ainsi que la journée sur les défenseurs des droits de l'homme organisée par l'OSCE à Vienne.

En conclusion, tout l'intérêt d'une meilleure information des ONG a été souligné, en demandant au ministère des Affaires étrangères de transmettre à la CNCDH le calendrier des réunions de la dimension humaine pour 2002, dès que celui-ci aura été établi. Il conviendrait de faciliter la participation active des ONG et la diffusion de leurs documentations lors de ces futures réunions.

### **Conseil de l'Europe**

Le 26 juin, un point sur les activités prochaines des institutions nationales européennes a été présenté par MM. Emmanuel Decaux et Gérard Fellous. Le

comité de coordination des institutions européennes s'est vu accorder par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe le statut d'observateur auprès du Comité directeur des Droits de l'homme (CD-DH) et des comités d'experts subordonnés (DH-PR et DH-DEV). Comme le souligne M. Régis de Gouttes, il est indispensable que les institutions nationales parlent d'une seule voix pour se faire entendre. Cela suppose que la CNCDH, au même titre que les autres membres du comité de coordination – actuellement présidé par le Centre danois des droits de l'homme – reçoive en temps utile les documents préparatoires de ces réunions et que le comité de coordination puisse élaborer une position concernée, agréée d'avance, sur les points prioritaires. Lors de sessions, il importera également d'assurer une présence continue du comité de coordination, au besoin en organisant une rotation entre les membres du comité, pour soutenir ces positions communes, en distinguant bien une position collective des institutions européennes, exprimée par le comité de coordination, et une position individuelle de tel ou tel membre du comité de coordination.

Le 9 octobre, M<sup>lle</sup> Sarah Pellet a assisté, en tant que chargée de mission de la CNCDH, à la réunion du Comité d'experts du Conseil de l'Europe pour les procédures de protection des droits de l'homme (DH-PR) de septembre. Le Comité de coordination des institutions nationales européennes (où siège la CNCDH) présente les travaux de la réunion (DH-PR (2001) 10). S'agissant plus particulièrement du questionnaire « Sur la vérification systématique de la compatibilité des projets de lois et de règlements et des pratiques administratives avec les standards fixés par la CEDH » (DH-PR (2001) 7), il serait utile que la réponse française soit complétée pour tenir compte de la circulaire du Premier ministre du 22 octobre 1999. M<sup>lle</sup> Sarah Pellet a également assisté à la session du CD-DH de novembre et en a rendu compte lors de la réunion du groupe B du 4 décembre 2001.

## **Union européenne**

À la demande du président Guy Braibant, la réunion du groupe B, du 11 septembre, a été consacrée au « forum sur l'avenir de l'Europe » qu'il a été chargé d'animer. M. Guy Braibant a présenté le Groupe « Débat sur l'avenir de l'Europe », en précisant que la France a pris une initiative en la matière en mettant en place cette procédure originale de consultation et en organisant divers forums. Le groupe a pour but de réfléchir aux positions françaises sur l'avenir de l'Europe conformément à l'annexe 23 du traité de Nice. Selon M. Guy Braibant, la CNCDH a sa place dans ce débat et est particulièrement concernée par les problèmes relatifs à la Justice. Il a ensuite précisé que la CNCDH pouvait être consultée en soi mais que cela m'empêchait pas les organisations qui la composent d'intervenir dans le débat par le biais de contributions écrites, de textes communs...

Il a été décidé de constituer au sein de la CNCDH une sous-commission spéciale afin de pouvoir contribuer utilement au débat. Ce groupe de travail ouvert s'est réuni les 3, 9, 17 et 30 octobre pour adopter un projet d'avis transmis au Premier ministre par une lettre du président, compte rendu du ca-

lendrier européen. Le secrétaire général du groupe « Débat sur l'avenir de l'Europe » a participé à la réunion du 30 octobre à l'occasion de laquelle la dernière version du texte a été mise au point. Le texte a été soumis à l'assemblée plénière du 23 novembre.

## **Situation des droits de l'homme dans différents pays**

À côté des traditionnels échanges d'information, deux situations ont tout particulièrement retenu l'attention du groupe B et fait l'objet d'avis de la CNCNDH.

S'agissant de la Tunisie, conformément à la décision de principe prise en décembre 2000, la réunion du 23 janvier 2001 a été consacrée à la discussion d'un projet d'avis qui fut présenté en urgence à l'assemblée plénière du 25 janvier.

La CNCNDH a été saisie par écrit par plusieurs de ses membres de la question de la situation des droits de l'homme et du droit humanitaire en Israël et dans les territoires palestiniens. En outre, lors de la réunion du 20 février, la situation des territoires occupés a également été soulevée par d'autres membres de la Commission. Il a été convenu d'examiner la question à l'issue de la session annuelle de la Commission des Droits de l'homme et de consacrer, le 29 mai, une réunion spéciale, organisée conjointement par les groupes B et F, afin d'entendre les responsables des directions concernées du ministère des Affaires étrangères.

À la suite de cette réunion, un groupe de travail élargi a été mis en place pour rédiger un avant-projet d'avis. Le groupe de travail s'est réuni le 5 juin et le 18 juin. L'avant-projet d'avis ainsi élaboré a été présenté au groupe B le 26 juin. Celui-ci, après l'avoir discuté et amendé, a décidé de présenter ce projet d'avis à l'occasion de l'assemblée plénière du 6 juillet.

## **Sous-Commission F : « Droit et action humanitaires »**

*Président : Doyen Mario Bettati ; Vice-présidente : M<sup>me</sup> Catherine Teitgen-Colly*

## **Réforme de l'aide humanitaire de l'Union européenne**

Ayant été informée par les associations humanitaires membres de projets de réforme des instruments qui permettent à la Commission européenne d'agir dans les situations de crise, dans les domaines administratif, institutionnel et politique, la sous-commission a décidé de s'auto-saisir afin de donner un avis au Gouvernement français.

## **Réforme de l'action humanitaire extérieure de la France**

Le représentant du Premier ministre, ainsi que celui du ministre chargé de la Coopération et de la Francophonie ont donné un aperçu de la restructuration des services du ministère des Affaires étrangères en charge de l'action humanitaire extérieure de la France, et ont répondu aux questions des membres de cette sous-commission.

## **Réserves et déclarations interprétatives de la France concernant l'adhésion au protocole I, additionnel aux conventions de Genève**

Les réserves et déclarations interprétatives qui ont accompagné, au Parlement, la ratification par la France du protocole I du 8 juin 1977 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux, additionnel aux conventions de Genève du 12 août 1949, (loi du 30 janvier 2001), ont retenu toute l'attention de la sous-commission.

Le ministère de la Défense a présenté ces réserves et déclarations interprétatives. La sous-commission a élaboré un projet d'avis.

## **La commission internationale d'établissement des faits**

L'article 90 du protocole I additionnel aux conventions de Genève concernant la Commission internationale d'établissement des faits, dont la France refuse la compétence, a fait l'objet d'un débat au sein de la sous-commission.

## **Situation humanitaire et des droits de l'homme en Tchéchénie**

À la demande de la sous-commission, un représentant du ministère des Affaires étrangères a dressé un tableau de la situation militaire, politique, humanitaire et des droits de l'homme en Tchéchénie.

## **Afghanistan**

Durant le mois d'avril, la sous-commission a mis à l'étude l'action humanitaire en Afghanistan, compte tenu des entraves à l'action des ONG humanitaires.



## **Adaptation en droit interne du statut de la Cour pénale internationale**

À la demande d'un membre de la CNCDH, cette sous-commission s'est auto-saisie de la question de l'adaptation en droit français du statut de la Cour pénale internationale. Elle a constitué un groupe de travail qui a proposé un projet d'avis, dans le prolongement des avis émis antérieurement au sujet du Tribunal pénal international.

## **Haut Conseil à la coopération internationale**

Représentée au Haut Conseil à la coopération internationale, la CNCDH accorde une attention particulière à ses travaux. La sous-commission a auditionné le secrétaire général du HCCI et exprimé le souhait d'une meilleure concertation entre les deux institutions.

## **Sous-commission C : « Questions nationales – Protection et recours »**

*Président : M. Jacques Ribs ; Vice-présidente : M<sup>me</sup> Francine de la Gorce*

## **L'Asile en France**

La sous-commission a ouvert, en début d'année, une réflexion approfondie sur l'asile en France.

Afin de brosser un tableau de la situation en vigueur, et de déterminer les difficultés et dysfonctionnements rencontrés, elle a auditionné M. Jean Gayre-mynck, directeur de la population et des migrations au ministère de l'Emploi et de la Solidarité, M. Michel Combarous, président de la Commission de recours des réfugiés, M. Michel Raimbaud, directeur de l'OFPRA, ainsi que les représentants des ministères de l'Intérieur et des Affaires étrangères.

Quatre groupes de travail ont été constitués, qui se sont réunis à plusieurs reprises et les rapporteurs des quatre thèmes retenus ont préparé des documents sur la situation actuelle et les difficultés (voir l'étude en deuxième partie).

À la suite de ces travaux, la sous-commission a élaboré un projet d'avis.

## **Asile territorial**

Par lettre du 27 août 2001, le ministre des Affaires étrangères a souhaité connaître l'avis de la CNCDH sur les orientations d'un projet de réforme de la procédure de l'asile territorial faisant l'objet d'une réflexion interministérielle.

Les représentants des ministères des Affaires étrangères, de l'Intérieur et de l'OFPRA sont venus devant la sous-commission développer la teneur de ce projet et répondre aux questions des membres.

Compte tenu de l'urgence, les observations de la sous-commission ont été transmises au ministre des Affaires étrangères par lettre du président de la CNCDH en date du 28 novembre 2001 (voir au chapitre 7).

## **Projet de loi sur la société de l'information**

Par courrier du 30 mars 2001, M<sup>me</sup> Marylise Lebranchu, garde des Sceaux, ministre de la Justice et M. Christian Pierret, secrétaire d'État à l'Industrie soumettaient à la CNCDH le projet de loi sur la société de l'information, pour avis dans un délai d'un mois, avant présentation du texte en Conseil des ministres.

Dans l'urgence, cette sous-commission a commencé par auditionner les représentants des deux ministères cités, ainsi que le ministère de la Culture et la Direction des archives de France qui lui ont présenté le texte et ont répondu aux interrogations des membres.

La sous-commission a constitué un groupe de rédaction autour de deux rapporteurs : Me Arnaud Lyon-Caen, pour la partie relative aux archives publiques, et Me Yves Bismuth pour les autres dispositions du texte notamment celles relatives à la conservation des données de connexion. Le projet d'avis élaboré a été présenté par le rapporteur général M. Jacques Ribs devant la sous-commission, avant adoption en assemblée plénière.

## **Suivi de la loi d'orientation de lutte contre les exclusions**

Deux ans après la mise en place de la loi contre les exclusions du 29 juillet 1998, le Gouvernement a entrepris une évaluation, conformément à l'article 159 de cette loi. Le cabinet de la ministre de l'Emploi et de la Solidarité a présenté ce bilan. Ce premier état des lieux a fait l'objet d'un commentaire de la sous-commission, établi par M<sup>me</sup> Francine de la Gorce, ainsi que d'un avis.

Par ailleurs, cette sous-commission a été attentive au suivi de ses avis portant sur la réforme de la procédure pénale.

## **Zones d'attente des ports, aéroports et gares**

Le ministère de l'Intérieur a présenté à la sous-commission un bilan de l'année 2000 concernant les zones d'attente, répondant à une demande de la sous-commission, suite à un précédent avis.

## **Lutte contre le terrorisme**

En outre, sur auto-saisine, la CNCDH a décidé d'examiner les dispositions législatives préparées par le Gouvernement en vue de renforcer la lutte contre le terrorisme et présentées au Parlement par voie d'amendements au projet de loi relatif à la sécurité quotidienne. Un groupe de rédaction a proposé un projet d'avis qui a été adopté au cours d'une assemblée plénière supplémentaire réunie le 29 octobre 2001.

## **Directives européennes sur l'asile**

Plusieurs projets de directives européennes sur les réfugiés et l'asile étant proposés par la Commission européenne, la sous-commission C, se joignant à la sous-commission B « Questions internationales », les a mis à l'étude afin de donner un avis au gouvernement en temps utile, c'est-à-dire avant le sommet européen de Laeken.

## **Sous-commission G : « Racisme et xénophobie »**

*Présidente : M<sup>me</sup> Martine Valdès-Boulouque, vice-président : Me Patrick Quentin*

## **Rapport annuel sur la lutte contre le racisme et la xénophobie**

Cette sous-commission, qui a en charge la préparation du rapport annuel sur la lutte contre le racisme et la xénophobie, a consacré ses premières réunions à la finalisation du rapport 2000 qui a été remis au Premier ministre le 21 mars.

Dès le mois de septembre, elle a entrepris la préparation du rapport 2001.

Par ailleurs, une réflexion approfondie au sujet du sondage annuel d'opinion sur le racisme a été entreprise, en coopération avec des chercheurs. (voir décision au chapitre 8)

La sous-commission a travaillé avec l'Institut SOFRES pour la mise au point et la restitution du sondage qualitatif présenté dans la première partie du présent rapport.

Elle a de même mené l'étude sur le thème du soutien aux victimes (voir chapitre 3).

## **Loi sur la traite des êtres humains et l'esclavage**

En informant la CNCDH de la proposition de loi tendant à la reconnaissance de la traite et de l'esclavage en tant que crime contre l'humanité, le secrétaire d'État à l'outre-mer a demandé que ce thème soit retenu pour le prochain concours René Cassin organisé dans les établissements scolaires.

Dans un courrier du 7 février 2001, le président de la CNCDH lui a répondu dans les termes suivants :

*« Par lettre du 7 février dernier, vous avez attiré mon attention sur le prochain examen par le Sénat, en deuxième lecture, de la proposition de loi tendant à la reconnaissance de la traite et de l'esclavage en tant que crimes contre l'humanité, sur l'importance de la sensibilisation des jeunes au thème de la traite et de l'esclavage et sur l'intérêt qui s'attacherait à ce que la prochaine session du concours René Cassin, que la Commission nationale consultative des Droits de l'homme organise chaque année en partenariat avec le ministère de l'Éducation nationale, puisse être consacrée à ce thème.*

*Je puis vous indiquer que la sous-commission compétente de la CNCDH, récemment réunie pour délibérer du sujet de la session 2001-2002 du concours René Cassin, a retenu le thème « L'esclavage hier et aujourd'hui », succinctement présenté et expliqué par le texte ci-joint. Tout en prenant en considération l'intérêt de l'étude du fait historique de l'esclavage et de la traite, la Commission a estimé que le champ de la réflexion proposée aux jeunes des lycées et collèges devait être également ouvert aux formes d'exploitation qui, hélas, se manifestent encore dans le monde contemporain. »*

Concours « Médaille René Cassin »  
des établissements scolaires  
2001-2002  
L'esclavage hier et aujourd'hui

L'esclavage, la traite des êtres humains, l'exploitation des femmes et des enfants sont parmi les violations les plus graves des droits de l'homme.

Ces thèmes sont évoqués à la conférence mondiale sur le racisme (septembre 2001 à Durban – Afrique du Sud).

Seront aussi bien suscités les travaux historiques que ceux portant sur les formes contemporaines d'exploitation de personnes ou de groupes.

## **Conférence mondiale sur le racisme (Durban – Afrique du Sud)**

Dès le début de l'année, la sous-commission a pris connaissance des travaux des groupes préparatoires et des réunions régionales. Le ministère des Affaires étrangères a fait régulièrement le point sur les avancées et les difficultés rencontrées. Les ONG ont présenté les bilans de leurs réflexions sur les thèmes retenus par les Nations unies.

Elle a examiné les propositions de l'Union européenne sur le projet de programme d'action ainsi que le projet de résolution finale de la conférence de Durban.

Elle a de même précisé la participation de la CNCDH à la réunion préparatoire du réseau des institutions nationales qui s'est tenue à Johannesburg, avant la conférence mondiale.

## **Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes**

La sous-commission G, où se retrouvent régulièrement les associations anti-racistes et les syndicats, se présente comme étant la « table ronde » nationale faisant partie du réseau mis en place par l'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes de Vienne.

À ce titre, elle a régulièrement suivi les travaux de cet Observatoire et a apporté sa contribution.

La CNCDH était représentée au séminaire sur la formation sur l'interculturalité et la diversité tenu à Vienne les 26 et 27 avril.

## **Forum franco-allemand de Fribourg sur la lutte contre le racisme**

La sous-commission a préparé la participation de la CNCDH au forum franco-allemand sur la lutte contre le racisme qui s'est tenu à Fribourg (Allemagne) le 11 juin 2001, en marge du sommet franco-allemand.

En coopération avec le partenaire allemand, elle a fixé l'ordre du jour et la composition de la « table ronde » française (voir compte rendu du forum au chapitre 10).

## Directives européennes sur les discriminations

La sous-commission s'est penchée sur l'état de la transposition en droit interne des directives européennes en matière de lutte contre les discriminations (article 13 du Traité d'Amsterdam).

### Conseil de l'Europe

Le ministère des Affaires étrangères a soumis à la CNCDH un projet de contribution de la France répondant à une demande de la 727<sup>e</sup> réunion des délégués des ministères du Conseil de l'Europe sur le thème « Non-discrimination, en particulier la lutte contre l'intolérance et le racisme ».

Après avoir examiné ce projet de réponse, la sous-commission a fait les remarques suivantes, qui ont été transmises à la Direction des affaires juridiques du ministère des Affaires étrangères :

« Le projet de texte appelle les remarques suivantes :

**Question n° 1** : il conviendrait de compléter :

– La loi du 15 janvier 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes maintient le principe et le quantum des peines d'emprisonnement encouru par tous les délits à caractère raciste prévus par la loi du 29 juillet 1881 (alors que de nombreux autres délits de la loi sur la presse ne sont désormais plus réprimés que par une amende).

– Une proposition de loi relative à la lutte contre les discriminations a été adoptée, en première lecture, par l'Assemblée nationale et le Sénat.

– Un projet de loi de « modernisation sociale », soumis au Parlement, tend à transposer certains aspects de la directive communautaire (n° 2000/43/CE du 29 janvier 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.

**Question n° 2** :

– Il ne nous paraît pas opportun de s'étendre, dans le cadre de ce rapport, sur la loi du 16 mars 1998 relative à la nationalité.

– Les points 3 et 4 devraient être complétés par les mesures les plus récentes, à savoir :

a) la circulaire du Premier ministre du 2 mai 2000 portant sur l'accès à la citoyenneté et la lutte contre les discriminations, et plus particulièrement sur les missions et l'organisation des CODAC ;

b) la note du 5 mai 2000 et la circulaire du 2 octobre 2000 du garde des Sceaux, ministre de la Justice demandant que l'institution judiciaire joue pleinement son rôle dans la lutte contre les discriminations raciales ;

- c) la circulaire du 30 juin 2000 du ministre de l'Intérieur relative au dispositif du numéro de téléphone gratuit (114) pour lutter contre les discriminations raciales ;
- d) l'arrêté du 2 octobre 2000, avenant n° 1, étendant les compétences du Groupe d'étude et de lutte contre les discriminations (GELD) sous l'autorité du ministère de l'Emploi et de la Solidarité (DPM) ;
- e) il serait peut-être utile également de noter les travaux et les propositions de la CNCDH dans ses rapports 1998 et 1999 sur la lutte contre le racisme et la xénophobie. »

## **Sous-commission D « Réflexions éthiques – Droits de l'homme et évolutions politiques et sociales »**

*Présidente : M<sup>me</sup> Nicole Questiaux, vice-président : M. Jean-François Six*

### **Révision des lois relatives à l'éthique biomédicale**

Le 15 décembre 2000, le Premier ministre a saisi la CNCDH d'un avant-projet de loi tendant à la révision des lois relatives à l'éthique biomédicale, lui demandant un avis pour le 31 janvier 2001.

Des réunions exceptionnelles de la sous-commission ont été convoquées. Après un exposé des représentants du ministère de la Santé, la sous-commission a constitué un groupe restreint de rédaction qui a élaboré quatre fiches préparatoires au projet d'avis qui a été adopté par l'assemblée plénière du 25 janvier.

M. Alain Bacquet, président de la CNCDH a été auditionné le 7 novembre 2001 à l'Assemblée nationale par la Commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi relatif à la bioéthique.

### **Le sens de la peine**

La sous-commission a ouvert une réflexion approfondie sur le sens de la peine dès le début de l'année 2001. Elle a procédé à l'audition de plusieurs personnalités et experts : MM. Frédéric Gros, professeur de philosophie à l'université Paris XII ; Thierry Pech, l'un des dirigeants de l'Institut d'études sur la justice ; Pierre Truche, premier président honoraire de la Cour de Cassation et ancien président de la CNCDH, Denis Salas, maître de conférence à l'École nationale de la magistrature, et M<sup>me</sup> Myriam Ezratty, première présidente honoraire de la cour d'appel de Paris (les transcriptions de leurs exposés sont disponibles à la CNCDH).

