European Commission against Racism and Intolerance
Commission européenne contre le racisme et l'intolérance

CRI(2013)22

CONCLUSIONS DE L'ECRI SUR LA MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS FAISANT L'OBJET D'UN SUIVI INTERMÉDIAIRE ADRESSEES A LA FRANCE

Adoptées le 20 mars 2013[1]

[1] Aucun fait intervenu après le 5 décembre 2012, date à laquelle le groupe de travail de l'ECRI sur la France s'est réuni pour discuter des informations reçues sur les mesures prises pour appliquer les recommandations faisant l'objet d'un suivi intermédiaire, n'est pris en compte dans la présente analyse.

COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Secrétariat de l'ECRI
Direction Générale II - Démocratie
Conseil de l'Europe
F - 67075 STRASBOURG Cedex
Tel.: +33 (0) 3 88 41 29 64
Fax: +33 (0) 3 88 41 39 87
E-mail: ecri@coe.int

www.coe.int/ecri

AVANT-PROPOS

Dans le cadre du quatrième cycle de ses travaux de monitoring, l'ECRI a mis en place une nouvelle procédure de suivi intermédiaire qui s'applique à un petit nombre de recommandations spécifiques formulées dans ses rapports par pays.

Conformément aux lignes directrices relatives au quatrième cycle de ses travaux pays par pays portées à l'attention des Délégués des Ministres le 7 février 2007[1], l'ECRI adresse, au plus tard deux ans après la publication de chaque rapport, une communication au gouvernement en question pour lui demander ce qui a été fait concernant l'application des recommandations spécifiques pour lesquelles une mise en œuvre prioritaire a été requise.

En même temps, l'ECRI rassemble elle-même des informations utiles. Sur la base de ces informations et de la réponse du gouvernement, elle tire des conclusions sur la manière dont ses recommandations ont été suivies.

Il convient de noter que ces conclusions ne concernent que les recommandations intérimaires spécifiques et n'ont pas pour objet de donner une analyse complète de l'ensemble des faits nouveaux intervenus dans la lutte contre le racisme et l'intolérance dans l'Etat en question.

[1] CM/Del/Dec(2007)986/4.1.

1. Dans son rapport sur la France (quatrième cycle de monitoring) publié le 15 juin 2010, l'ECRI a recommandé aux autorités françaises, compte tenu du rôle clé que la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) joue dans la lutte contre la discrimination raciale[1], de continuer à soutenir cette institution. Il convenait de veiller tout particulièrement à ce que cette institution soit régulièrement consultée et que se développe une véritable coopération avec les autorités en prenant notamment en compte ses avis et recommandations dans les domaines d'expertise qui sont les siens.

La HALDE n'existe plus depuis le mois de mai 2011. Son mandat a été confié à une nouvelle institution, le Défenseur des droits, résultat de la fusion de quatre autorités indépendantes, à savoir le Médiateur de la République, le Défenseur des enfants, la Commission nationale de déontologie et de la sécurité (CNDS) et la HALDE[2].

Le premier Défenseur des droits a été nommé le 23 juin 2011 pour une période de six ans. Comme le prévoit l'article 11 de la loi organique[3], un de ses trois adjoints est chargé de la lutte contre les discriminations et de la promotion de l'égalité. Le même article prévoit la création de trois collèges, dont un collège chargé de la lutte contre les discriminations et de la promotion de l'égalité, qui remplace le collège de la HALDE. Les autorités ont informé l'ECRI que l'ensemble du personnel de la HALDE a été transféré dans la nouvelle structure institutionnelle de lutte contre les discriminations et de défense de l'égalité du Défenseur des droits.

Par rapport à la HALDE, le Défenseur des droits a un ancrage constitutionnel, car la nouvelle institution est prévue à l'article 71-1 de la Constitution française alors que la HALDE avait été créée par une loi ordinaire[4]. Le Défenseur des droits est nommé par le Président de la République pour un mandat de six ans non renouvelable après consultation du Parlement et du Sénat. Ses fonctions sont incompatibles avec celles de membre du Gouvernement et de membre du Parlement. Conformément à l'article 3 de la loi, le Défenseur des droits et ses trois adjoints doivent cesser toute activité incompatible avec leurs nouvelles fonctions alors que les fonctions de président de la HALDE pouvaient se cumuler à un mandat électif, un emploi public ou une autre activité professionnelle[5].