Le rapporteur, M. Jean-Pierre Dubois, a proposé un projet de note d'orientation qui a été longuement débattu par la sous-commission et sera présenté à une prochaine assemblée plénière.

## **Modernisation du système de santé**

Saisie le 29 juin par le ministre délégué à la santé du projet de loi relatif à la modernisation du système de santé, la CNCDH était appelée à donner un avis avant le 15 juillet.

La sous-commission D a constitué en urgence un groupe de travail qui a élaboré, dans un premier temps, des observations sur les Titres I, II, et IV, puis, dans un deuxième temps des remarques sur le Titre III du projet de loi. Dans l'impossibilité de convoquer une assemblée plénière en période de vacances, les réflexions de la sous-commission ont été directement transmises au ministre de la Santé par le président de la CNCDH.

## **Lutte contre les sectes**

Dans le cadre du suivi de ses travaux antérieurs sur la lutte contre les sectes, la sous-commission a reçu M. Alain Vivien, président de la Mission interministérielle de lutte contre les sectes, qui lui a présenté un bilan de son action et a commenté la proposition de loi tendant à renforcer la prévention et la répression à l'encontre des groupements à caractère sectaire.

## **Déontologie de l'information**

M. Jean-Marie Charon est venu présenter à la sous-commission le rapport et les propositions sur la déontologie de l'information qu'il avait remis à la ministre de la Culture et de la Communication. Il a mis l'accent sur la responsabilité des acteurs de l'information et a préconisé l'instauration d'une discussion régulière entre les journalistes, les entreprises de médias et la société.

## **Euthanasie**

La sous-commission a pris la décision d'ouvrir une réflexion sur le thème de la fin de vie, l'arrêt de vie et l'euthanasie.



Chapitre 10

# **Activités internationales**



## **57<sup>e</sup> Session de la Commission des Droits de l'homme des Nations unies : Genève 18 mars-27 avril 2001**

La Commission nationale consultative des Droits de l'homme, représentée par son président M. Alain Bacquet, est intervenue le 19 avril 2001 devant la Commission des Droits de l'homme des Nations unies, dans le cadre de son point de l'ordre du jour (18b) consacré aux institutions nationales de promotion et de protection des droits de l'homme.

Dans son allocution devant l'assemblée générale de la Commission des Droits de l'homme, le président Bacquet déclarait en particulier :

« Les institutions nationales de promotion et de protection des droits de l'homme sont, je le crois, originales, même si cette originalité n'apparaît sans doute pas d'emblée aux observateurs habituels des structures étatiques et administratives.

On pourrait regarder en effet ces institutions comme des organismes publics collégiaux ordinaires, comparables à bien d'autres. Mais si on considère leur objet, c'est-à-dire la défense des droits de l'homme, en se souvenant que l'émergence et le progrès de ces droits ont été acquis, non sans conflits ni violences, aux dépens des pouvoirs politiques et contre eux, on est tenté de mettre en doute la pertinence, la vertu et l'efficacité de commissions des droits de l'homme de caractère officiel, créées, composées et financées par les États.

Pourtant, la formule s'est développée et s'est finalement imposée, comme ayant beaucoup plus d'avantages que d'inconvénients et elle a reçu le soutien actif des Nations unies, tout particulièrement celui du Haut Commissariat aux Droits de l'homme. Il y a en effet avantage, pour la promotion et la protection des droits de l'homme, à ce que ces objectifs soient poursuivis par des organismes dotés de l'autorité, des pouvoirs, de la notoriété et de l'influence, à l'égard des gouvernements comme du public, que peuvent seules détenir des institutions publiques officielles. Quant aux inconvénients ou aux faiblesses, qui ne sont pas imaginaires, ils peuvent être écartés ou surmontés dès lors que ces institutions offrent, par leur statut juridique mais aussi par leur comporte-

ment et leurs pratiques vérifiables, quelques garanties essentielles : garantie d'indépendance vis-à-vis du pouvoir politique, garantie de représentation pluraliste de la société civile, garantie d'une compétence étendue en matière de droits de l'homme, garantie de libre examen de toute question relevant de cette compétence. Ces garanties sont énoncées dans les "Principes de Paris", élaborés en 1991 et adoptés par l'Assemblée générale des Nations unies en 1993.

Au prix du respect de ces principes, nos institutions nationales sont légitimement considérées comme des instruments efficaces de la promotion et de la protection des droits de l'homme, jouant en ce domaine un rôle complémentaire de celui, bien sûr fondamental et irremplaçable, des organisations non gouvernementales (ONG), lesquelles ont d'ailleurs une vocation évidente et éminente à y être représentées. »

## Réunion du comité international de coordination

Le Comité international de coordination des institutions nationales de promotion et de protection des Droits de l'homme (CIC), dont fait partie la CNCDH, s'est réuni les 18 et 19 avril à Genève, en marge de la 57<sup>e</sup> session de la Commission des Droits de l'homme.

Madame Mary Robinson, Haut commissaire pour les Droits de l'homme des Nations unies a ouvert la réunion en soulignant à nouveau l'importance qu'elle accorde aux institutions nationales et en leur demandant de se mobiliser en vue de la conférence mondiale contre le racisme.

Le CIC a confirmé son règlement intérieur adopté à la conférence mondiale de Rabat. Il a proposé des amendements au projet de résolution sur les institutions nationales présenté à la Commission des Droits de l'homme par l'Australie.

Il a accueilli avec satisfaction le statut accordé *de facto* aux institutions nationales par la présidence de la 57<sup>e</sup> session de la Commission des Droits de l'homme. C'est ainsi que les institutions nationales ont pu prendre la parole, à un banc séparé, et diffuser leur documentation à la session.

Le CIC a pris connaissance des réunions régionales des institutions nationales qui se sont tenues au cours des mois précédents : forum Asie-Pacifique (Bangkok -28 février 2001) ; Amériques (Mexique -19 novembre 2000) et Afrique (Lomé -14 mars 2001).

Le Comité d'accréditation des institutions nationales – dont fait partie la CNCDH – s'est réuni pour examiner les dernières demandes qui ont été soumises. Il a fait rapport devant le CIC qui a adopté ses conclusions. La présidence du CIC par le Conseil marocain des Droits de l'homme a été rendue effective au cours de cette réunion.

Parallèlement s'est réuni le Comité européen de coordination des institutions nationales, dont fait partie la CNCDH. Il a examiné la création de nouvelles institutions nationales européennes et préparé ses travaux futurs.

## **Forum franco-allemand contre le racisme et la xénophobie : la société civile, actrice de la lutte contre le racisme et la xénophobie. Fribourg-en-Brisgau -11 juin 2001**

Le 77<sup>e</sup> sommet franco-allemand du 12 juin 2001 à Fribourg a choisi comme thème la lutte contre le racisme et la xénophobie. Il a adopté une déclaration sur ce thème (ci-dessous).

Considérant que cette lutte ne peut être menée par les seuls pouvoirs publics et que la mobilisation de la société civile est essentielle, il a souhaité que se réunisse la veille, le 11 juin 2001, un forum des sociétés civiles des deux pays consacré au même sujet.

Ce forum a réuni une table ronde allemande (*Forum gegen Rassismus*) composée de représentants d'organisations-non-gouvernementales, syndicats, églises et ministères sous la présidence du ministère fédéral de l'Intérieur, et une table ronde française sous l'égide de la Commission nationale consultative des Droits de l'homme, composée de quarante participants (associations nationales et locales, magistrats, universitaires, personnalités). La délégation française était conduite par M. Alain Bacquet, président de la CNCDH.

Trois thèmes ont été traités en ateliers : la prévention, l'aide aux victimes et la lutte contre les discriminations.

Les travaux étaient ouverts par des exposés introductifs, présentés, pour la France, par M. Mouloud Aounit (MRAP), M<sup>me</sup> Martine Valdès-Boulouque (CNCDH), M<sup>me</sup> Claire Rodier (GISTI). M<sup>me</sup> Jacqueline Costa-Lascoux était rapporteur pour l'atelier « prévention » et M. Claude-Valentin Marie (GELD) pour l'atelier « lutte contre les discriminations ». M. Stéphane Hessel a animé la séance plénière. M. Guy Braibant a participé aux travaux.

Le forum a adopté une déclaration finale. M. Alain Bacquet et M<sup>me</sup> Sonntag-Wolgast, secrétaire d'État allemande, l'ont transmis, le 12 juin, aux ministres de l'Intérieur français et allemand, qui l'ont remis aux chefs d'État et de Gouvernement.

Ce forum franco-allemand, qui s'est placé dans le cadre des travaux de l'Observatoire des phénomènes racistes et xénophobes de l'Union européenne (Vienne), devrait avoir des prolongements.

## **Déclaration du « forum franco-allemand contre le racisme et la xénophobie »**

En cette Année internationale de lutte contre le racisme 2001, qui est aussi celle de la troisième conférence mondiale contre le racisme de Durban, (Afrique du Sud), les tables rondes nationale française et allemande consacrées au racisme, à la xénophobie et aux discriminations se sont réunies aujourd'hui, pour la première fois, dans la mairie historique de la ville de Fribourg-en-Brigau.

Cette rencontre, qui avait pour objet de souligner le rôle important joué par la société civile pour l'élimination du racisme et de la xénophobie, a été avant tout consacrée à un état des lieux et à un échange d'idées et d'expériences sur la diversité culturelle de nos sociétés et les objectifs, les mesures et l'effet de celles-ci dans les domaines de la lutte contre le racisme, la xénophobie et les discriminations, tant en Allemagne qu'en France.

Environ cent représentants d'organisations-non-gouvernementales et d'autorités publiques ont examiné des questions liées à l'éducation interculturelle, à l'apprentissage de la démocratie et de la tolérance, à l'aide aux victimes de discriminations et d'actes de xénophobie ainsi qu'à l'élimination des discriminations dans les différents domaines de la vie sociale.

Les participants condamnent le racisme, l'antisémitisme, la xénophobie et les formes d'intolérance qui y sont associées.

Lorsqu'au cœur de l'Europe, des hommes et des femmes sont victimes de discriminations, voire d'agressions, en raison de la couleur de leur peau, de leur nationalité ou de leur religion, il ne s'agit pas d'un problème marginal. Ces questions concernent toutes les citoyennes et tous les citoyens ! Ce qui est en cause c'est la conception commune d'une Europe de la liberté, de l'égalité, du droit et de la sécurité pour tous.

L'histoire de l'Europe nous enseigne que la société civile et la démocratie ne peuvent subsister que si les citoyennes et les citoyens leur donnent un sens et les défendent de façon active.

La lutte contre le racisme, la xénophobie et toutes les formes d'intolérance et de discrimination est, au premier chef, une préoccupation de la volonté politique. Il s'agit de renforcer les sociétés civiles allemande et française dans leurs initiatives et projets, pour faire vivre la solidarité et l'engagement civique. Ces actions doivent déboucher sur un climat social dans lequel chacun, indépendamment de la couleur de sa peau, de sa nationalité ou de sa religion, puisse évoluer librement, sans peur, avec des droits égaux, et développer sa personnalité.

Les participants au forum franco-allemand saluent par conséquent les mesures prises au niveau européen pour lutter contre le racisme et la xénophobie, notamment les directives en vertu de l'article 13 CE et le programme d'action communautaire de lutte contre la discrimination 2001-2006, et appellent les

gouvernements participant au sommet du 12 juin 2001 à transposer rapidement et de façon exhaustive les directives européennes anti-discrimination en droit national et à prévoir que la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne forme la base centrale de leur travail sur la future constitution européenne.

La mise en place de « l'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes » est considérée comme un progrès important. Ce nouvel organisme de la Communauté européenne apporte une contribution importante à la lutte contre le racisme et pour la diversité culturelle au niveau européen. Dans une interaction avec d'autres organisations il devra contribuer, sur la base d'informations comparables, à mettre au point des stratégies européennes allant en ce sens et à émettre des recommandations réalisables d'action politique à l'intention des gouvernements nationaux.

En matière de prévention, il a été souligné la nécessaire vigilance à l'égard du discours politique qui ne doit pas véhiculer des stéréotypes racistes et xénophobes pour gagner des électeurs. Cela est vrai en particulier pour ce qui concerne les politiques de l'immigration et de l'asile.

Il convient de permettre une participation de tous les immigrés dans les décisions de la société ainsi que dans les élections municipales.

Dans le travail éducatif, il convient de ne pas nier l'histoire du colonialisme ou du national-socialisme ; le travail de mémoire est nécessaire afin de créer un climat interculturel positif. Les médias, eux aussi, doivent veiller à leur langage et offrir des programmes adaptés aux minorités.

Les deux tables rondes regrettent que, lors de l'élaboration de la convention du Conseil de l'Europe concernant la cyber-criminalité, l'on n'ait pas pu se mettre d'accord pour y intégrer la lutte contre l'incitation à la haine raciale. Les deux tables rondes souhaitent que l'Allemagne et la France lancent une initiative pour un protocole additionnel à cette convention, qui incrimine la diffusion d'idées racistes et xénophobes sur Internet. Il est souhaité que soit institué un cadre juridique qui responsabilise les fournisseurs d'accès.

Dans le but d'éliminer la xénophobie et le racisme, il convient d'accorder un soutien également financier à la mise en réseaux de la société civile.

Un défi particulier est constitué par le dialogue avec des groupements musulmans pour lequel un échange franco-allemand joue également un rôle important.

Les victimes de discriminations racistes et d'agressions violentes racistes ont besoin d'un soutien particulier de la part de l'État et d'organisations non-étatiques. Des services de conseil spécialisés prêtent une aide psychologique et juridique, accordent un soutien dans l'application du droit et de l'intégration sociale. L'aide doit également s'étendre à l'accompagnement dans les procès, l'aide juridictionnelle et à la réparation matérielle. Les services de conseil requièrent l'octroi de ressources suffisantes, leur permettant d'exercer leur fonction importante dans la société.

Les services publics doivent prendre des mesures de sensibilisation de leurs agents qui les mettent en mesure de traiter les membres de groupes victimes de discrimination avec égalité et de les soutenir.

Dans la répression d'actes criminels, il convient de veiller à une application rapide et efficace des lois pénales.

Les conséquences sociales du cadre juridique applicable aux victimes de nationalité étrangère doivent être particulièrement prises en compte par le législateur.

Dans la lutte contre les discriminations, si les organisations-non-gouvernementales telles que les associations, les syndicats, les églises peuvent jouer un rôle important à tous les niveaux de la vie sociale, leur engagement ne doit pas conduire les pouvoirs publics à se dégager de leur responsabilité. Pour lutter contre les discriminations, notamment indirectes, la décision prise par l'Union européenne pour l'aménagement de la charge de la preuve est importante. L'égalité d'accès au travail et à la formation ainsi que l'égalité de traitement au sein de l'entreprise doivent être réglementés par voie législative et de façon contractuelle entre les représentants des salariés et les représentants des employeurs. Les services publics doivent être exemplaires et s'efforcer de limiter les restrictions dans l'accès à l'emploi fondées sur la nationalité. Ils doivent également assurer la mise en œuvre des directives européennes relatives à la lutte contre les discriminations, notamment par la création d'organismes indépendants.

Les participants au forum franco-allemand appellent les chefs d'État, leurs gouvernements et la société civile à intensifier leur activité de lutte contre le racisme, la xénophobie et la discrimination. Cette lutte doit devenir une priorité dans tous les secteurs de la vie économique, sociale et culturelle.

## **Participation de la CNCDH à la conférence mondiale contre le racisme. (Durban – Afrique du sud -30 août -7 septembre 2001)**

La Commission nationale consultative des Droits de l'homme a participé à la conférence mondiale contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée, qui s'est tenue à Durban (Afrique du Sud) du 30 août au 7 septembre 2001.

Elle était représentée par M<sup>me</sup> Martine Valdès-Boulouque, vice-présidente ; M. Gérard Fellous, secrétaire général, ainsi que par M. Jean Kahn, président d'honneur.

1) La CNCDH a préalablement participé à une réunion préparatoire des institutions nationales de promotion et de protection des droits de l'homme qui



s'est tenue à Johannesburg (Afrique du Sud) les 27 et 28 août 2001, à l'invitation de la Commission sud-africaine des Droits de l'homme et du Haut Commissariat pour les Droits de l'homme des Nations unies.

Cinquante-quatre institutions nationales des droits de l'homme et institutions spécialisées (racisme et discrimination) : Afrique : 23 ; Amériques : 12 ; Asie-Pacifique : 9 ; Europe : 10 ont participé à cette réunion préparatoire. La CNCDH y était représentée par MM. Alain Bacquet, président et Gérard Fellous, secrétaire général.

Les institutions présentes à Johannesburg ont organisé leur participation à la conférence de Durban et ont élaboré une déclaration commune, à partir d'un projet de texte proposé par la CNCDH et la Commission canadienne des Droits de la personne.

Cette déclaration commune – la première du genre pour les institutions nationales des droits de l'homme – a été adoptée au cours d'une réunion plénière tenue le 1<sup>er</sup> septembre 2001 à Durban (voir dessous).

2) Accueillant à Durban les institutions nationales présentes, Madame Mary Robinson, Haut commissaire pour les Droits de l'homme des Nations unies, a annoncé que celles-ci bénéficieraient d'un statut favorable à savoir : un accès dans la salle plénière et dans les comités de rédaction, à un banc séparé de celui des États et avec un temps de parole (cinq minutes). Elle a félicité les institutions nationales pour leur déclaration commune et les a engagées à assurer le suivi des conclusions de la conférence mondiale.

La déclaration commune des institutions nationales a été lue en assemblée plénière de la conférence mondiale de Durban et a été annexée aux documents des Nations unies.

3) Dans son discours devant l'assemblée plénière de la conférence, M. Charles Josselin, ministre délégué à la Coopération et à la Francophonie a souligné qu'en France, « *un important effort est conduit en matière d'éducation et de sensibilisation des citoyens, sur la base du rapport remis chaque année au Premier ministre par la Commission nationale consultative des Droits de l'homme* ».

4) Prenant la parole en assemblée plénière, après les États, les institutions nationales présentes (21) ont exposé leurs actions en matière de lutte contre le racisme et la xénophobie. Madame Martine Valdès-Boulouque, vice-présidente, est intervenue à la tribune le 4 septembre pour présenter le rôle de la CNCDH dans la lutte contre le racisme et la xénophobie en France et en Europe.

La CNCDH a par ailleurs participé à différentes manifestations parallèles, parmi lesquelles un forum intitulé « *Éléments pour une alliance globale contre le racisme : le rôle et les responsabilités des organes des traités conventionnels des droits de l'homme, des institutions nationales des droits de l'homme et autres institutions* », ainsi qu'à la conférence débat de M<sup>me</sup> Christiane Tau-

bira-Delannon, députée de Guyane, sur la loi française reconnaissant la traite et l'esclavage comme crime contre l'humanité.

5) La déclaration finale de la conférence mondiale reconnaît « *l'importance de l'indépendance des institutions nationales des droits de l'homme* », conformément aux « Principes de Paris », dans la lutte contre le racisme et la xénophobie et encourage les États à créer des institutions semblables lorsqu'elles n'existent pas.

Le programme d'action demande aux institutions nationales de jouer un rôle décisif dans le suivi et la mise en œuvre nationale des recommandations de Durban.

**Declaration des institutions nationales des Droits de l'homme à la conférence mondiale contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée. Adoptée à Durban, Afrique du Sud, le 1<sup>er</sup> septembre 2001**

Les institutions nationales, ainsi que d'autres institutions spécialisées créées par la loi en vue de la promotion et de la protection des droits de l'homme, réunies à Johannesburg, les 27 et 28 août 2001 et à Durban le 1<sup>er</sup> septembre 2001, expriment leurs vifs remerciements à la conférence mondiale contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée, de les avoir invitées à participer à ses travaux.

Elles remercient le gouvernement Sud-africain d'avoir accueilli cette conférence. Elles rendent hommage au combat héroïque du peuple sud-africain contre le système raciste institutionnalisé de l'apartheid et y voient une source d'inspiration. Elles expriment leur profonde gratitude à la Commission Sud-africaine des Droits de l'homme qui a organisé avec succès la pré-conférence des institutions nationales des droits de l'homme et d'autres institutions spécialisées.

Elles constatent qu'à travers l'histoire de l'humanité, de multiples formes de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et d'intolérance ont provoqué des millions de victimes. Ces discriminations, qui peuvent être visibles ou cachées, directes ou indirectes, ainsi que le racisme institutionnalisé ou rampant, de même que l'intolérance qui y est associée, perdurent en dépit de tous les efforts pour les éradiquer. Dans le même temps, elles se doivent de demeurer vigilantes afin d'identifier et de combattre toute nouvelle manifestation de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et d'intolérance qui y est associée. Une attention particulière doit être accordée aux situations susceptibles d'engendrer une escalade pouvant aboutir à un génocide, à une purification ethnique, avec ou sans conflit armé. Les institutions nationales ont un rôle particulier à jouer dans les processus d'alerte rapide relatifs aux risques liés à ce genre de situations.

Les institutions nationales de promotion et de protection des droits de l'homme observent qu'il est urgent d'élaborer des stratégies, des politiques et

des programmes en faveur des personnes et des groupes victimes de discriminations multiples et dont l'expérience du racisme, de la discrimination raciale, de la xénophobie et de l'intolérance qui y est associée a été aggravée par d'autres formes de discriminations, notamment celles basées sur l'appartenance sexuelle ou d'autres critères. Les institutions nationales seront particulièrement attentives à l'approche sexo-spécifique dans leur lutte contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée.

Elles estiment que la communauté internationale, les organisations régionales, les Nations unies, les organes conventionnels relevant des droits de l'homme, les mécanismes spéciaux et autres institutions pertinentes doivent aussi prendre en compte, avec détermination, les normes internationales relatives à la lutte contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée.

Elles reconnaissent enfin que l'effectivité du combat contre le racisme et l'intolérance qui y est associée requiert absolument la volonté politique des États. Ceux-ci sont, en effet, les premiers responsables de l'adoption et de la mise en œuvre rigoureuse des dispositions pertinentes, pénales, civiles et administratives, destinées à condamner les actes racistes, à interdire la discrimination et à offrir aux victimes des recours effectifs. Elles soulignent le rôle majeur que les institutions nationales et les autres institutions spécialisées doivent jouer dans la lutte contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée.

### **Les institutions nationales des droits de l'homme et d'autres institutions spécialisées pertinentes créées par la loi**

1) Demandent instamment aux États de créer, sans tarder, une institution nationale, là où il n'en existe pas encore, conformément aux « Principes de Paris » annexée à la résolution 48/134 (1993) de l'Assemblée générale des Nations unies, aux résolutions pertinentes de la Commission des Droits de l'homme et à la Déclaration et au programme d'action adoptés par la conférence mondiale des droits de l'homme (Vienne 1993). Les institutions nationales demandent aux États d'inscrire dans leurs compétences et attributions la lutte contre le racisme et de leur fournir des ressources humaines et financières suffisantes. Les institutions nationales appuieront la création de nouvelles institutions à la condition que celles-ci soient en conformité avec les « Principes de Paris ».

2) Veilleront à ce que leurs gouvernements respectifs adhèrent aux conventions internationales portant sur les droits de l'homme et en particulier sur la lutte contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée, sans y apporter de réserves contraires à l'objectif et au but recherchés. Elles demanderont également aux États de lever les réserves déjà émises et de se conformer à leurs obligations internationales. Les institutions nationales assureront la liaison entre l'action au niveau international et l'action au niveau national dans le combat contre le racisme, en coopération

avec les organes conventionnels compétents des Nations unies, particulièrement le Comité pour l'élimination de toute forme de discrimination raciale, les procédures spéciales, les résolutions portant sur les droits de l'homme, de même qu'avec d'autres mécanismes. Les institutions nationales sont également encouragées à travailler en étroite coopération avec les organes conventionnels compétents ainsi qu'avec les mécanismes spéciaux à l'accomplissement du mandat de ces derniers.

3) Veilleront à la promulgation, à l'amélioration et au renforcement des législations nationales en matière de lutte contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et toute autre forme de d'intolérance, de même qu'à l'adoption et à la mise en œuvre de politiques publiques et de programmes appropriés. Elles veilleront aussi à vérifier leur conformité avec leurs engagements internationaux et à surveiller leur mise en application.

4) S'emploieront à établir et à développer leur coopération avec le Haut Commissariat pour les Droits de l'homme, avec les organes conventionnels compétents des Nations unies, les agences spécialisées des Nations unies et les instances régionales compétentes afin de mieux intégrer les stratégies et politiques d'anti-racisme élaborées par les instances du système onusien et d'assurer un processus efficace de suivi de la déclaration et du programme d'action de la conférence mondiale. Les institutions nationales demanderont à leurs gouvernements respectifs de fournir des ressources humaines et financières suffisantes au bureau du Haut commissaire des Droits de l'homme, dans le cadre de son programme d'assistance aux institutions nationales.

5) S'engagent à encourager la mise en place, par leurs gouvernements respectifs, après consultation et en coopération avec leurs institutions nationales, de plans d'action nationaux relatifs aux droits de l'homme, y compris ceux concernant le racisme, et à veiller à leur mise en œuvre.

6) S'engagent à associer la société civile – y compris les ONG, ainsi que les groupes et les individus qui ont subi un traitement discriminatoire, qui le subissent actuellement ou qui en sont menacés – au processus de développement de leurs propres politiques et programmes afin de s'assurer que le point de vue des victimes y est reflété. Les institutions nationales s'engagent également à contribuer à la protection des défenseurs des droits de l'homme.

7) Porteront une attention particulière à la prévention dans la lutte contre le racisme. Elles veilleront, en concertation avec les institutions compétentes, à ce que les pouvoirs publics chargés de l'éducation et les autres institutions responsables intègrent les droits de l'homme, l'anti-racisme, la diversité, la tolérance et le respect envers les autres dans leur travail et dans leurs institutions.

Dans le cadre de la dernière phase de la décennie des Nations unies pour l'éducation en matière de droits de l'homme, elles veilleront à l'introduction de la lutte contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée dans le plan d'action national pour l'éducation et la formation aux droits de l'homme. Elles seront particulièrement attentives à la mise en place de programmes pluri-disciplinaires et de manuels scolaires, de *curricula*, de campagnes (journées spéciales ou séminaires) de sensibilisation

des jeunes dans le milieu scolaire ou dans les organismes d'encadrement des jeunes, y compris dans les clubs sportifs, sociaux et culturels.

**8)** Elles s'engagent à dénoncer, à décourager activement, à enquêter et, là où cela est possible, à traduire en justice ceux qui diffusent des discours racistes et xénophobes contraires aux dispositions internationales pertinentes en matière de liberté d'opinion et d'expression, en quelque circonstance que cela se produise et quel que soit le média utilisé – qu'il s'agisse d'un support traditionnel ou d'un support faisant appel à des technologies nouvelles, telles que l'Internet.

**9)** Veilleront, en coopération avec les médias et les journalistes, à la préparation et à l'organisation de campagnes d'information, dans un style et des langues accessibles au public, ainsi qu'à la diversification des pouvoirs organisateurs au sein du monde de la presse. Elles encourageront les médias à éviter le recours systématique aux références ethniques et aux stéréotypes concernant quelque groupe que ce soit, que ceux-ci s'appuient sur l'origine, l'appartenance ou la non-appartenance, réelle ou supposée, à une ethnie, une race, une nation, une culture, une religion ou une langue déterminée. Elles les encourageront aussi à mettre en relief la valeur de la diversité culturelle et l'approche sexo-spécifique.

**10)** Demandent instamment aux États d'apporter des solutions effectives – que ce soit dans le cadre des institutions nationales, des juridictions ou d'autres institutions compétentes pour l'administration de la justice – à tous les cas avérés de discrimination, de harcèlement, de violence, d'incitation à la haine ou de propagande haineuse basés sur des considérations raciales ou toute autre forme d'intolérance connexe. La violence d'origine raciste et l'incitation à la haine raciale devraient aussi faire l'objet de sanctions pénales.

**11)** Mettront en œuvre ou favoriseront, là où cela s'avérera indiqué, le recours aux mesures alternatives de résolution des conflits dans les cas de discrimination, y compris la discrimination raciale, afin d'obtenir une solution appropriée. Elles feront tout ce qui est en leur pouvoir pour s'assurer que toute l'aide nécessaire, y compris l'aide juridique, est apportée aux victimes.

**12)** Les institutions nationales devront être en mesure de procéder à des études publiques et de soumettre leurs rapports et recommandations pertinentes à leur parlement ou tout autre organe compétent.

**13)** Procéderont à des échanges d'expériences et de bonnes pratiques, pouvant inspirer les uns et les autres dans leurs plans d'action en matière d'éducation, de santé, d'emploi, de formation, d'information, d'accès aux recours juridiques, entre autres.

**14)** Le Comité international de coordination (CIC) des institutions nationales des Droits de l'homme veillera à l'inscription à l'ordre du jour des conférences mondiale et régionale des institutions nationales des questions relatives au racisme, à la discrimination raciale, à la xénophobie et à l'intolérance qui y est associée. Les institutions nationales communiqueront au CIC les informations relatives aux mesures qu'elles auront prises afin de lutter contre le ra-

cisme, y compris des analyses des bonnes pratiques. En coopération avec le bureau du Haut commissaire aux Droits de l'homme, le CIC favorisera l'élaboration d'un cadre de référence pour l'action des institutions nationales contre le racisme, ainsi que la coopération et les échanges d'expériences entre elles. À leur conférence internationale de 2002 et lors des réunions régionales, chaque institution nationale présentera un rapport analytique dans le but de développer des procédures appropriées.

**15)** Les institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme et les autres institutions spécialisées pertinentes demandent instamment aux Nations unies de faire en sorte que la présente déclaration reçoive la plus large diffusion possible.

## **Deuxième rencontre méditerranéenne des institutions nationales des droits de l'homme. 1<sup>er</sup> au 3 novembre 2001 Athènes – Grèce**

La deuxième rencontre euro-méditerranéenne des institutions nationales de promotion et de protection des droits de l'homme s'est tenue à Athènes (Grèce) du 1<sup>er</sup> au 3 novembre 2001, à l'invitation de la Commission nationale des Droits de l'homme de la Grèce.

Cette rencontre a fait suite à la première réunion qui s'était tenue à Marrakech (Maroc) du 27 au 29 avril 1998, à l'invitation du Conseil consultatif des Droits de l'homme du Maroc.

Ont participé aux travaux les représentants des organismes suivants : Institution nationale de protection des droits de l'homme de Chypre ; Commission nationale consultative des Droits de l'homme de France ; Commission nationale des Droits de l'homme de Grèce, Commission nationale des Droits de l'homme d'Italie ; Conseil consultatif des Droits de l'homme du Maroc ; « Provedor de Justiça » du Portugal ; Comité supérieur des Droits de l'homme et des libertés fondamentales de Tunisie ; Avocat du Peuple d'Albanie ; *ombudsman* de Croatie ; *ombudsman* de Chypre, ainsi qu'à titre d'observateurs : le Centre pour les Droits de l'homme de Belgrade (République fédérale de Yougoslavie), la Fondation pour les études internationales et les Droits de l'homme de Malte et la Commission palestinienne indépendante pour les Droits des citoyens de Palestine.

La Commission française était représentée par MM. Alain Bacquet, président, Jacques Ribs, président de la sous-commission « Questions nationales » et Gérard Fellous, secrétaire général.

Les travaux se sont déroulés en présence d'un représentant du Haut commissaire aux Droits de l'homme des Nations unies.

L'ordre du jour des séances du 1<sup>er</sup> au 3 novembre a porté sur :

- le suivi du processus de la déclaration de Barcelone ;
- un échange d'expériences entre les institutions nationales ;
- la discussion d'un projet de déclaration finale préparée par la Commission grecque.

La journée du 2 novembre 2001, ouverte au public, a été consacrée à un colloque sur le thème : « Immigration et asile : la mise en œuvre du programme d'action de la conférence mondiale contre le racisme de Durban ».

M. Alain Bacquet a présidé une séance du colloque public et M. Jacques Ribs y a présenté une communication sur les projets de directives de l'Union européenne sur l'asile et les relations entre l'asile et l'immigration.

M. Gérard Fellous a fait un exposé sur la déclaration de Barcelone et son suivi : droits de l'homme et immigration :

Une déclaration finale a été adoptée par les participants :

## **Déclaration d'Athènes**

Après leur première rencontre, tenue à Marrakech du 27 au 29 avril 1998, à l'invitation du Conseil consultatif des Droits de l'homme du Maroc, les institutions nationales méditerranéennes de promotion et de protection des droits de l'homme se sont réunies à Athènes du 1<sup>er</sup> au 3 novembre 2001, à l'invitation de la Commission nationale de la Grèce pour les Droits de l'homme.

À l'issue de leurs travaux, les participants ont adopté la déclaration suivante :

### **I – Institutions nationales euroméditerranéennes**

Les participants saluent les institutions nationales méditerranéennes de protection et de promotion des droits de l'homme qui ont été créées depuis la rencontre de Marrakech. Ils encouragent la création des nouvelles institutions nationales dans la région euroméditerranéenne, et le renforcement de celles qui existent, en conformité avec les normes internationales minimales énoncées par les « Principes de Paris ».

### **II – Suivi du processus de la déclaration de Barcelone**

Constatant la place prépondérante que le respect des droits de l'homme occupe dans le processus de Barcelone qui régit le partenariat euro-méditerranéen, les institutions nationales déclarent y apporter une attention toute particulière. Elles s'engagent à promouvoir les droits de l'homme dans le cadre de ce partenariat et à en vérifier la mise en œuvre conformément aux engagements pris par les États signataires.

### **III – Migrations**

Le décalage économique et social toujours plus accentué entre pays pauvres et pays riches, et l'accroissement des déplacements transnationaux des personnes ou populations qui l'ont suivi, ont donné une nouvelle forme au phénomène de l'immigration qui est extrêmement complexe et à laquelle tous les États doivent faire face.

Les institutions nationales des droits de l'homme soulignent, en premier lieu, que tous les États, qu'il s'agisse des pays d'origine ou des pays d'accueil, doivent déployer de nouveaux efforts pour créer des conditions favorables à la réduction de l'ampleur préoccupante des flux migratoires, notamment en ce qui concerne le développement économique, la démocratisation et le respect des droits de l'homme.

Elles rappellent, en second lieu, les principes énoncés dans la déclaration de Marrakech et renouvellent en particulier l'invitation faite aux États de ratifier la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille (1990).

En troisième lieu, les institutions nationales encourageront les États concernés à s'inspirer des considérations suivantes dans leurs politiques à l'égard des migrations :

- a) l'immigration dans un pays d'accueil enrichit la vie économique, sociale, scientifique et culturelle de ce pays ;
- b) les immigrés doivent être traités de manière conforme aux valeurs humanitaires et aux dispositions du droit international des droits de l'homme et en particulier dans le respect du principe de non-discrimination ;
- c) les États ne doivent pas déterminer ce qu'ils estiment être leur capacité d'accueil sans prendre en considération les raisons pour lesquelles les migrants recherchent de meilleures conditions de vie.

En outre, les institutions nationales appellent les États à mettre en œuvre l'ensemble des principes et mesures énoncées dans la déclaration et le programme d'action de la conférence mondiale contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée.

### **IV – Asile**

Étant donné l'intensité du flux des réfugiés, surtout de ceux venant des pays de l'Afrique, du Moyen-Orient et de l'Asie, tous les pays d'accueil doivent appliquer fidèlement, dans leur législation et leur pratique, les dispositions de la Convention de Genève de 1951, selon les critères définis par le Haut commissariat pour les réfugiés des Nations unies, et mettre particulièrement l'accent sur le principe de non-refoulement établi par l'article 33 de cette Convention. Ils doivent également envisager des protections complémentaires, fondées notamment sur les dispositions internationales prohibant la torture et autres peines ou traitements inhumains ou dégradants.



Tous les États sont appelés à aider les réfugiés et les personnes déplacées et à favoriser leur retour volontaire dans leur pays ou lieu d'origine, conformément aux principes du droit international.

Les institutions nationales estiment nécessaire de faire avancer l'étude de la mise en place de fonds régionaux avec l'assistance de la communauté internationale sous l'égide du Haut commissariat pour les réfugiés des Nations unies, en vue de la répartition équitable entre les États de chaque région des charges résultant des flux importants de réfugiés.

## **V – Le suivi de la conférence de Durban**

Les institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme sont appelées à jouer un rôle important dans la lutte contre toutes les formes de discrimination. Elles devront en particulier redoubler d'efforts pour combattre le racisme qui connaît dans plusieurs pays une inquiétante remontée, à l'égard notamment des migrants. Ayant activement participé à la conférence mondiale contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée, les institutions nationales devront, conformément aux engagements qu'elles ont pris dans leur propre déclaration commune de Durban, veiller attentivement à la mise en œuvre du programme d'action adopté à l'issue de la conférence mondiale. Chaque institution nationale devra faire un effort soutenu en vue de l'adoption, par les autorités étatiques compétentes, des mesures concrètes qui s'imposent dans ce domaine.

## **VI – Contribution aux travaux des organes de contrôle d'application des traités des Nations unies**

Conformément aux « Principes de Paris », les institutions nationales doivent encourager les États à ratifier les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme et à s'assurer de leur mise en œuvre.

En outre, les institutions nationales pourraient contribuer de manière importante aux travaux des organes conventionnels de contrôle de l'application de ces traités dans le cadre de l'ONU. L'établissement de contacts directs entre eux serait très utile, par exemple sous les formes suivantes :

- les organes conventionnels pourraient informer directement les institutions nationales sur les rapports demandés à leur gouvernement, afin qu'elles puissent suivre le processus de préparation et d'examen des rapports et, si besoin, intervenir activement en cas de retard ;
- les institutions nationales devraient être consultées par les gouvernements lors de la préparation des rapports adressés aux organes conventionnels ;

- les organes conventionnels devraient avoir connaissance des commentaires faits par les institutions nationales sur les rapports étatiques, et à défaut de tels rapports, sur la situation des droits de l’homme dans le pays ;
- un représentant de l’institution nationale compétente pourrait être invité devant les organes conventionnels pendant l’examen du rapport étatique, non pas en tant que membre de la délégation gouvernementale, mais en tant que représentant indépendant ;
- les observations finales des organes conventionnels devraient être directement envoyées à l’institution nationale de l’État en question. De la sorte, l’institution nationale sera mieux à même de suivre la mise en œuvre des recommandations des organes conventionnels.

## **VII – Terrorisme et droits de l’homme**

Les institutions nationales réunies à Athènes expriment leur indignation devant l’attaque terroriste du 11 septembre 2001, qui a causé la mort de milliers de personnes innocentes et a, justement, provoqué la réaction de l’ensemble de la communauté internationale.

Cette réaction ne doit cependant utiliser que des moyens compatibles avec le droit humanitaire international. En outre, les institutions nationales soulignent que le phénomène du terrorisme ne saurait être éradiqué si on néglige de rechercher et de traiter les causes profondes qui l’engendrent ou l’accroissent.

De leur côté, elles doivent veiller attentivement à ce que les mesures prises dans leurs pays, à la suite de cette attaque, en vue de lutter contre le terrorisme n’apportent pas aux libertés et droits fondamentaux des restrictions disproportionnées par rapport au but poursuivi. Elles doivent également veiller à ce que ces mesures soient appliquées sans pratiques discriminatoires, notamment de caractère racial ou religieux.

Les participants à la deuxième rencontre des institutions nationales méditerranéennes de promotion et de protection des droits de l’homme adressent leurs chaleureuses félicitations à Madame Mary Robinson, Haut commissaire des Nations unies aux Droits de l’homme, pour l’ensemble de son action inlassable et courageuse et expriment leur gratitude pour l’appui constant et efficace qu’elle leur accorde.

Enfin, ils tiennent à remercier vivement la Commission nationale de la Grèce pour les Droits de l’homme et sa présidente pour la qualité de leur accueil et l’excellente organisation de cette rencontre.

Athènes, le 3 novembre 2001

## **Réunion des Commissions nationales humanitaires. Budapest 2 et 3 février 2001**

La CNCDH était représentée par le doyen Mario Bettati, vice-président de la Commission et président de la sous-commission du droit et de l'action humanitaires.

Tenue à Budapest les 2 et 3 février 2001, la seconde réunion régionale des commissions nationales et autres institutions de droit international humanitaire a rassemblé les représentants de trente pays ainsi que les délégués de plusieurs organisations intergouvernementales régionales. Un exercice analogue – le premier du genre – s'était déroulé à Bruxelles en avril 1999.

Convoquée à l'initiative du CICR et de la Commission nationale hongroise, cette rencontre avait pour objet un échange de vue sur le mandat, les méthodes de travail et l'action effective de ces organismes dans leur pays.