Le Défenseur des droits jouit des mêmes pouvoirs d'investigation que la HALDE, y compris du droit de procéder à des vérifications sur place dans des locaux. Il peut en outre demander que toutes les vérifications nécessaires soient faites sous la supervision d'une autorité judiciaire (article 22 de la loi organique).

Comme dans le cas de la HALDE, le Défenseur des droits peut faire toute recommandation qui lui apparaît de nature à garantir le respect des droits et libertés de

---

[1] Conformément à la Recommandation de politique générale n° 7 de l'ECRI sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale, on entend par « racisme » « la croyance qu'un motif tel que la race, la couleur, la langue, la religion, la nationalité ou l'origine nationale ou ethnique justifie le mépris envers une personne ou un groupe de personnes ou l'idée de supériorité d'une personne ou d'un groupe de personnes » ; on entend par « discrimination raciale » « toute différence de traitement fondée sur un motif tel que la race, la couleur, la langue, la religion, la nationalité ou l'origine nationale ou ethnique, qui manque de justification objective et raisonnable ».

[2] Article 4 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits.

[3] La loi organique est une loi qui énonce les principes régissant l'organisation des pouvoirs publics. Prévue par la Constitution, même si elle n'en fait pas partie, la loi organique a force constitutionnelle et se situe au-dessus des lois ordinaires.

[4] Loi n° 2004-1486 du 30 novembre 2004 portant création de la HALDE.

[5] Voir le tableau comparatif, Rapport annuel 2011 du Défenseur des droits, p.10.

la personne lésée et à régler les difficultés soulevées devant lui ou à en prévenir le renouvellement (article 25 de la loi organique). De plus, une disposition expresse prévoit la possibilité d'une résolution amiable des différends (article 26 de la loi organique). Le Défenseur peut aussi proposer de « régler en équité » la situation de la personne dont il est saisi[6] (article 25 de la loi organique). Il peut en outre saisir l'autorité investie du pouvoir d'engager les poursuites disciplinaires des faits dont il a connaissance et qui lui paraissent de nature à justifier une sanction (article 29 de la loi organique).

Le Défenseur des droits peut consulter le Conseil d'Etat sur les questions touchant à l'interprétation d'une disposition législative ou réglementaire et rendre public son avis (article 31 de la loi organique). Il peut aussi demander au Conseil d'Etat ou à la Cour des comptes de faire procéder à toutes études relevant de son mandat (article 19 de la loi organique).

Au vu de ce qui précède, l'ECRI reconnaît que la loi portant création du Défenseur des droits préserve les fonctions et le personnel de l'ancienne HALDE tout en renforçant le statut, l'indépendance et les pouvoirs de l'autorité indépendante spécifiquement chargée de la lutte contre le racisme et la discrimination raciale (« organe spécialisé »).

L'ECRI considère en conséquence que la création du Défenseur des droits n'a pas nui en soi au cadre institutionnel de protection contre la discrimination raciale suivant ainsi en substance la première partie de la Recommandation de l'ECRI malgré la disparition de la HALDE.

Cela étant, l'ECRI a été informée d'une baisse de 35 % du nombre de dossiers de discrimination dont la HALDE[7] et le Défenseur des droits ont été saisis en 2011 (8 503) par rapport à celui que la HALDE avait traité en 2010 (13 064)[8]. Elle a aussi reçu des informations selon lesquelles seules 27 décisions ont été adoptées entre novembre 2011 et novembre 2012 par le collège du Défenseur en charge de la lutte contre les discriminations et de la promotion de l'égalité contre 279 délibérations adoptées par le collège de la HALDE en 2010.