Une certaine hétérogénéité caractérise les institutions représentées, tant par leur nature, leurs fonctions, leurs compétences que par les liens qui les unissent à l'appareil d'État. Elles sont rattachées de manière très variable, à un ou plusieurs départements ministériels : présidence de la République (Belarus), Premier ministre (Belgique, France), ministère des Affaires étrangères (Autriche, Croatie, Danemark, Estonie, Finlande, Hongrie, Italie, Norvège, Slovénie, Royaume-Uni), ministère de la Défense (Danemark, Georgie, Grèce, Moldavie, Suède), ministère de la Justice (Allemagne, Kazakhstan, Kirghizstan, Ukraine). Rares sont celles qui disposent, comme la Commission française, d'un pouvoir d'auto-saisine. En effet, les conventions de Genève ou leurs protocoles additionnels ne prescrivent pas de créer une commission nationale. Par conséquent, l'État qui l'a créée règle lui-même les questions relatives à sa formation, son fonctionnement et sa composition. Ceci explique donc qu'il existe donc une grande flexibilité du rôle et des caractéristiques de ces institutions.

Leurs fonctions sont de trois types. D'abord ces commissions sont chargées d'évaluer la transposition des grands textes internationaux de droit humanitaire en droit interne. Ensuite elles doivent pouvoir formuler des recommandations en vue d'une ratification des traités qui ne lient pas encore leur pays, et en vue de leur application et de leur mise en œuvre, formuler des propositions législatives, réglementaires, ou des guides d'interprétation. Enfin elles doivent jouer un rôle dans la diffusion du droit humanitaire, par la participation à l'enseignement de cette discipline, notamment au sein des forces armées, des écoles et à l'université, et par la diffusion des notions fondamentales du DIH auprès de la population.

Les recommandations adoptées le 3 février s'articulent autour de quelques principes :

Les participants ont notamment :

- 1) Souligné l'importance de la coopération et du dialogue entre les représentants de commissions nationales sur le plan régional et sous-régional.
- 2) Reconnu la nécessité de renforcer leur partenariat avec les autorités nationales dans tous les domaines du DIH pour contribuer à façonner la position du gouvernement dans les réunions internationales relatives au DIH.
- 3) Estimé que les commissions nationales devraient adopter une approche dynamique dans la codification du DIH et participer à l'élaboration de textes du type de la Convention de Rome de 1998, le second protocole de 1999 additionnel à la Convention de La Haye sur la protection des biens culturels ou celui de 2000 sur les enfants dans les conflits armés.
- 4) Affirmé que les commissions devraient s'impliquer davantage dans les processus de ratification de ces textes.
- 5) Demandé que les commissions nationales réfléchissent à la méthode destinée à renforcer la flexibilité de la participation des différents ministères au sein de leurs organes.
- 6) Proposé que chaque commission adopte un plan annuel d'action qui identifie les objectifs prioritaires en matière de DIH.
- 7) Suggéré que les commissions nationales présentent un rapport annuel à leurs autorités nationales.
- 8) Proposé que les commissions nationales participent à l'établissement des rapports nationaux prévus par les différents textes conventionnels internationaux et notamment en vertu des résolutions de l'assemblée générale de l'ONU-A/RES/53/96 du 20 janvier 1998 et A/RES/55/148 du 12 décembre 2000.
- 9) Souhaité un renforcement du rôle des commissions nationales dans la ratification de la Convention de Rome sur la CPI.
- 10) Salué le renforcement des liens avec les services consultatifs du CICR.

## **52<sup>e</sup> réunion du Comité directeur pour les droits de l'homme. Conseil de l'Europe (6-9 novembre 2001)**

La CNCDH a participé à la 52<sup>e</sup> réunion du Comité directeur pour les Droits de l'homme (CDDH) qui a eu lieu au Conseil de l'Europe du 6 au 9 novembre 2001. En effet, le statut d'observateur a été accordé au Groupe européen de coordination des institutions nationales dont la CNCDH fait partie, le 2 mai 2001 lors de la 751<sup>e</sup> réunion des délégués des ministres.

De nombreuses questions intéressant la CNCDH ont été abordées :

- la lutte contre le terrorisme international ;
- l'accès aux documents publics et la protection des données ;
- la protection des droits de l'homme et la dignité des malades incurables et des mourants ;
- l'adhésion des Communautés européennes/de l'Union européenne à la Convention européenne des Droits de l'homme ;
- les droits des personnes privées de leur liberté ;
- l'abolition générale de la peine de mort ;
- les droits des minorités nationales ; et
- l'éducation aux droits de l'homme.

Plusieurs points méritent d'être approfondis :

#### • **La lutte contre le terrorisme international**

Les experts du CDDH ont insisté sur la sensibilité extrême de la question liée aux intérêts divergents des États. S'ils ont reconnu que les États ont un besoin légitime de renforcer leur sécurité, ils ont toutefois rappelé que les mesures prises doivent respecter les exigences de la démocratie, de l'État de droit et des droits de l'homme.

Un groupe de travail chargé de dégager « des lignes directrices fondées sur les principes démocratiques » pour faire face aux actes de terrorisme a été mis en place conformément au mandat que le CDDH a reçu des délégués des ministres. Il se focalisera sur les droits de l'homme et sera présidé par l'expert suisse. La Belgique, la France, l'Allemagne, la Grèce, l'Italie, la Pologne, la Fédération de Russie, l'Espagne, la Turquie, et le Royaume-Uni seront également représentés.

Les représentants de cinq ONG et du Groupe de coordination des institutions nationales seront auditionnés le 26 novembre.

De plus un des membres du CDDH participera également au groupe multidisciplinaire sur l'action internationale contre le terrorisme mis en place lors de la 109<sup>e</sup> session du Comité des ministres.

#### • **La protection des droits de l'homme et la dignité des malades incurables et des mourants**

La majorité des experts a trouvé le texte présenté par le secrétariat acceptable du fait de sa prudence puisqu'il ne préjuge pas de l'avenir et ne porte pas de jugements sur les approches nationales en la matière.

Les Pays-Bas et la Belgique, très minoritaires, ont proposé des amendements qui figurent dans le rapport de la réunion élaboré par le secrétariat.

#### • **L'abolition générale de la peine de mort**

Le projet de protocole n° 13 excluant la possibilité de maintenir la peine de mort pour des actes commis en temps de guerre ou de danger imminent de guerre a reçu un soutien général et sera vraisemblablement soumis à l'adoption par le Conseil des ministres le 19 décembre 2001.

## • Les droits des minorités nationales

Les experts ont souligné l'absence de définition des termes « minorités nationales » dans la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales et n'ont pas reçu favorablement le projet de protocole établi par l'Italie qui prévoit de donner compétence à la Cour européenne des Droits de l'homme pour donner un avis consultatif concernant l'interprétation de cette convention-cadre.

# Présentation du rapport périodique de la France devant le Comité des droits économiques, sociaux et culturels

## Participation de la CNCDH

Vendredi 16 novembre 2001, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a examiné le deuxième rapport périodique de la France. Conformément aux articles 16 et 17 du Pacte, les États parties s'engagent à présenter au Comité, dans les deux ans qui suivent l'entrée en vigueur du Pacte pour l'État en question, et par la suite tous les cinq ans, des rapports périodiques indiquant les mesures de caractère législatif, judiciaire, politique et autre qu'ils ont prises pour assurer la jouissance des droits énoncés dans le Pacte. Pour ce faire, ils sont tenus de fournir des renseignements détaillés sur le degré de mise en œuvre des droits et sur les problèmes auxquels ils se sont heurtés à cet égard.

À la suite de la transmission, en juin 2000, par la France, de son deuxième rapport périodique, le Comité a communiqué au Gouvernement français une liste de vingt questions. Parmi ces questions, une question relevant du cadre juridique général de la protection des droits de l'homme concernait directement la CNCDH : « *Indiquer si, en dehors de l'action de l'État partie et de l'auto-saisine de la CNCDH, un particulier peut soumettre une plainte directement à la Commission* ».

La CNCDH a transmis sa réponse au ministère des Affaires étrangères le 12 septembre 2001 et a, par la suite, été invitée à être représentée dans la délégation française lors de l'examen du rapport périodique de la France afin de pouvoir fournir de plus amples informations aux experts du Comité.

La délégation française était composée de seize personnes, et présidée par l'ambassadeur Patrick Hénault, assisté de Madame Michèle Dubrocard, sous-directrice des droits de l'homme à la Direction des affaires juridiques du ministère des Affaires étrangères. Des représentants des ministères de l'Intérieur, de l'Emploi et de la Solidarité, de la Justice, de l'Éducation, de la

Culture, de l'Équipement et de l'Outre-Mer faisaient également partie de la délégation, ainsi qu'une représentante du Médiateur de la République.

Après une brève allocution de l'ambassadeur Bernard Kessedjian, l'ambassadeur Patrick Hénault a prononcé son discours général de présentation du rapport de la France qui portait sur trois points principaux : la loi contre l'exclusion, les langues minoritaires régionales et les institutions du Médiateur de la République et de la CNCDH.

Les premières questions des dix-huit experts du Comité, présidé par Madame Virginia Bonoan-Dondan ont porté sur la CNCDH et le Médiateur et plus particulièrement sur leurs compétences, leur autorité, des questions relatives à la décentralisation, à leur statut (indépendance...). Les représentantes du Médiateur et de la CNCDH ont également exposé la raison de leur présence au sein de la délégation française.

Les autres questions ont porté sur tous les domaines couverts par le Pacte et en particulier sur des problèmes liés à l'asile, aux langues régionales minoritaires, à la liberté syndicales, au chômage...

La délégation française a été interrogée sur la question du protocole facultatif sur laquelle elle est restée réservée.

L'ambassadeur Patrick Hénault a expliqué la position française concernant la question des minorités ethniques.

C'est la première fois que la CNCDH participe à un exercice de ce type devant un comité conventionnel des Nations unies.

## **Table ronde britannique sur le racisme. Londres, 3 décembre 2001**

La CNCDH a été invitée à titre d'observateur à la table ronde britannique sur le racisme qui s'est tenue le 3 décembre à Londres.

Point focal national pour le Royaume-Uni, dans le cadre de l'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes en Europe, cette table ronde a été organisée conjointement avec l'ECRI (Commission européenne contre le racisme et l'intolérance).

Le maire de Londres, Ken Livingstone, a ouvert la séance et les deux sessions plénières ont eu lieu dans la matinée afin d'apporter des informations générales sur les trois groupes de travail organisés dans l'après-midi.

Chacun des participants pouvait s'inscrire à l'un des groupes de travail suivants : la législation européenne concernant la lutte contre les discriminations et le Royaume-Uni, les politiques d'asile et d'immigration dans le contexte

européen et la cohésion de la société. La session plénière clôturant cette table ronde a été consacrée aux rapports de chacun des groupes de travail.

Les participants appartenant à de nombreuses associations spécialisées se sont montrés très critiques vis-à-vis du gouvernement britannique en ce qui concerne la lutte contre le racisme, en particulier après les événements du 11 septembre à New York et à Washington. Outre les associations spécialisées, des représentants des ministères concernés et des organes spécialisés tels que la Commission pour l'égalité raciale étaient également représentés.

## **Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes**

L'EUMC (Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes) a lancé un projet intitulé « RAXEN » visant à répertorier dans chaque pays de l'Union les acteurs du champ de la lutte contre le racisme, la xénophobie et l'antisémitisme. Ce travail documentaire, qui recense également les publications, les données disponibles et les « bonnes pratiques » a été confiée à la suite d'un appel d'offres européen, à l'ADRI (Agence pour le développement des relations interculturelles).

Les pouvoirs publics français ont souhaité que cette mission soit l'occasion d'associer les principales structures publiques ou privées qui œuvrent dans ce domaine, ainsi que des personnalités qualifiées.

Afin que l'ADRI puisse mener à bien son travail, un comité d'orientation a été mis en place en septembre 2001 sous la présidence de la CNCDH. Il a tenu trois réunions à la CNCDH, sous la présidence conjointe de M. Alain Bacquet, président de la CNCDH, et de M. Jean Gaeremynck, directeur de la population et des migrations au ministère de l'Emploi et de la Solidarité, et président du conseil d'administration de l'ADRI.

Ce Comité d'orientation français, sur proposition de l'ADRI, a établi une première liste des associations et institutions qui feront partie du réseau « RAXEN », mis en place au niveau des quinze pays de l'Union européenne. Il a validé les méthodes de travail de l'ADRI, ainsi que le premier rapport intermédiaire « RAXEN 2 » et les thématiques retenues pour « RAXEN 3 » en 2002.



## Cycle de formation aux droits de l'homme

Organisé du 24 septembre au 19 octobre 2001 par l'Institut international d'administration publique.

Ce cycle a pour objectif de former les membres des différentes institutions chargées de promouvoir les politiques des droits de l'homme, tant au plan national que régional et international. Mené en partenariat avec la Commission nationale consultative des Droits de l'homme, il met l'accent sur les moyens institutionnels et juridiques, les acteurs, les instruments et insiste sur la nécessité de la formation, seule à même de faire de chacun « *un acteur et un messager de la cause des droits de l'homme* » (Mary Robinson, Haut Commissaire des Nations unies pour les Droits de l'homme).

*L'architecture de ce cycle est bâtie autour des thèmes suivants :*

- La dimension universelle des droits de l'homme : histoire et évolution de la notion de droits de l'homme ; rôle des Nations unies ; grandes conventions spécialisées ; chartes et conventions régionales et en particulier la Convention européenne et la Cour européenne des Droits de l'homme.
- Les bases juridiques de la protection des droits de l'homme en droit interne ; garanties constitutionnelles ; responsabilité de l'administration ; statut de la presse et des médias.
- Les acteurs, les instruments et la mise en œuvre des politiques des droits de l'homme : instances juridictionnelles et non juridictionnelles ; institutions nationales de défense des droits de l'homme, et en particulier Commissions nationales consultatives, ONG.
- La formation et l'éducation aux droits de l'homme : enseignement, campagnes d'information spécialisées, prospective dans le cadre de la décennie des droits de l'homme.

Une large part est, par ailleurs, consacrée, aux échanges d'expériences entre les auditeurs.

La session de 2001, ouverte par M. Alain Bacquet, président de la CNCDH, a accueilli 30 auditeurs venus de vingt et un pays : Algérie, Burkina Faso, Burundi, Cambodge, Gabon, Guatemala, Guinée, Haïti, Honduras, Hongrie, Macédoine, Maroc, Mauritanie, Moldavie, Niger, Palestine, Slovaquie, Tanzanie, Thaïlande, Tunisie et Ukraine.

De nombreux membres de la CNCDH ont été sollicités pour animer des séances de formation.

*En anglais*

Par ailleurs, un cycle semblable en anglais était organisé du 5 au 23 février 2001 à l'IIAP pour treize auditeurs venus de six pays : Ghana, Israël, Macédoine, Pérou, Russie et Zimbabwe.

## Assistance technique et coopération

La CNCDH accorde une assistance technique et établit des liens de coopération privilégiés avec les institutions nationales étrangères qui le souhaitent.

### • République du Congo

Dans la perspective de la création de la Commission nationale des Droits de l'homme du Congo-Brazzaville, le ministère de la Justice de ce pays a invité la CNCDH à animer un séminaire de formation sur les institutions nationales des droits de l'homme qui s'est tenu les 16 et 17 mai 2001 à Brazzaville, en partenariat avec l'ambassade de France.

M<sup>me</sup> Catherine Teitgen-Colly y a représenté la CNCDH. Elle est intervenue d'une part sur les mécanismes de promotion et de protection des droits de l'homme, d'autre part sur l'expérience de la CNCDH.

### • Burkina Faso

Le gouvernement du Burkina Faso venant d'adopter un décret portant création de la Commission nationale des Droits de l'homme, le secrétariat d'État chargé de la promotion des Droits de l'homme a invité la CNCDH à participer à un forum qui s'est tenu à Ouagadougou les 8,9 et 10 décembre 2001.

M. Gérard Fellous, secrétaire général de la CNCDH y a participé, avec l'assistance de l'Agence internationale de la francophonie.

### • Maroc

Dans le cadre de la coopération bilatérale renforcée, le Conseil consultatif des Droits de l'homme du Maroc et la CNCDH ont tenu deux réunions en 2001.

Une réunion tenue à Paris, les 19 et 20 février, a porté sur les évolutions des deux institutions, un échange d'expériences sur les thèmes traités par chacune ainsi que sur une concertation portant sur les prochaines rencontres internationales à Lomé, Genève et Athènes.

Une seconde réunion s'est tenue à Rabat les 14, 15 et 16 juin.

## Contacts bilatéraux

La CNCDH a reçu, en 2001, à leur demande, un certain nombre de délégations ou de visiteurs étrangers, parmi lesquels :

- Une délégation parlementaire malgache, membre de la cellule de crise pour la défense de la démocratie et des droits de l'homme venue présenter la situation des droits de l'homme à Madagascar, ainsi que les actions de l'association « SOS aux victimes du non droit. »

- Un député de l'Ouganda, M. Norbert Mao qui s'est informé de l'action de la CNCDH et a présenté un tableau des droits de l'homme dans son pays.
- Les représentants des ambassades de Suède et de Finlande à Paris, intéressés par les missions et le fonctionnement de la CNCDH et par les questions traitées par celle-ci.
- Le garde des Sceaux, ministre de la Justice du Congo-Brazzaville, M<sup>e</sup> Jean-Martin Mbemba, qui a exposé le projet de création, dans son pays, d'une Commission nationale des Droits de l'homme et qui a fait un tour d'horizon sur la situation des droits de l'homme dans son pays.
- M<sup>me</sup> Ilboudo, ministre des Droits de l'homme du Burkina Faso, qui a fait part de la prochaine création dans son pays d'une Commission nationale des Droits de l'homme.
- La directrice de l'ONG « Bureau des Droits de l'homme » du Tadjikistan, M<sup>me</sup> Bunafsha Gulakova, qui a exposé l'action de son organisation et s'est intéressée à la mission et au fonctionnement de la CNCDH.
- Le président de l'ONG indonésienne « YLBH » (*Indonesian Legal Aid Foundation*) et coordinateur de l'ONG « Kontras » (*Commission for Disappearances and Victims of Violence*), qui a présenté les actions de ses associations et a informé des activités de la Commission indonésienne des Droits de l'homme.
- La déléguée aux droits de l'homme des Comores, M<sup>me</sup> Chouhoura Abdallah qui a proposé à la CNCDH une coopération avec son département et a présenté un plan d'action pour 2001.

## **Prix des Droits de l'homme de la République française**

Le jury 2001 présidé par M. Alain Bacquet et composé de vingt membres de la CNCDH a examiné 123 candidatures d'associations de terrain œuvrant dans quarante-six pays.

Les thèmes proposés en 2001 étaient :

### **Thème 1 :**

*Droits de l'homme et handicap*

### **Défense et soutien des personnes victimes de toutes formes de handicap**

Actions de terrain des associations se situant dans le cadre du « programme mondial d'action en faveur des personnes handicapées » des Nations unies et des résolutions de la Commission des Droits de l'homme pour le respect des

droits de l'homme envers les personnes handicapées victimes de violations de ces droits et de discriminations.

Ou

## **Thème 2**

*Racisme et xénophobie*

### **Lutte contre les discriminations fondées sur toutes formes de racisme**

Actions et programmes des associations en faveur des groupes vulnérables et des personnes victimes du racisme, de la discrimination raciale, de la xénophobie et de l'intolérance qui y est associée, dans la perspective de la conférence mondiale organisée par les Nations unies en 2001 et du programme d'action des décennies de lutte contre le racisme et la discrimination raciale.

## **Lauréats 2001**

- La Fondation Virlanie des **Philippines**, représentée par son président M. Dominique Lemay, pour son programme « Jade » d'éducation spécialisée pour des enfants des rues handicapés mentaux.
- L'Organisation « Les Abeilles » du **Mexique**, représentée par son président M. Agustin Vasquez Ruiz, pour son projet de lutte contre la discrimination raciale et la défense des droits des populations indigènes dans l'État du Chiapas.
- L'Association républicaine des anciens combattants et victimes de guerre, représentée par M. Georges Doussin, président national du Comité français pour la construction du village et par M. Nguyen Khai Hung, directeur du Village de l'Amitié, pour son soutien au « Village de l'Amitié » accueillant les handicapés victimes du défoliant « Agent orange » – Dioxine, à Van Canh **Vietnam**.
- L'Association de soutien aux enfants handicapés physiques de **Roumanie**, représentée par sa présidente M<sup>me</sup> Diana Chiriacescu, pour son centre de jour « Aurora » d'accueil, de rééducation et de socialisation des enfants atteints d'un handicap neuromoteur.
- L'Association latinoaméricaine pour les droits de l'homme « ALDHU » d'**Équateur**, représentée par son directeur régional, M. Gustavo Larrea Cabrera, pour son projet « Initiative amazonienne » de lutte contre les discriminations par le dialogue entre les cultures indigènes amazoniennes et les autres cultures d'Amérique centrale.
- L'Association « Les aveugles sans frontières » de **Géorgie**, représentée par son président M. Bessarion Sologachvili, pour la création, à Tbilissi, d'un centre d'éducation par l'ordinateur pour les non-voyants.

## Mentions spéciales 2001

- La Fondation Solon de **Bolivie**, représentée par son directeur exécutif M. Pablo Solon Romero, pour son programme de sensibilisation contre les discriminations dont sont victimes les employés de maison indigènes ou métis.
- Le Centre de cardiologie de Phnom-Penh, **Cambodge**, représentée par son président, le professeur Alain Deloche, pour son projet d'intervention chirurgicale pédiatrique de trente-trois enfants cambodgiens atteints de handicaps cardiaques et rhumatismaux lourds.
- L'Association « Vie Meilleure » (AMVIM) du **Maroc**, représentée par son président D<sup>r</sup> Hmida Saher, pour son projet de Centre d'action médico-sociale précoce pour enfants déficients moteurs.

## Cérémonie de remise

Les Prix des Droits de l'homme de la République française pour l'année 2001 ont été remis au cours d'une cérémonie qui s'est tenue le mardi 11 décembre 2001 à l'Assemblée nationale – Hôtel de Lassay en présence de M. Jean-Luc Melenchon, ministre délégué auprès du ministre de l'Éducation nationale, chargé de l'Enseignement professionnel et de M. Jacques Floch, Secrétaire d'État aux Anciens combattants.

Accueillant le Premier ministre, les lauréats et les nombreux invités, M. Raymond Forni, président de l'Assemblée nationale déclarait :

« Je suis heureux de vous accueillir à l'Assemblée nationale pour la remise du “Prix des Droits de l'homme de la République française”, décerné par la Commission nationale consultative des Droits de l'homme, et pour la remise du “Prix René Cassin des établissements scolaires” attribué par cette même Commission, en association avec le ministère de l'Éducation nationale.

Je souhaite d'abord rendre hommage au remarquable travail de cette Commission et rappeler les liens étroits qui l'unissent à l'action de l'Assemblée nationale.

Des liens institutionnels d'abord puisqu'un député siège en permanence au sein de cette commission ; des liens historiques ensuite, car souvenons-nous que le Prix des Droits de l'homme de la République française a, pour la première fois, été remis en ces lieux en 1988 ; mais ce sont surtout des liens politiques et philosophiques qui nous réunissent autour d'une conception commune des droits de l'homme et du citoyen.

Ce sont ces valeurs que nous avons en partage et que nous faisons vivre chaque jour, chacun à notre façon, que je souhaite rapidement évoquer. Car il ne s'agit pas tant d'honorer et de célébrer ces principes, que de donner vie à des Déclarations solennelles.

C'est la vocation de la Commission nationale consultative des Droits de l'homme, c'est l'ambition depuis toujours de l'Assemblée nationale. Pour vous, pour nous, la défense des droits et des libertés fondamentales est un combat permanent.

La représentation nationale le mène avec persévérance et détermination à l'occasion de ses débats, à travers l'élaboration des lois, et désormais dans le cadre des nombreuses missions de diplomatie parlementaire, au service des démocraties naissantes.

Mais à travers ses diverses activités votre commission porte, elle aussi, un regard juste et sans concession sur le respect des droits de l'homme et leurs multiples violations.

Chacun reconnaît aujourd'hui l'importance de vos rapports, la force de vos constats et la valeur de vos actions dans la lutte menée contre le racisme, dans le combat engagé contre la xénophobie, ainsi que contre toutes les formes ordinaires de l'obscurantisme et de la barbarie.

Votre regard se porte ici et là-bas, en France comme ailleurs, dans tous les pays de la communauté internationale. *“Il n'y a aura pas de paix sur cette planète, rappelait René Cassin, tant que les droits de l'homme seront violés en quelque partie du monde”*. Ensemble, nous devons rappeler que les droits de l'homme n'ont pas de frontière et dénoncer les atteintes à la dignité de l'individu.

Mais votre action ne se limite pas à un constat intransigeant. Vous nourrissez notre espoir en distinguant, de par le monde, les entreprises de tous ceux qui luttent, avec courage et générosité, contre les souffrances engendrées par les handicaps, les maltraitements, les discriminations, les exclusions... Le prix a ainsi honoré de nombreuses associations au Nicaragua, en Côte d'Ivoire, en Haïti ou au Cambodge.

Et cette année, sur les thèmes du “soutien aux victimes de toutes formes de handicap” et de « la lutte contre les discriminations raciales », ce sont des associations des Philippines, du Mexique, du Vietnam, de Roumanie, d'Équateur, et de Géorgie qui sont cette fois récompensées.

Enfin rappelons-nous que l'Assemblée nationale constituante adopta en 1789 la première Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen. N'oublions jamais que nous sommes les héritiers de cet acte fondateur, que nous-mêmes devons faire vivre et prospérer en sensibilisant l'ensemble des jeunes citoyens. C'est le sens du Parlement des enfants organisé chaque année à l'Assemblée nationale. Mais c'est aussi celui du Prix René Cassin des établissements scolaires.

Je suis heureux d'accueillir ce soir les collégiens et les lycéens qui ont travaillé cette année sur le premier commandement de la démocratie : le respect de l'autre. Je suis convaincu qu'ils seront demain les meilleurs avocats de ce qui nous réunit : les droits de l'homme et de la démocratie ».

M. Alain Bacquet, président de la Commission nationale consultative des Droits de l'homme a ensuite présenté le Prix des Droits de l'homme et le concours René Cassin.

Il déclarait :

« Je veux d'abord remercier M. Raymond Forni, président de l'Assemblée nationale, d'avoir bien voulu accueillir à l'Hôtel de Lassay la cérémonie de remise du Prix des Droits de l'homme de la République française, ainsi que celle du Prix René Cassin des établissements scolaires.

Je le remercie également, bien sûr, des paroles qu'il a prononcées à l'égard de la Commission nationale consultative des Droits de l'homme, de ses missions et de ses actions. Vos paroles, M. le président, honorent notre Commission, la soutiennent, et nous y sommes très sensibles. Bien sûr, la CNCDH ne saurait se comparer à la représentation nationale. Mais elle a tout de même conscience d'être, en quelque sorte, une institution que la République a entendu mettre en place pour s'encourager, ou mieux, s'obliger en permanence à la vigilance et au progrès dans le respect des droits de l'homme, en France et dans le monde. Nous nous efforçons d'assumer aussi bien que possible cette vocation.

Le Prix des Droits de l'homme de la République française a été créé en 1988. Il récompense des actions de terrain et des projets relatifs à la promotion et la protection effectives des droits de l'homme dans l'esprit de la Déclaration universelle de 1948. Il est attribué, "sans considération de nationalité ni de frontière", par un jury composé de membres de la CNCDH et présidé par le président de cette Commission.

Pour ma part, je participais cette année pour la première fois aux travaux de ce jury et j'y ai trouvé un vif intérêt. J'ai pris conscience, en particulier, de la double valeur de cette manifestation : valeur symbolique, d'abord, car ce prix international, ouvert aux candidatures venues du monde entier, est évidemment un excellent symbole de l'universalité des droits de l'homme. Cette année, les projets présentés nous sont venus de quarante-six pays répartis sur tous les continents. Mais aussi valeur pratique, si je puis dire, en ce que les associations qui concourent pour ce prix témoignent des initiatives, des efforts et même des combats qui sont menés partout dans le monde, par des femmes et des hommes, pour contribuer là où ils sont, si partiellement et modestement que ce soit, à rendre aussi effective et durable que possible la jouissance des droits fondamentaux : civils, politiques, économiques, sociaux et culturels.

Alors qu'il y a tant de violations des droits de l'homme dans le monde, il est réconfortant de constater la vigueur et la permanence, au sein des sociétés civiles, de l'esprit de solidarité et de la recherche active de la justice. Que les lauréats de notre prix en soient ici félicités et remerciés.

Ce prix est donc une institution utile et importante, dont le succès s'est avéré durable. Elle est à l'honneur de notre pays, qui l'a créée, qui soutient avec continuité son fonctionnement et qui fait de la remise du prix, à laquelle procède le Premier ministre, une cérémonie officielle de la République.

Pour le prix de l'année 2001, la CNCDH avait retenu deux thèmes, répondant l'un et l'autre à des préoccupations actuelles. Le premier, "Défense et soutien des personnes victimes de toutes formes de handicap", se situait dans le cadre du programme mondial d'action des Nations unies en faveur des handicapés et des résolutions de la Commission des Droits de l'homme. Le second thème, "Lutte contre les discriminations fondées sur toutes formes de racisme", placé dans la perspective de la conférence mondiale de Durban, permettait de distinguer les actions et programmes engagés par des associations en faveur de groupes vulnérables et de personnes victimes du racisme, de la discrimination raciale, de la xénophobie et de l'intolérance qui y est associée.

La CNCDH a reçu 126 projets, proposés par des associations de quarante-six pays. Je tiens à rendre ici hommage au travail des dix-neuf membres du jury, travail comme toujours sérieux et impartial, voire scrupuleux. Les choix furent difficiles et disputés. Ont été finalement désignés six lauréats (quatre thèmes "handicap" et deux thèmes "discrimination") qui se partagent le prix de 600 000 F. Le jury a également décerné trois mentions spéciales (deux thèmes "handicap" et un thème "discrimination").

J'en viens au concours René Cassin. Comme le Prix des Droits de l'homme de la République française, ce concours a été créé en 1988. Il s'adresse aux lycéens et collégiens des établissements d'enseignement public, des établissements privés sous contrat et des établissements français de l'étranger, et les invite à réfléchir à des thèmes relatifs aux droits de l'homme.

On peut dire qu'il est, en tout cas qu'il veut être, l'un des éléments de l'apprentissage de la citoyenneté, et plus généralement de la découverte des droits de l'homme comme cadre philosophique, politique, juridique et moral dans lequel s'inscrit l'existence de tout être humain.

Depuis 1997, le concours René Cassin est ouvert non seulement aux élèves de première des lycées, ce qui était la situation d'origine, mais aux élèves de toutes les classes des lycées d'enseignement général et technologique et des lycées professionnels, et à toutes les classes des collèges.

Initialement, l'exercice proposé aux élèves était une dissertation en quatre heures. Avec l'élargissement intervenu en 1992, la participation au concours s'est développée sous forme de travaux collectifs. Depuis 1997, les élèves peuvent concourir selon les formes les plus diverses, y compris le lancement d'une action dans le champ des droits de l'homme ou la constitution d'un dossier collectif sur les supports les plus variés (écrit, K7, vidéo, CD Rom).

Dans chaque académie, un jury désigne un lauréat par catégorie (collège, lycée d'intérêt général et technologique, lycée professionnel). Puis le jury national, présidé par le président de la CNCDH et dont les membres sont nommés par le ministre de l'Éducation nationale, examine les projets ainsi sélectionnés par les académies et retient un lauréat national pour chacune des trois catégories.

Un prix national est offert à chaque lauréat par le ministère de l'Éducation nationale.



Pour l'année 2001, le thème du concours René Cassin était : « Le respect de l'autre ».

Je remercie vivement les personnes invitées à cette cérémonie d'être venues très nombreuses, comme je le constate, pour applaudir et entourer nos lauréats. »

#### **Allocution du Premier ministre :**

Le Premier ministre, M. Lionel Jospin a prononcé l'allocution suivante :

« C'est avec plaisir que je vous retrouve, pour la cinquième et dernière fois en tant que Premier ministre, à l'occasion de la remise du Prix des Droits de l'homme de la République française. La cérémonie se tient cette fois-ci à l'Hôtel de Lassay, car des travaux de réfection sont en cours à l'Hôtel de Matignon, où j'avais jusqu'à présent l'habitude de recevoir les lauréats. Mais cela ne vous empêche pas d'être chaleureusement reçus. Et, c'est une façon pour nous de signifier que le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif se retrouvent dans cette même cause : la défense des droits de l'homme. Je tiens à remercier Raymond Forni, président de l'Assemblée nationale, de cet accueil. Ce prix important est décerné, comme chaque année, par la Commission nationale consultative des Droits de l'homme, à laquelle je souhaite rendre hommage et dont je salue le président, Alain Bacquet, et les personnalités présentes qui la composent.

*Cette année, l'actualité confère à notre rencontre un caractère particulier.* Au lendemain de la commémoration de l'adoption de la Déclaration universelle des Droits de l'homme, le 10 décembre 1948, chacun garde en effet à l'esprit les actes barbares qui ont frappé de plein fouet les États-Unis, le 11 septembre dernier. Comme j'ai déjà eu l'occasion de le dire, la France soutient le combat contre le terrorisme conduit en Afghanistan par les États-Unis, avec l'appui de la communauté internationale. Le terrorisme, d'où qu'il vienne, est inacceptable. Il porte atteinte aux droits fondamentaux de la personne humaine ; le combattre, c'est faire avancer la cause des droits de l'homme. Parallèlement à ce combat, nous assurons la protection de nos concitoyens sur notre sol, en nous donnant des moyens de lutte efficaces, mais respectueux de la légalité, du rôle de la justice et des libertés individuelles.

Les événements récents nous rappellent donc que la défense des droits de l'homme est une lutte permanente, une lutte qui nécessite la mobilisation de la communauté internationale, des États, mais aussi de toutes celles et de tous ceux qui ont la générosité de consacrer leur énergie à l'avancement de la condition humaine.

*C'est pour soutenir l'action de ces femmes et de ces hommes qu'est décerné le Prix des Droits de l'homme de la République française.* Deux thèmes en résonance avec l'actualité internationale ont été retenus cette année : la défense et le soutien des personnes victimes de handicap, dans le cadre fixé par le "Programme mondial d'action en faveur des personnes handicapées" des Nations unies, ainsi que la lutte contre les discriminations et la xénophobie, dans le prolongement de la conférence mondiale qui s'est tenue à Durban en septembre dernier. Plus de cent projets ont été proposés par des associations du

monde entier. La Commission nationale consultative des Droits de l'homme a distingué six lauréats et attribué trois mentions spéciales, tous ces projets ayant réussi à transformer une réalité qui était inacceptable.

Parce que l'universalité des droits de l'homme doit être réelle, *nous avons voulu accompagner les projets dont l'ambition était de permettre aux 500 millions de personnes handicapées dans le monde de jouir effectivement de leurs droits*. La majorité d'entre elles souffre en effet non pas seulement de leur handicap, mais aussi des préjugés, du mépris et de l'exclusion sociale. En Roumanie, en Géorgie, au Maroc et, plus loin de nous, au Vietnam, au Cambodge, aux Philippines, des associations ont su, avec courage et détermination, offrir des soins et des structures d'accueil, mais aussi intégrer à la vie sociale ces personnes trop souvent marginalisées et ignorées. Je me réjouis qu'elles aient pu ainsi se faire les porte-parole de ces oubliés, silencieux malgré eux.

*Durant cette année si profondément marquée par la violence, nous avons également soutenu des actions de lutte contre le racisme et les discriminations*. Terreau de violents conflits, comme au Chiapas par exemple, la xénophobie constitue également un des maillons essentiels du cercle vicieux de la pauvreté et de l'exclusion. Ainsi, en Bolivie, comme nous le rappelle un des projets retenus, les employées de maison qui sont traitées comme des esclaves sont d'origine indienne ou mexicaine. Mais les projets primés prouvent qu'il est possible de résister aux préjugés et aux conséquences intolérables qui en découlent, en réunissant les populations qui s'ignorent, en organisant le dialogue et en menant des combats légaux au sein des États et des organismes internationaux.

En effet, ces bonnes volontés ne sont pas seules. *La communauté internationale et, en son sein, la France sont bien évidemment mobilisées pour faire avancer ces combats*. Ainsi, pour que le sort des personnes handicapées puisse être amélioré, notre pays veille à ce que les textes en vigueur proclamant leurs droits soient appliqués et, au niveau national, à ce qu'elles soient pleinement intégrées à la communauté des citoyens. Quant à la lutte contre le racisme, elle a bénéficié d'une attention toute particulière en raison de la conférence de Durban. Les Européens y ont montré leur volonté de poursuivre le combat en dépit des polémiques, en maintenant le dialogue et en recherchant le consensus, mais non au prix de simplifications et d'amalgames abusifs. Nous avons également été tout particulièrement attentifs à cette question, car, depuis le déclenchement de la seconde Intifada et depuis les événements du 11 septembre dernier, des actes racistes et antisémites se sont multipliés dans notre pays. Ces actes sont inacceptables. J'ai dit à plusieurs reprises, et je le répète aujourd'hui devant vous, que les pouvoirs publics sont déterminés à mener un combat sans complaisance contre toute manifestation mettant en cause, par des mots ou par des actes et pour des motifs ethniques ou religieux, l'égalité de dignité de tout être humain, ce principe fondamental auquel la République est profondément attachée.

Mesdames, Messieurs,

Cher(e)s ami(e)s,

La remise de ce prix symbolise la détermination de la France à faire avancer le combat de l'humanité tout entière pour un monde meilleur, plus juste et plus ouvert à la différence. Soyez sûrs que notre pays ne cessera jamais d'agir, fidèlement à l'esprit de l'impératif catégorique que la Déclaration universelle des Droits de l'homme nous assigne à nous tous, membres de la famille humaine "doués de raison et de conscience", d'"agir les uns envers les autres dans un esprit de fraternité" » .

En appelant les lauréats, le Premier ministre a présenté les projets primés. Il a remis à chacun des six lauréats une médaille. Ceux-ci ont prononcé quelques mots de remerciements.

## **Prix du concours René Cassin**

Le jury du concours René Cassin des établissements scolaires publics et privés de l'enseignement secondaire, présidé par M. Alain Bacquet, président de la CNCDH a examiné les candidatures reçues sur le thème « Le respect de l'autre ». Il a primé les lauréats suivants :

- collège : Hector Berlioz de Paris – classe de SEGPA ;
- lycée : Lyautey de Casablanca (Maroc) – classe de première S ;
- lycée professionnel : Jean de Berry de Bourges – classe de terminale BEP finition.

Il a été accordé une mention spéciale au lycée professionnel privé ORT de Lyon (classe de seconde BEP). Les prix ont été remis par M. Jean-Luc Melenchon, ministre délégué chargé de l'Enseignement professionnel.



# **ANNEXES**



Annexe 1

**Données chiffrées comparatives  
concernant le racisme  
et la xénophobie**





- Les actes racistes et xénophobes depuis 1991.
- Évolution graphique de la violence et des « menaces » racistes et xénophobes depuis 1991.
- Les victimes du racisme et de la xénophobie depuis 1991.
- Localisation régionale du racisme et de la xénophobie depuis 1997.
- Évolution mensuelle des violences racistes et xénophobes 2000/2001.
- Évolution mensuelle des « menaces » racistes et xénophobes 2000/2001.

*Source : ministère de l'Intérieur*

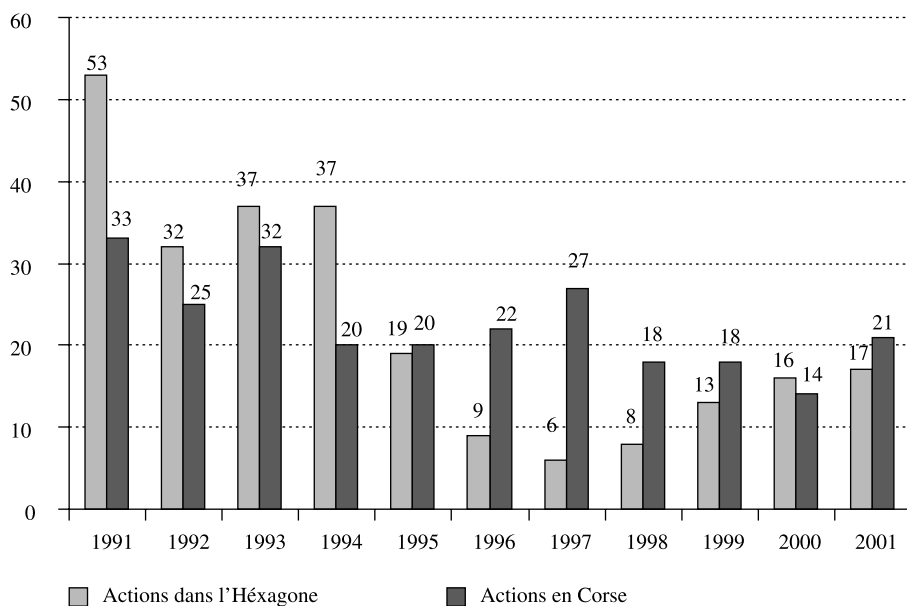
### ***Les actes racistes et xénophobes depuis 1991***

Années	Hexagone		Corse		Total	
	RAM <sup>1</sup>	RDX <sup>2</sup>	RAM	RDX <sup>2</sup>	RAM	RDX <sup>2</sup>
1991	34	19	32	1	66	20
1992	22	10	24	1	46	11
1993	24	13	30	2	54	15
1994	22	15	19	1	41	16
1995	15	4	18	2	33	6
1996	7	2	15	7	22	9
1997	3	3	20	7	23	10
1998	6	2	14	4	20	6
1999	10	3	15	3	25	6
2000	11	5	9	5	20	10
2001	12	5	8	13	20	18

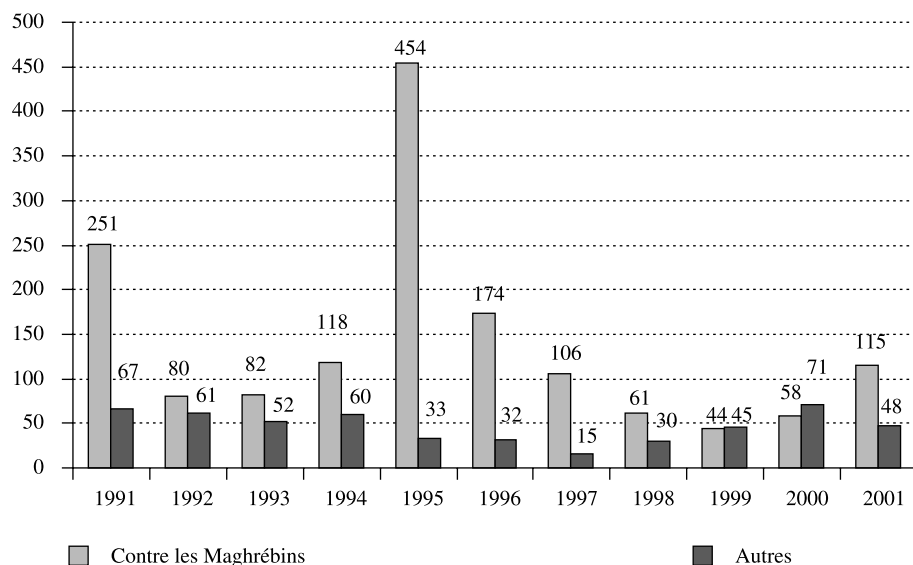
<sup>1</sup> RAM : racisme anti-Maghrébins (comprenant les actions « anti-islamistes » de 2001).

<sup>2</sup> RX : racisme divers et xénophobie.

### Évolution de la violence raciste et xénophobe depuis 1991



### Évolution des « menaces » racistes et xénophobes depuis 1991



### *Les victimes du racisme et de la xenophobie depuis 1991*

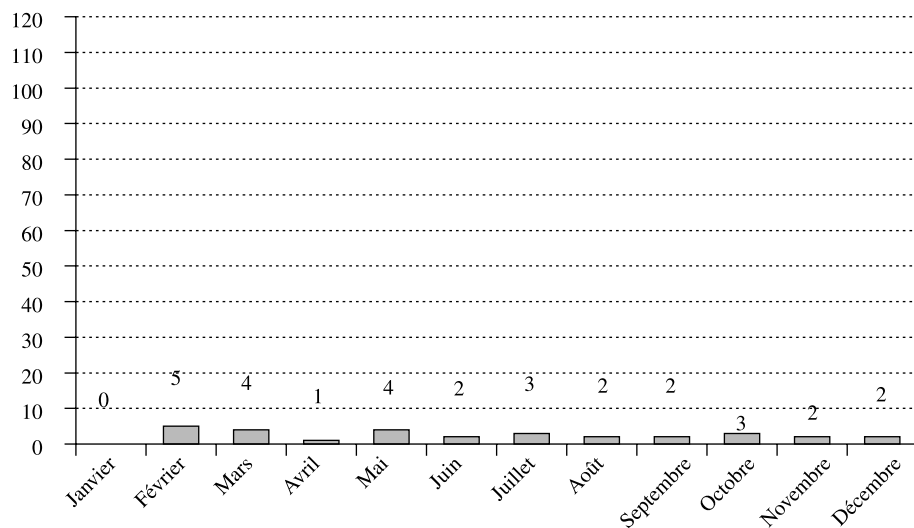
Années	Hexagone		Corse		Total	
	Blessés	Morts	Blessés	Morts	Blessés	Morts
1991	15	0	1	0	16	0
1992	17	0	1	0	18	0
1993	33	0	4	0	37	0
1994	28	2	5	1	33	3
1995	2	6	2	1	4	7
1996	4	0	2	0	6	0
1997	2	1	0	0	2	1
1998	4	0	0	0	4	0
1999	7	0	5	0	12	0
2000	4	0	1	0	5	0
2001	2	0	4	0	6	0

### *Localisation régionale du racisme et de la xenophobie depuis 1997*

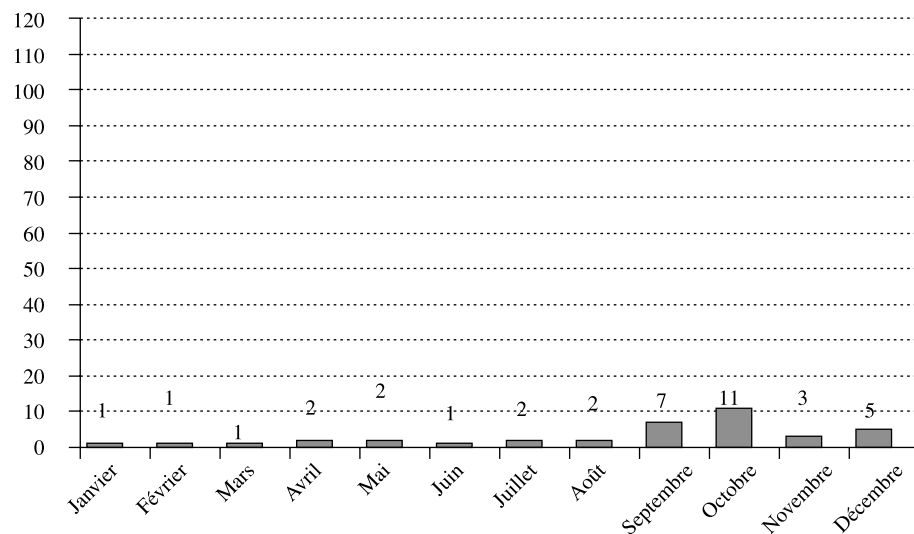
Régions	1997		1998		1999		2000		2001	
	A	M	A	M	A	M	A	M	A	M
Alsace	2	4	0	3	2	6	0	10	0	4
Aquitaine	0	3	0	4	0	2	0	1	0	4
Auvergne	0	0	0	0	0	0	0	1	1	2
Bourgogne	0	1	0	6	0	4	0	1	0	4
Bretagne	0	3	0	3	0	2	1	0	0	4
Champagne-Ardenne	1	6	0	4	1	1	0	2	0	11
Centre	0	5	0	2	0	0	0	6	1	6
Corse	27	3	18	0	18	3	14	1	21	8
Franche-Comté	0	3	0	5	0	0	0	6	0	5
Languedoc-Roussillon	0	8	0	3	2	5	0	15	2	12
Limousin	0	4	0	1	0	3	0	2	0	4
Lorraine	0	13	1	7	1	16	0	15	0	5
Midi-Pyrénées	0	2	0	0	0	1	0	1	0	8
Nord	0	6	0	4	0	8	1	9	2	12
Basse-Normandie	0	0	0	0	0	0	2	1	3	4
Haute-Normandie	0	1	0	4	0	1	1	2	0	0
Pays de Loire	0	18	1	6	1	6	0	6	0	3
Picardie	0	2	0	0	0	3	1	2	0	3
Poitou-Charentes	0	5	1	0	2	0	0	0	0	3
PACA	0	13	2	6	1	3	3	5	1	5
Rhône-Alpes	0	6	0	4	3	7	2	12	2	21
Île-de-France	3	15	3	29	0	18	5	31	5	35
<b>Total</b>	<b>33</b>	<b>121</b>	<b>26</b>	<b>91</b>	<b>31</b>	<b>89</b>	<b>30</b>	<b>129</b>	<b>38</b>	<b>163</b>

A : actions. M : « menaces ».

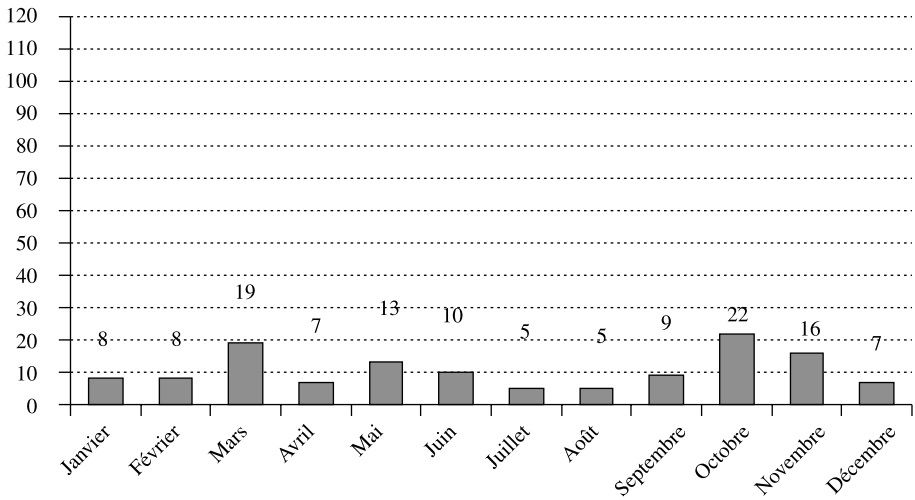
### *Évolution mensuelle des violences racistes et xénophobes en 2000*



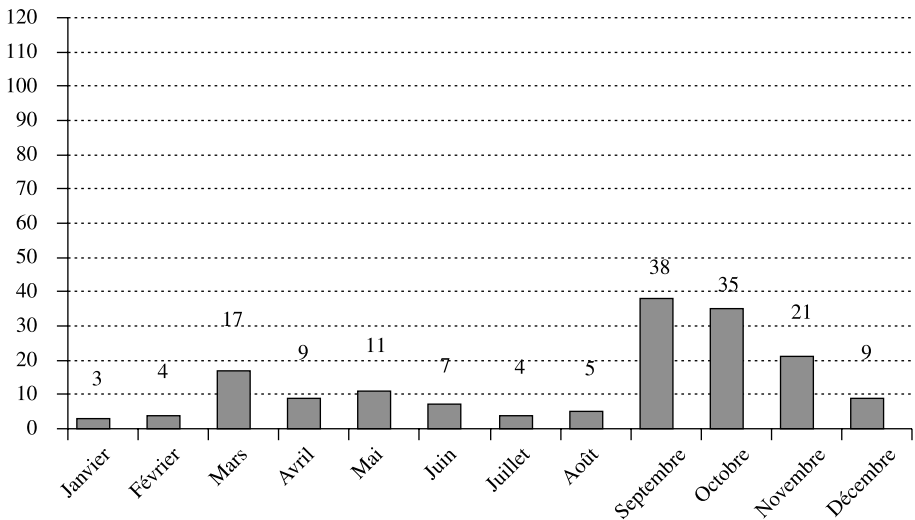
### *Évolution mensuelle des violences racistes et xénophobes en 2001*



### *Évolution mensuelle des « menaces » racistes et xénophobes en 2000*



### *Évolution mensuelle des « menaces » racistes et xénophobes en 2001*



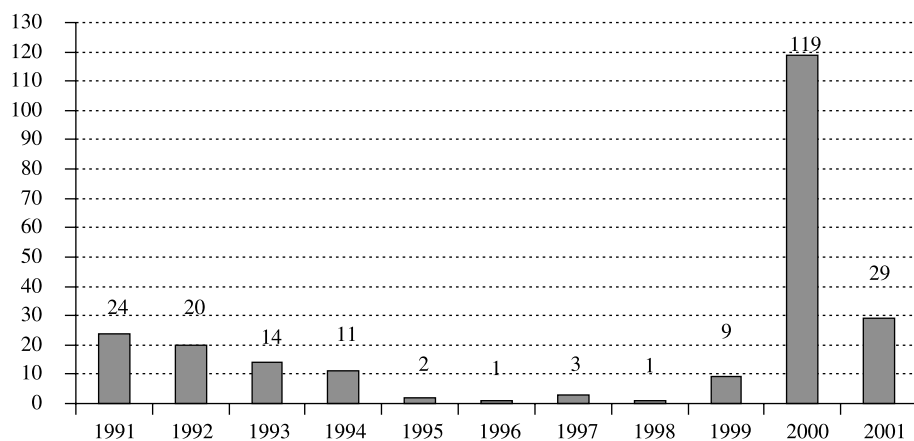
## Données chiffrées comparatives concernant l'antisémitisme

- Les actes antisémites depuis 1991.
- Évolution graphique de la violence et des « menaces » antisémites depuis 1991.
- Les victimes de l'antisémitisme depuis 1991.
- Localisation régionale de l'antisémitisme depuis 1997.
- Évolution mensuelle des violences antisémites 2000/2001.
- Évolution mensuelle des « menaces » antisémites 2000/2001.

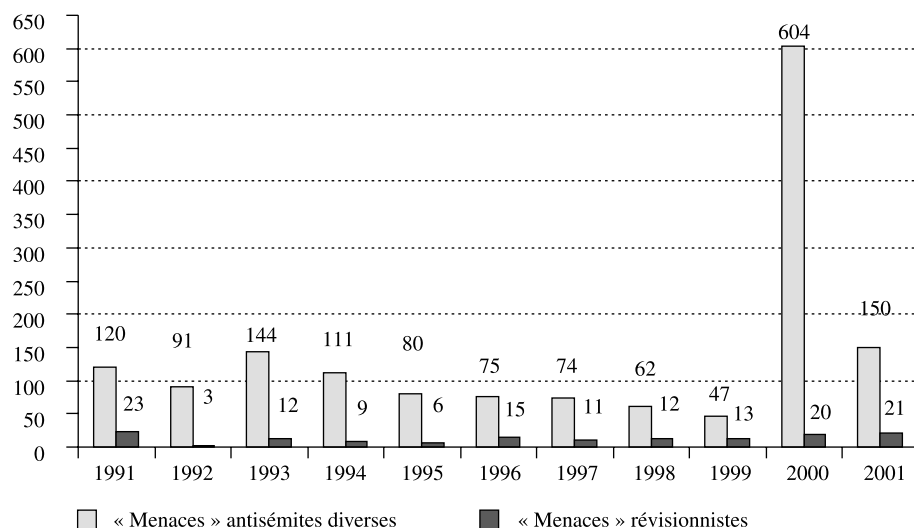
### *Les actes antisémites depuis 1991*

Années	Actions	« Menaces »
1991	24	143
1992	20	94
1993	14	156
1994	11	120
1995	2	86
1996	1	90
1997	3	85
1998	1	74
1999	9	60
2000	119	624
2001	29	171
<b>Total</b>	<b>233</b>	<b>1 703</b>

### Évolution de la violence antisémite depuis 1991



### Évolution des « menaces » antisémites depuis 1991



### Les victimes de l'antisémitisme depuis 1991

Années	Blessés	Tués
1991	1	0
1992	6	0
1993	3	0
1994	3	0
1995	0	1
1996	0	0
1997	0	0
1998	0	0
1999	4	0
2000	11	0
2001	1	0
<b>Total</b>	<b>29</b>	<b>1</b>

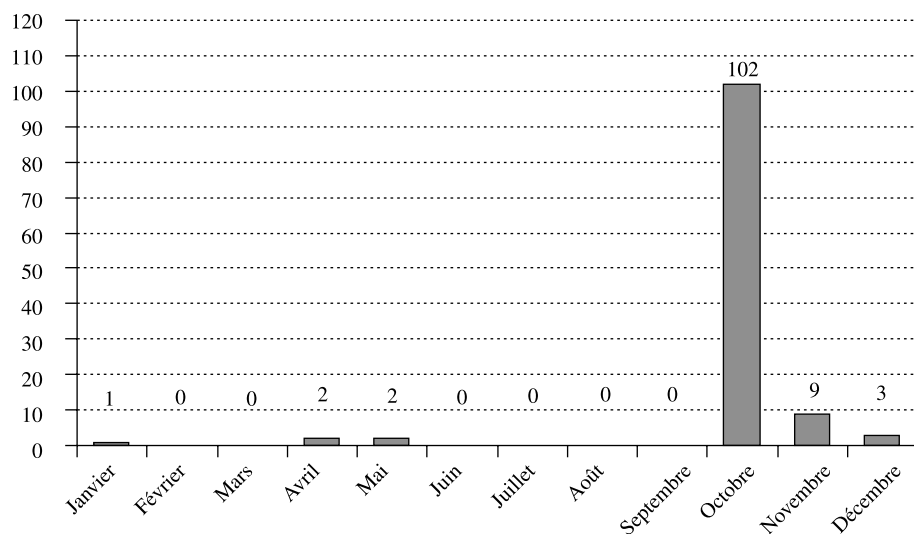
### Localisation régionale de l'antisémitisme depuis 1997

Régions	1997		1998		1999		2000		2001	
	A	M	A	M	A	M	A	M	A	M
Alsace	0	1	0	5	1	0	6	28	1	5
Aquitaine	0	2	0	1	0	0	1	10	0	4
Auvergne	0	1	0	1	0	4	0	3	1	3
Bourgogne	0	2	0	0	0	2	0	14	0	0
Bretagne	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0
Champagne-Ardenne	0	1	0	2	0	0	0	10	0	2
Centre	0	3	0	2	0	2	1	16	0	3
Corse	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1
Franche-Comté	0	1	0	0	0	0	0	12	0	1
Languedoc-Roussillon	0	0	0	2	0	4	0	15	0	2
Limousin	0	2	0	3	0	4	0	7	0	7
Lorraine	0	10	0	8	1	4	1	19	0	11
Midi-Pyrénées	0	0	0	3	0	1	2	6	0	5
Nord	0	0	0	2	2	0	1	29	0	3
Basse-Normandie	2	1	0	2	0	2	1	8	0	7
Haute-Normandie	1	4	0	3	0	0	1	8	1	3
Pays de Loire	0	0	0	1	0	1	0	2	0	1
Picardie	0	0	0	3	0	0	3	7	0	1
Poitou-Charentes	0	1	0	0	0	0	0	2	0	0
PACA	0	5	0	3	1	8	14	39	4	13
Rhône-Alpes	0	4	0	7	1	7	13	50	3	18
Île-de-France	0	47	1	26	3	21	76	335	18	81
<b>Total</b>	<b>3</b>	<b>85</b>	<b>1</b>	<b>74</b>	<b>9</b>	<b>60</b>	<b>119</b>	<b>624</b>	<b>29</b>	<b>171</b>

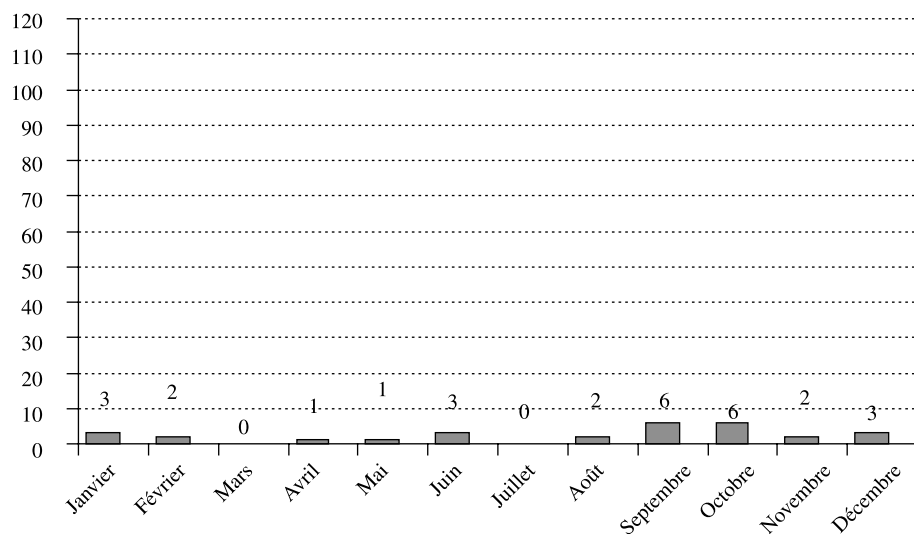
A : actions. M : « menaces ».



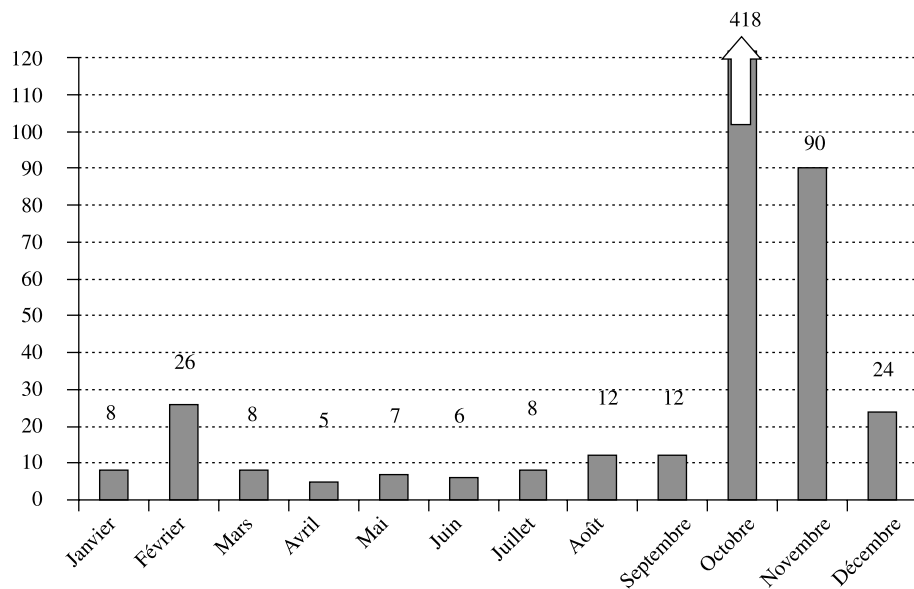
### Évolution mensuelle des violences antisémites en 2000



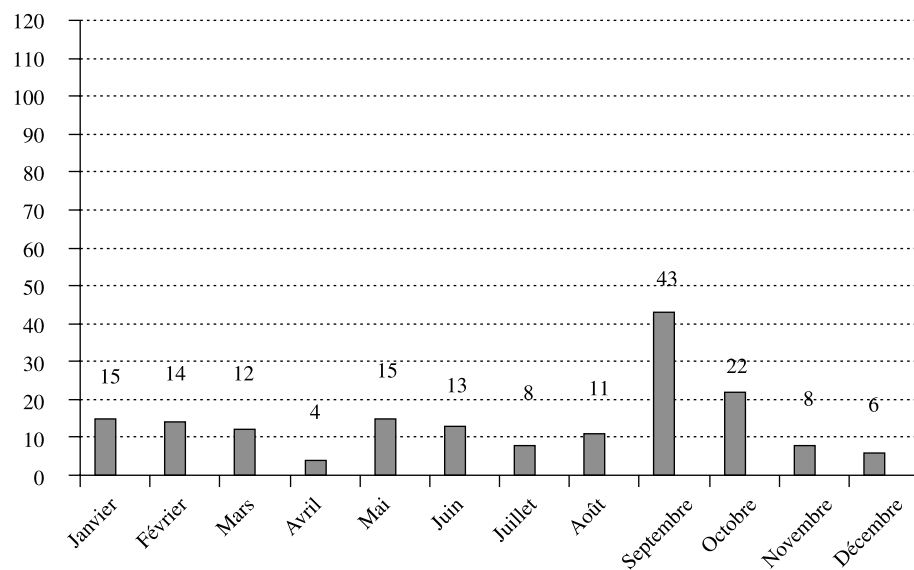
### Évolution mensuelle des violences antisémites en 2001



### Évolution mensuelle des « menaces » antisémites en 2000



### Évolution mensuelle des « menaces » antisémites en 2001



Annexe 2

# **Statistiques des condamnations inscrites au casier judiciaire, 2000**

*(Source ministère de la Justice)*

**Racisme : condamnations prononcées sur la base de la loi du 29 juillet 1881**  
**Structure des peines prononcées**

	1998	1999	2000
<b>Diffamation envers particulier en raison de race, religion, origine, par parole, écrit, image</b>			
<u>Nombre de condamnations</u>	1	3	2
Dont :			
. dispense de peine	0	0	0
. peine d'emprisonnement	0	2	0
dont : emprisonnement quantum ferme	0	0	0
<i>quantum moyen en mois</i>	–	–	–
. amende	1	1	2
<i>montant moyen</i>	20 000F	1 000F	4 500F
. peine alternative / mesure éducative	0	0	0
<b>Injure publique sans provocation envers un particulier en raison de sa race, religion ou origine</b>			
<u>Nombre de condamnations</u>	83	82	89
Dont :			
. dispense de peine	6	1	4
. peine d'emprisonnement	31	29	32
dont : emprisonnement quantum ferme	10	8	11
<i>quantum moyen en mois</i>	3,8 mois	2 mois	1,9 mois
. amende	44	42	45
<i>montant moyen</i>	6 256F	4 625F	4 559F
. peine alternative / mesure éducative	1	10	8
<b>Provocation à la discrimination nationale, raciale religieuse par parole, écrit, image, audiovisuel</b>			
<u>Nombre de condamnations</u>	7	15	7
Dont :			
. dispense de peine	0	0	0
. peine d'emprisonnement	4	4	3
dont : emprisonnement quantum ferme	1	0	0
<i>quantum moyen en mois</i>	2 mois	–	–
. amende	3	11	3
<i>montant moyen</i>	9 333F	11 165F	6 000F
. peine alternative / mesure éducative	0	0	1
<b>Contestation de l'existence de crime contre l'humanité par parole, écrit, image ou moyen audiovisuel</b>			
<u>Nombre de condamnations</u>	3	2	2
Dont:			
. dispense de peine	0	0	0
. peine d'emprisonnement	1	2	1
dont : emprisonnement quantum ferme	0	0	0
<i>quantum moyen en mois</i>	–	–	–
. amende	2	0	1
<i>montant moyen</i>	15 000F	~	20 000F
. peine alternative / mesure éducative			

Source : casier judiciaire.

**Discrimination :**  
**condamnations prononcées sur la base de l'article 225-2 du code pénal**  
**Structure des peines**

	1998	1999	2000
<b>Discrimination dans offre ou fourniture d'un bien ou service à raison d'origine, ethnie ou nation</b>			
<u>Nombre de condamnations</u>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>1</b>
dont :			
. peine d'emprisonnement	0	1	0
dont : emprisonnement quantum ferme	0	0	0
<i>quantum moyen en mois</i>	~	~	~
. amende	1	1	1
<i>montant moyen</i>	3 000F	<i>sursis total</i>	5 000F
<b>Discrimination dans offre ou fourniture d'un bien ou service-à raison de la race</b>			
<u>Nombre de condamnations</u>	<b>9</b>	<b>0</b>	<b>5</b>
dont :			
. peine d'emprisonnement	0	0	2
dont : emprisonnement quantum ferme	0	0	0
<i>quantum moyen en mois</i>	~	~	~
. amende	9	0	3
<i>montant moyen</i>	6 667F	~	3 333F
<b>Discrimination dans offre d'emploi, à raison de l'origine, la nationalité ou l'ethnie</b>			
<u>Nombre de condamnations</u>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>1</b>
dont :			
. peine d'emprisonnement	0	0	0
dont : emprisonnement quantum ferme	0	0	0
<i>quantum moyen en mois</i>	~	~	~
. amende	1	0	1
<i>montant moyen</i>	5 000F	~	5 000F
<b>Discrimination dans offre d'emploi à raison de la race</b>			
<u>Nombre de condamnations</u>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>7</b>
dont :			
. dispense de peine	1	0	0
. peine d'emprisonnement	0	1	0
dont : emprisonnement quantum ferme	0	0	0
<i>quantum moyen en mois</i>	~	~	~
. amende	0	0	7
<i>montant moyen</i>	~	~	8 750F
<b>Discrimination à raison de la race- refus d'embauche</b>			
<u>Nombre de condamnations</u>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>1</b>
dont :			
. peine d'emprisonnement	0	1	0
dont : emprisonnement quantum ferme	0	0	0
<i>quantum moyen en mois</i>	~	~	~
. amende	0	0	1
<i>montant moyen</i>	~	~	2 500F

Source: Casier judiciaire

**Racisme : contraventions de 5<sup>e</sup> classe : article R.625-7 du code penal**  
**Structure des peines**

	1998	1999	2000
<b>Provocation non publique à discrimination, haine, violence ethnique, nationale, raciale, religieuse</b>			
<u>Nombre de condamnations</u>	2	2	4
Dont :			
. amende	2	2	4
<i>montant moyen</i>	2 500F	1 250F	3 167F

Source: Casier judiciaire

Annexe 3

# **Suivi des avis émis par la CNCDH**





Circulaire du Premier ministre parue au *Journal officiel* du 14 mars 2001.

## **Circulaire du 12 mars 2001 relative au dispositif interministériel de suivi des avis émis par la Commission nationale consultative des Droits de l'homme**

Paris le 12 mars 2001  
Le Premier ministre à Mesdames et Messieurs  
les ministres et secrétaires d'État

Dans ma circulaire du 22 octobre 1999 (publiée au *Journal officiel* du 26 octobre 1999), je vous ai demandé de mettre en place un dispositif de suivi des recommandations émises par la Commission nationale consultative des Droits de l'homme (CNCDH).

La présente circulaire a pour objet de préciser les modalités de ce dispositif, calqué sur la procédure actuellement en vigueur en ce qui concerne les avis émis par le Conseil économique et social.

Désormais, le président de la CNCDH, qui continuera de communiquer les avis de la Commission aux ministères compétents pour traiter les sujets abordés, adressera également ces avis au secrétariat général du Gouvernement (cabinet).

Dans sa lettre de transmission de l'avis aux ministères compétents, le secrétariat général du Gouvernement fixera un délai pour préparer un projet de réponse. En règle générale, ce délai ne sera pas inférieur à trois mois. Le secrétariat général du Gouvernement veillera à son respect.

Lorsque le secrétariat général du Gouvernement aura reçu les projets préparés par les ministères, il les soumettra à l'approbation du cabinet du Premier ministre. S'il apparaît que le contenu de la réponse appelle des arbitrages, une ou plusieurs réunions interministérielles seront convoquées pour trancher les points en discussion.

Une fois le texte de la réponse arrêté, celui-ci sera transmis par le secrétariat général du Gouvernement au président de la CNCDH. Le cas échéant, ce dernier pourra convoquer une réunion de la commission au cours de laquelle les représentants du ou des ministres intéressés expliciteront oralement la position gouvernementale et répondront aux questions des membres de la CNCDH.

Les réactions écrites du Gouvernement aux avis de la commission seront publiées dans le rapport annuel de cette dernière.

La procédure décrite ci-dessus ne s'appliquera pas lorsque la CNCDH aura été saisie d'un projet de texte par le Gouvernement. Dans ce cas, le secrétariat général du Gouvernement transmettra à la commission la rédaction définitive qui aura été arrêtée à l'issue des consultations : pour les projets de loi, il s'agira du texte transmis au Parlement et, pour les actes réglementaires, il s'agira du texte publié au *Journal officiel*. Lorsque le Gouvernement aura décidé de ne pas suivre certaines propositions de la commission, la transmission sera accompagnée d'une note, préparée par le ministère compétent, qui expliquera les raisons ayant conduit à écarter ces propositions. Le ministère pourra aussi exposer verbalement devant la commission les suites données à l'avis de celle-ci.

Je vous demande de veiller à la préparation rapide des projets de réponse aux avis dont vous serez saisis par le secrétariat général du Gouvernement. Ainsi que cela a été rappelé dans la circulaire du 22 octobre 1999, il importe que le Gouvernement entretienne avec la CNCDH des relations de travail assidues et confiantes.

Pour le Premier ministre et par délégation :  
*Le secrétaire général du Gouvernement*  
Jean-Marc Sauvé

# Table des matières

<i>La Commission nationale consultative des Droits de l'homme</i> . . . . .	7
<i>Présentation du rapport 2001</i> . . . . .	13
<b>PREMIÈRE PARTIE</b>	
<b>LE RACISME ET LA XÉNOPHOBIE</b> . . . . .	23
Chapitre 1	
<b>État des actions racistes, xénophobes ou antisémites en 2001</b> . . . . .	25
<b>Une violence globale toujours conséquente</b> . . . . .	28
<b>Racisme et xénophobie</b> . . . . .	30
Dans l'hexagone . . . . .	32
En Corse. . . . .	34
Les actes d'intimidation. . . . .	37
<b>L'antisémitisme</b> . . . . .	39
Actes de violence : diminution sensible par rapport à l'an 2000. . . . .	40
Actes d'intimidation : niveau moindre . . . . .	43
<b>Conclusion et perspectives</b> . . . . .	45
Chapitre 2	
<b>Bilan de l'action judiciaire</b> . . . . .	47
<b>Contribution du ministère de la Justice</b> . . . . .	49
<i>L'aspect législatif</i> . . . . .	49
<i>L'aspect politique</i> . . . . .	51
Bilan des rapports des procureurs généraux concernant la pratique du <i>testing</i> en matière de discrimination raciale . . . . .	51
<i>Contexte</i> . . . . .	51
<i>Les pratiques du testing et leur traitement judiciaire</i> . . . . .	52
<i>L'analyse juridique de la pratique du testing</i> . . . . .	53
<i>Les perspectives à envisager</i> . . . . .	54

## Chapitre 3

### Étude

<b>Les victimes du racisme et de la xénophobie</b> . . . . .	57
Le racisme vu par les victimes . . . . .	59
Note technique . . . . .	61
<b>Principaux enseignements</b> . . . . .	62
<b>Préambule</b> . . . . .	65
Des témoignages forcément subjectifs, invérifiables . . . . .	65
Le racisme est devenu souterrain, caché et diffus . . . . .	66
Le racisme n'est pas un concept « pur », mais une donnée de vie globale intégrée, « dissoute » dans la vie quotidienne : il n'est donc pas perçu comme une « cause » . . . . .	67
<b>Les interviewés : profils et éléments typologiques</b> . . . . .	70
Les « endurcis » . . . . .	71
Les « prisonniers » . . . . .	73
Les « philosophes » . . . . .	76
Les « doux » . . . . .	78
Les « plafonnés » . . . . .	79
Les « gagnantes » . . . . .	81
<b>État du vécu de la discrimination raciale en France</b> . . . . .	83
Les principales discriminations dont on se plaint sont des données de vie fondamentales et objectives : le travail, le logement . . . . .	83
Les autres types de discriminations raciales exercées . . . . .	85
Les réactions face à une discrimination raciale . . . . .	89
<i>Une « sagesse » distanciée dominante</i> . . . . .	89
<i>Les réactions émotionnelles</i> . . . . .	90
<i>La vision induite de la société française par la perception d'être victime de discrimination raciale</i> . . . . .	92
Le racisme n'est plus un concept « pur », le péché d'une « race » unique ou d'une nation. Il est devenu une faute humaine, qui se retrouve chez tout individu . . . . .	93
L'injustice de l'injustice : les gradations perçues du racisme . . . . .	95
La solidarité dangereuse . . . . .	97
Les pièges de l'hypercorrection ou vers une nouvelle définition du « politiquement correct » . . . . .	99
Les causes perçues du racisme en France . . . . .	101
Les tendances perçues : le racisme se développerait-il en France ? . . . . .	103
Le racisme en France face à l'image donnée en ce domaine par d'autres pays européens . . . . .	104

Les représentations, y compris fantasmatiques, qui tournent autour du racisme : mosaïque de peurs, d'idées bizarres...	106
<i>Le nom</i> . . . . .	106
<i>Les conséquences positives de la colonisation</i> . . . . .	107
<i>Donner l'exemple, et le bon, disent-ils</i> . . . . .	108
<b>Rôle et perception des différents intervenants dans la lutte contre le racisme et la discrimination raciale en France</b> . . . . .	109
Un rôle dominant accordé aux médias grand public – avec une mise en cause quasi systématique . . . . .	109
La police essaie de faire son travail . . . . .	110
L'État : qui est-ce, dans des représentations dominées par l'individu ? . . . . .	111
L'école . . . . .	112
Les associations : connaissance, rôle perçu et attentes . . . . .	114
La justice n'est pas juste . . . . .	115
<b>Les attentes</b> . . . . .	117
D'abord, l'exemplarité pour éduquer . . . . .	117
Égalité de traitement véritable : vers « Liberté, égalité... » ensuite viendra peut-être la fraternité . . . . .	119
Supprimer les causes : la misère, la non insertion, le ghetto – par des actions « concrètes », de « terrain » . . . . .	119
Une justice active et plus juste . . . . .	121
Développer le sentiment d'appartenance nationale, les valeurs et privilèges de la citoyenneté . . . . .	121
Punir, sanctionner les discriminations raciales . . . . .	122
<b>Remarques de la CNCDH sur l'étude qualitative menée par la SOFRES auprès de personnes victimes de discriminations raciales</b> . . . . .	122
 Les avancées de la protection des victimes de discrimination : l'influence du droit communautaire . . . . .	127
<b>I – Le cadre général de la protection des victimes de discrimination</b> . . . . .	130
A) Les prérogatives des victimes de discriminations avant la loi du 16 novembre 2001 . . . . .	130
B) Les exigences communautaires et la loi du 16 novembre 2001 . . . . .	132
<b>II – Les spécificités de la protection des victimes de discriminations raciales : une protection « renforcée » ?</b> . . . . .	141
A) Un dispositif <i>sui generis</i> . . . . .	141
B) Les problèmes liés à l'application de la directive 2000/43/CE du 29 juin 2000 en droit français . . . . .	147
Conclusion . . . . .	153
<b>Annexe 1 : contribution de SOS Racisme</b> . . . . .	154

Mesures de soutien aux victimes de discriminations raciales et de racisme . . . . .	154
<i>Accueil des victimes</i> . . . . .	154
<i>Les conseils à la victime</i> . . . . .	155
<i>Le suivi des plaintes</i> . . . . .	156
<i>Conciliation, médiation... procès</i> . . . . .	157
<i>Réparation du préjudice</i> . . . . .	157
<b>Annexe 2 : contribution du MRAP</b> . . . . .	159
Les aspects juridiques du soutien aux victimes . . . . .	159
<i>L'accès au droit à travers l'information et la formation des accueillants</i> . . . . .	159
<i>L'accès au droit à travers l'accompagnement juridique</i> . . . . .	160
<b>Annexe 3 : loi 2001 – 1066 du 16 novembre 2001</b> <b>relative à la lutte contre les discriminations</b> . . . . .	162
 Chapitre 4	
<b>Les mesures de lutte prises en 2001</b> . . . . .	169
<b>Ministère des Affaires étrangères</b> . . . . .	171
Conférence mondiale contre le racisme (Durban, 31 août-7 septembre 2001) . . . . .	171
Les résultats de la conférence mondiale . . . . .	172
L'action de la France . . . . .	172
La délégation française et la CNCDH . . . . .	174
<b>Ministère de l'Emploi et de la Solidarité –</b> <b>Direction de la population et des migrations</b> . . . . .	175
La loi du 16 novembre 2001 relative à la lutte contre les discriminations . . . . .	176
La relance du dispositif 114/CODAC . . . . .	177
<i>L'envoi aux préfets d'une circulaire interministérielle</i> . . . . .	178
<i>La formation des référents et secrétaires permanents chargés du traitement</i> <i>des signalements transmis par l'intermédiaire du n° 114</i> . . . . .	179
<i>L'information sur la CODAC et le n° 114 auprès des publics concernés</i> . . . . .	179
<i>Les réunions régionales pour la relance du dispositif</i> . . . . .	180
<b>Groupe d'étude et de lutte contre les discriminations (GELD)</b> . . . . .	180
L'observatoire : les activités du conseil d'orientation . . . . .	181
<i>Les discriminations raciales et ethniques dans l'accès au logement social</i> . . . . .	181
<i>Les travaux en cours, les études et les autres activités du GELD</i> . . . . .	182
Les suites opérationnelles des notes du GELD . . . . .	183
<i>Premières ouvertures dans « les emplois fermés »</i> . . . . .	183
<i>La circulaire Guigou du 22 octobre 2001</i> . . . . .	183
<i>L'ouverture des emplois aux étrangers non-communautaires du FAS</i> . . . . .	183
<i>La preuve : un enjeu majeur des recours</i> <i>en matière de discriminations raciales</i> . . . . .	184
<i>Des avancées dans le domaine du logement social</i> . . . . .	184
Une structure opérationnelle : le service d'écoute 114 . . . . .	185
<i>Les jeunes et le 114</i> . . . . .	187
<i>Évolution des caractéristiques des appels</i> . . . . .	188

La relance du dispositif GELD/114-CODAC .....	189
<i>Une mission renouvelée du GELD : le soutien au dispositif opérationnel de lutte contre les discriminations</i> .....	189
Conclusion .....	191
<b>Ministère de l'Éducation nationale</b> .....	192
<b>Confédération française démocratique du travail (CFDT) :</b>	
« <b>Agir sur les logiques sociales, refuser la connivence collective</b> » .....	195
Faire mieux .....	195
Le droit, la loi, les régulateurs sociaux .....	196
Ne pas se tromper de cible .....	197
Quelle action syndicale ? .....	197
Proposer des alternatives à la victimisation et à la culpabilisation .....	198
<b>Force Ouvrière (FO) : « Une démarche double »</b> .....	198
La conférence mondiale des Nations unies contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance de Durban .....	198
Les apports de la conférence .....	199
<i>Le Proche-Orient</i> .....	199
<i>Les réparations</i> .....	200
<i>Le programme d'action</i> .....	200
Sur la thématique particulière des mesures de soutien aux victimes .....	202
<i>Action de formation et de sensibilisation de nos militants syndicaux</i> .....	204
<i>Action de soutien et de traitement</i> .....	205
<b>Ligue des Droits de l'homme (LDH) : « Vigilance, information et action »</b> . . .	206
Les discriminations : une pratique complexe .....	207
L'action de la LDH au sein des CODAC et du 114 .....	207
<i>Les CODAC et le 114</i> .....	207
Les pratiques discriminatoires diversifiées .....	209
<i>L'exemple des « gens du voyage »</i> .....	209
<i>L'accès au logement</i> .....	210
<i>L'accès à l'emploi</i> .....	212
La discrimination : une atteinte à l'intégrité de soi .....	214
<b>Ligue internationale contre le racisme et l'antisémitisme (LICRA) :</b>	
« <b>Les temps forts de l'année</b> » .....	214
Formation et éducation .....	214
<i>Semaine nationale de lutte contre le racisme</i> .....	215
Prévention .....	215
Répression .....	217
L'opération « Accompagnement citoyen » .....	218
Une association sans frontières .....	218
La campagne d'interpellation .....	219
<b>Mouvement contre le racisme et pour l'amitié entre les peuples (MRAP)</b> . . .	220

Les bonnes pratiques . . . . .	220
Une campagne nationale . . . . .	221
<i>En matière de formation.</i> . . . . .	221
<i>En matière de stratégies d'accompagnement des victimes</i> . . . . .	222
<i>En matière de renforcement de la concertation avec les parquets</i> . . . . .	224
Action éducative. . . . .	225
<i>Supports éducatifs</i> . . . . .	225
<i>Campagnes.</i> . . . . .	226
<i>Conseil et formation.</i> . . . . .	227
Appréciation du dispositif public de lutte contre les discriminations . . . . .	227
<i>Un dispositif public peu connu du grand public</i> . . . . .	228
<i>Les comités du MRAP peu associés au fonctionnement de la CODAC</i> . . . . .	228
<i>Une inégalité quantitative et qualitative des actions menées par les CODAC et leurs partenaires</i> . . . . .	229
<i>Le MRAP est de plus en plus impliqué en tant que référent 114 :</i> . . . . .	229
<i>Une absence d'homogénéité et de transparence des règles d'organisation pour le traitement des fiches 114.</i> . . . . .	230
<b>SOS Racisme : « La gravité et la banalité des discriminations »</b> . . . . .	230
La lutte contre les discriminations se poursuit . . . . .	231
<i>Loisirs.</i> . . . . .	231
<i>Emploi</i> . . . . .	233
<i>Logement</i> . . . . .	236
Les nouveaux dispositifs du gouvernement : « peut mieux faire » . . . . .	238
<i>114/CODAC : une écoute pour quelle réponse ?</i> . . . . .	239
<i>Le GIP-GELD : des études constructives pour quelle finalité ?</i> . . . . .	240
<i>Politique pénale : y a-t-il un pilote dans l'avion judiciaire ?</i> . . . . .	241
Conclusion . . . . .	242
<i>Durban</i> . . . . .	243
<i>Commémoration du 17 octobre 1961.</i> . . . . .	243

## DEUXIÈME PARTIE

### L'ASILE EN FRANCE . . . . . 245

#### Introduction . . . . . 247

#### Chapitre 5

#### Accès aux procédures

#### Conditions de vie

#### Déboutés . . . . . 249

#### I – Accès aux procédures d'asile . . . . . 251

#### A) Situations hors du territoire français . . . . . 252



B) <i>La demande d'asile aux frontières, les zones d'attente.</i> . . . . .	254
C) <i>Procédure de demande d'asile en préfecture</i> . . . . .	259
D) <i>La reconnaissance de la qualité de réfugié par l'OFPRA et la Commission des recours des réfugiés</i> . . . . .	262
E) <i>L'asile territorial.</i> . . . . .	267
<b>Avis</b> . . . . .	270
Propositions sur l'accès aux procédures d'asile . . . . .	270
A) <i>La situation avant l'arrivée sur le territoire</i> . . . . .	270
B) <i>La demande d'asile, depuis l'accès au territoire jusqu'à l'instruction finale de la demande.</i> . . . . .	270
<b>Étude</b> . . . . .	275
II) Les conditions de vie des demandeurs d'asile . . . . .	275
A) <i>État des lieux et dysfonctionnements.</i> . . . . .	275
B) <i>Demandeurs d'asile en milieu ouvert</i> . . . . .	277
C) <i>Demandeurs d'asile vivant en centres d'accueil : les CADA</i> . . . . .	278
D) <i>Mineurs non accompagnés</i> . . . . .	281
<b>Avis</b> . . . . .	283
Propositions sur les conditions de vie des demandeurs d'asile . . . . .	283
<b>Étude</b> . . . . .	285
III) Les déboutés du droit d'asile . . . . .	285
A) <i>État des lieux juridique</i> . . . . .	285
B) <i>État des lieux factuel : des situations non résolues.</i> . . . . .	290
<b>Avis</b> . . . . .	292
Propositions sur l'élargissement de l'accès à l'asile et sur les déboutés du droit d'asile . . . . .	292
 Chapitre 6	
<b>Harmonisation des politiques d'asile en Europe.</b> . . . . .	293
<b>Étude</b> . . . . .	295
IV) L'harmonisation des politiques d'asile en Europe . . . . .	295
A) <i>Les évolutions en cours</i> . . . . .	295
B) <i>Les obstacles à l'exercice du droit d'asile en Europe.</i> . . . . .	302
<b>Avis</b> . . . . .	316
Propositions sur l'harmonisation des politiques d'asile en Europe . . . . .	316
A) <i>L'accès au territoire des États membres.</i> . . . . .	316
B) <i>Les procédures de traitement des demandes d'asile</i> . . . . .	317
C) <i>Le contenu des protections au titre de l'asile</i> . . . . .	319

TROISIÈME PARTIE  
**RAPPORT D'ACTIVITÉ DE LA COMMISSION NATIONALE  
CONSULTATIVE DES DROITS DE L'HOMME** . . . . . 321

Chapitre 7  
**Les avis donnés en 2001** . . . . . 323

Droit international – Europe – Monde . . . . . 325

Immigration et asile . . . . . 325

Justice et sécurité . . . . . 325

Affaires sociales – Santé – Enfants . . . . . 326

Éthique . . . . . 326

Éducation . . . . . 326

**Avis portant sur l'avant-projet de loi tendant à la révision des lois relatives  
à l'éthique biomédicale** . . . . . 326

Préambule : les principes . . . . . 327

I – L'assistance médicale à la procréation (AMP) . . . . . 328

II – Aménagement du régime de l'assistance médicale à la procréation  
et du diagnostic pré-natal (DPN) . . . . . 328

III – Statut et utilisation des données génétiques . . . . . 329

IV – Don et utilisation des produits d'origine humaine . . . . . 330

V – Clonage et recherche sur l'embryon . . . . . 330

Annexe : position de Mgr Jean-Marie Lustiger, cardinal archevêque de Paris . . . . 335

*Recherche sur l'embryon surnuméraire et clonage thérapeutique* . . . . . 335

**Avis sur l'évolution d'« ECHO » dans le cadre  
de la réforme de l'aide extérieure européenne** . . . . . 336

**Avis portant sur la dégradation de la situation  
des droits de l'homme en Tunisie** . . . . . 339

**Avis relatif au projet de loi sur la société de l'information** . . . . . 341

Recommandations . . . . . 342

*A – S'agissant de l'accès aux données publiques  
(Titre I<sup>er</sup>, chapitre II, du projet de loi)* . . . . . 342

*B – S'agissant de l'accès aux archives publiques (Titre I<sup>er</sup>, chapitre III)* . . . . . 342

*C – S'agissant des communications en ligne (Titre II, chapitre I<sup>er</sup>)* . . . . . 345

*D – S'agissant de la responsabilité des opérateurs (Titre II, chapitre II)* . . . . . 345

*E – S'agissant de l'effacement des données relatives aux communications  
(Titre II, chapitre III)* . . . . . 346

*F – S'agissant de la publicité par voie électronique (Titre III, chapitre II)* . . . . . 346

*G – S'agissant de la lutte contre la cyber-criminalité  
(Titre V, chapitre I<sup>er</sup>, article 36)* . . . . . 347

*H – S'agissant de la procédure de « saisine des moyens de l'État  
pour la mise au clair de données chiffrées » (Titre V, chapitre II, section 4)* . . . . . 347

*I – S'agissant des dispositions de droit pénal (même chapitre, section V)* . . . . . 347

<b>Avis sur l'application de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions</b>	348
Recommandations	350
A – Compléter les textes :	350
B – Améliorer l'application des textes existants	351
<b>Avis sur la formation des enseignants à l'éducation aux droits de l'homme et à la citoyenneté</b>	352
<b>Avis sur les placements d'enfants en France</b>	355
<b>Avis sur l'adhésion française au protocole additionnel aux conventions de Genève du 12 aout 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (protocole I)</b>	358
<b>Avis sur la situation des droits de l'homme et du droit humanitaire en Israël et dans les territoires palestiniens</b>	360
<b>Avis sur l'asile en France</b>	361
I – Accès aux procédures d'asile	362
A) La situation avant l'arrivée sur le territoire	362
B) La demande d'asile, depuis l'accès au territoire jusqu'à l'instruction finale de la demande	362
II – Les conditions de vie des demandeurs d'asile	366
III – Les déboutés du droit d'asile	368
IV – L'harmonisation des politiques d'asile en Europe	369
A) L'accès au territoire des États membres	369
B) Les procédures de traitement des demandes d'asile	370
C) Le contenu des protections au titre de l'asile	372
<b>Avis sur les dispositions législatives proposées par le Gouvernement en vue de renforcer la lutte contre le terrorisme</b>	373
<b>Avis sur l'avenir de l'Europe</b>	376
I – Les objectifs de la construction européenne	377
II – Les éléments d'une démocratie européenne	379
<b>Avis sur l'adaptation du droit interne au statut de la Cour pénale internationale</b>	380
I – Sur la définition des crimes visés au statut de Rome	381
A) Crime de génocide	381
B) Crimes contre l'humanité	382
C) Crimes de guerre	382
II – Sur les principes généraux de droit pénal	383
III – Sur la coopération entre la France et la Cour pénale internationale	384
IV – Sur l'exercice de la compétence universelle	384
<b>Avis relatif aux travaux de l'Union européenne sur l'asile et au sommet de Laeken</b>	384

<b>Interventions auprès du Gouvernement</b> .....	388
Observations de la Commission nationale consultative des Droits de l'homme sur le projet de loi relatif à la modernisation du système de santé (10 juillet 2001). . . . .	388
Réparation des risques sanitaires : projet de loi de modernisation du système de santé (22 août 2001). . . . .	391
Réforme de la procédure de l'asile territorial (28 septembre 2001) .....	392
Projet de protocole facultatif au pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels (22 octobre 2001) .....	395
<b>Suivi des avis par le Gouvernement</b> .....	397
<b>Suivi de l'avis sur la situation des droits de l'homme et du droit humanitaire en Israël et dans les territoires palestiniens</b> .....	397
<b>Suivi de l'avis sur le projet de loi relatif aux droits des malades et à la qualité du système de santé</b> .....	398
<b>Suivi de l'avis sur le droit des enfants aux loisirs</b> .....	399
 Chapitre 8	
<b>Les assemblées plénières</b> .....	401
<b>Assemblée plénière du 25 janvier 2001</b> .....	403
<i>Discours de M<sup>me</sup> Marylise Lebranchu garde des Sceaux, ministre de la Justice</i> . . . . .	406
<b>Assemblée plénière du 21 mars 2001</b> .....	410
Allocution de M. Lionel Jospin, Premier ministre. . . . .	410
<b>Assemblée plénière du 10 mai 2001</b> .....	414
<b>Assemblée plénière du 6 juillet 2001</b> .....	415
Enquête d'opinion de l'année 2001 .....	415
<b>Assemblée plénière du 9 juillet 2001</b> .....	416
<b>Assemblée plénière du 20 septembre 2001</b> .....	417
<b>Assemblée plénière du 29 octobre 2001</b> .....	417
<b>Assemblée plénière du 23 novembre 2001</b> .....	417
 Chapitre 9	
<b>Les travaux en sous-commissions</b> .....	419
<b>Sous-commission A : « Droits de l'enfant »</b> .....	421
Préparation du sommet mondial pour les enfants .....	421
Mineurs étrangers non accompagnés arrivant sur le territoire français .....	422
Placement des enfants .....	422
Sécurité quotidienne. . . . .	423
Prostitution des mineurs. . . . .	423
<b>Sous-Commission E : « Éducation, formation et diffusion des droits de l'homme »</b> .....	423

Formation initiale et continue à l'enseignement des droits de l'homme . . . . .	423
Droit à l'éducation pour les enfants handicapés ou malades . . . . .	424
Concours René Cassin . . . . .	424
Charte d'éthique commune aux formateurs de l'enseignement (IUFM) . . . . .	424
Éducation des parents d'élèves aux droits de l'homme . . . . .	425
<b>Sous-commission B : « Calendrier international et échéances diplomatiques.</b>	
<b>Questions internationales</b> » . . . . .	425
Travaux dans le cadre des Nations unies . . . . .	425
<i>Commission des droits de l'homme</i> . . . . .	425
<i>Questionnaire des Nations unies sur la grande pauvreté</i> . . . . .	426
<i>Comité des droits de l'homme</i> . . . . .	426
<i>Comité des droits économiques, sociaux et culturels.</i> . . . . .	426
<i>Réponse :</i> . . . . .	427
<i>Comité pour l'élimination de la discrimination raciale</i> . . . . .	429
Travaux dans le cadre européen . . . . .	429
<i>Organisation sur la sécurité et la coopération en Europe.</i> . . . . .	429
<i>Conseil de l'Europe</i> . . . . .	429
<i>Union européenne</i> . . . . .	430
Situation des droits de l'homme dans différents pays . . . . .	431
<b>Sous-Commission F : « Droit et action humanitaires »</b> . . . . .	
Réforme de l'aide humanitaire de l'Union européenne . . . . .	431
Réforme de l'action humanitaire extérieure de la France . . . . .	432
Réserves et déclarations interprétatives de la France concernant l'adhésion au protocole I, additionnel aux conventions de Genève . . . . .	432
La commission internationale d'établissement des faits . . . . .	432
Situation humanitaire et des droits de l'homme en Tchécquie . . . . .	432
Afghanistan . . . . .	432
Adaptation en droit interne du statut de la Cour pénale internationale. . . . .	433
Haut Conseil à la coopération internationale . . . . .	433
<b>Sous-commission C : « Questions nationales – Protection et recours »</b> . . . . .	
L'Asile en France . . . . .	433
Asile territorial . . . . .	434
Projet de loi sur la société de l'information . . . . .	434
Suivi de la loi d'orientation de lutte contre les exclusions . . . . .	434
Zones d'attente des ports, aéroports et gares . . . . .	435
Lutte contre le terrorisme . . . . .	435
Directives européennes sur l'asile . . . . .	435
<b>Sous-commission G : « Racisme et xénophobie »</b> . . . . .	
Rapport annuel sur la lutte contre le racisme et la xénophobie . . . . .	435

Loi sur la traite des êtres humains et l'esclavage . . . . .	436
Conférence mondiale sur le racisme (Durban – Afrique du Sud) . . . . .	437
Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes . . . . .	437
Forum franco-allemand de Fribourg sur la lutte contre le racisme . . . . .	437
Directives européennes sur les discriminations . . . . .	438
Conseil de l'Europe . . . . .	438
<b>Sous-commission D « Réflexions éthiques – Droits de l'homme et évolutions politiques et sociales » . . . . .</b>	<b>439</b>
Révision des lois relatives à l'éthique biomédicale . . . . .	439
Le sens de la peine . . . . .	439
Modernisation du système de santé . . . . .	440
Lutte contre les sectes . . . . .	440
Déontologie de l'information . . . . .	440
Euthanasie . . . . .	440
 Chapitre 10	
<b>Activités internationales . . . . .</b>	<b>441</b>
<b>57<sup>e</sup> Session de la Commission des Droits de l'homme des Nations unies : Genève 18 mars-27 avril 2001 . . . . .</b>	<b>443</b>
<b>Réunion du comité international de coordination . . . . .</b>	<b>444</b>
<b>Forum franco-allemand contre le racisme et la xénophobie : la société civile, actrice de la lutte contre le racisme et la xénophobie. Fribourg-en-Brigau -11 juin 2001 . . . . .</b>	<b>445</b>
Déclaration du « forum franco-allemand contre le racisme et la xénophobie » . . . . .	446
<b>Participation de la CNCDH à la conférence mondiale contre le racisme. (Durban – Afrique du sud -30 août -7 septembre 2001) . . . . .</b>	<b>448</b>
<i>Declaration des institutions nationales des Droits de l'homme à la conférence mondiale contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée. Adoptée à Durban, Afrique du Sud, le 1<sup>er</sup> septembre 2001 . . . . .</i>	<i>450</i>
<i>Les institutions nationales des droits de l'homme et d'autres institutions spécialisées pertinentes créées par la loi . . . . .</i>	<i>451</i>
<b>Deuxième rencontre méditerranéenne des institutions nationales des droits de l'homme. 1<sup>er</sup> au 3 novembre 2001 Athènes – Grèce . . . . .</b>	<b>454</b>
Déclaration d'Athènes . . . . .	455
<i>I – Institutions nationales euroméditerranéennes . . . . .</i>	<i>455</i>
<i>II – Suivi du processus de la déclaration de Barcelone . . . . .</i>	<i>455</i>
<i>III – Migrations . . . . .</i>	<i>456</i>
<i>IV – Asile . . . . .</i>	<i>456</i>
<i>V – Le suivi de la conférence de Durban . . . . .</i>	<i>457</i>
<i>VI – Contribution aux travaux des organes de contrôle d'application des traités des Nations unies . . . . .</i>	<i>457</i>

<i>VII – Terrorisme et droits de l’homme</i> . . . . .	458
<b>Réunion des Commissions nationales humanitaires.</b>	
<b>Budapest 2 et 3 février 2001</b> . . . . .	459
<b>52<sup>e</sup> réunion du Comité directeur pour les droits de l’homme.</b>	
<b>Conseil de l’Europe (6-9 novembre 2001)</b> . . . . .	460
<b>Présentation du rapport périodique de la France devant le Comité des droits économiques, sociaux et culturels</b> . . . . .	462
Participation de la CNCDH . . . . .	462
<b>Table ronde britannique sur le racisme. Londres, 3 décembre 2001</b> . . . . .	463
<b>Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes</b> . . . . .	464
<b>Cycle de formation aux droits de l’homme</b> . . . . .	465
<b>Assistance technique et coopération</b> . . . . .	466
<b>Contacts bilatéraux</b> . . . . .	466
<b>Prix des Droits de l’homme de la République française</b> . . . . .	467
Lauréats 2001 . . . . .	468
Mentions spéciales 2001 . . . . .	469
Cérémonie de remise . . . . .	469
Prix du concours René Cassin . . . . .	475
<b>ANNEXES</b> . . . . .	477
Annexe 1	
<b>Données chiffrées comparatives concernant le racisme et la xénophobie</b> . . . . .	479
<b>Données chiffrées comparatives concernant l’antisémitisme</b> . . . . .	486
Annexe 2	
<b>Statistiques des condamnations inscrites au casier judiciaire, 2000</b> . . .	491
Annexe 3	
<b>Suivi des avis émis par la CNCDH</b> . . . . .	495
<b>Circulaire du 12 mars 2001 relative au dispositif interministériel de suivi des avis émis par la Commission nationale consultative des Droits de l’homme</b> . .	497