La raison avancée par le Défenseur des droits pour expliquer cette baisse est liée à la mise en place de la nouvelle institution avec des compétences qui étaient auparavant l'apanage de quatre organes. Un certain nombre de dossiers « mixtes » (c'est-à-dire de dossiers ne portant pas uniquement sur des discriminations) ont été traités par d'autres services du Défenseur des droits et n'ont pas été comptabilisés comme des dossiers « discrimination » (mais comme des dossiers « enfance » ou « médiation avec les services publics » par exemple)[9]. De plus, le faible nombre de décisions en matière de discrimination s'explique en partie par le fait que le collège du Défenseur des droits n'a pas été pleinement opérationnel tout de suite.

L'ECRI partage toutefois l'opinion d'un certain nombre d'acteurs, dont le Défenseur des droits lui-même, selon laquelle la disparition de la HALDE et l'absence de politique de communication présentant clairement le Défenseur des droits comme la nouvelle autorité compétente en matière de discrimination ont eu des effets négatifs non seulement sur le nombre de réclamations individuelles mais aussi sur la visibilité du Défenseur des droits en tant que principal interlocuteur des autorités en matière de lutte contre la discrimination.

---

[6] Dans des cas exceptionnels et précis dans lesquels l'application rigoureuse des règles entraînerait une situation inéquitable, un règlement en équité pourrait signifier déroger à l'application rigoureuse de la loi.

[7] Jusqu'en mai 2011.

[8] Rapport annuel du Défenseur des droits 2011, p. 102.

[9] Ibidem, p.103.

Dans son quatrième rapport, l'ECRI mentionne un certain nombre de décisions prises ainsi que des études et des campagnes de sensibilisation, menées par la HALDE depuis sa création, qui, en moins de six années d'activité, lui ont permis de devenir un acteur essentiel dans la lutte contre la discrimination raciale en France. Des efforts analogues, en particulier des efforts de communication visant à rapprocher le Défenseur des victimes potentielles, et un nombre accru de décisions et d'études sur les questions de discrimination renforceraient certainement le profil anti-discrimination de cette institution nouvelle vis-à-vis des acteurs publics et de la société civile.

En conclusion, l'ECRI considère que la deuxième partie de sa recommandation pourrait être pleinement appliquée si le Défenseur des droits tirait davantage parti de ses pouvoirs accrus et de l'expertise institutionnelle de la HALDE pour mieux se faire connaître, donner un plus large écho à ses activités et parvenir à une véritable coopération avec les autorités.

L'ECRI conclut en conséquence que cette partie de la recommandation n'a été suivie qu'en partie.

2. Dans son rapport sur la France (quatrième cycle de monitoring), l'ECRI a recommandé vivement aux autorités françaises de poursuivre et de renforcer leurs efforts en vue de lutter contre les formes d'expression raciste diffusées au moyen d'internet. Elle a souligné combien il est important d'assurer le suivi de cette question et d'informer le public sur l'évolution de la situation dans ce domaine. Elle a recommandé de mener une campagne d'information auprès du grand public sur l'interdiction des propos incitant à la haine raciale véhiculés par le biais d'internet et sur la possibilité de signaler les contenus portant atteinte à cette interdiction.

Les autorités françaises ont fait part à l'ECRI des améliorations apportées à PHAROS, plateforme d'harmonisation, d'analyse, de recoupement et d'orientation des signalements des contenus illicites de l'internet (y compris depuis 2009 des contenus à caractère raciste et antisémite). Le site de PHAROS https://www.internet-signalement.gouv.fr est désormais plus facile d'accès et a gagné en simplicité; il est beaucoup plus aisé de signaler des sites et des matériels, y compris des vidéos, incitant à la haine raciale ; le personnel de PHAROS a été étoffé : la plateforme compte huit nouveaux enquêteurs (cinq en 2011 et trois en 2012).

L'ECRI note aussi que l'Office central de lutte contre la criminalité liée aux technologies de l'information et de la communication (OCLCTIC) a amélioré sa coopération avec l'association des fournisseurs d'accès et de services internet (AFA). Cette association a désormais un point de contact en ligne, www.pointdecontact.net, auquel peuvent être signalés les discours de haine sur internet. Lorsque le point de contact estime que le contenu affiché par un internaute est potentiellement illégal au regard de la loi française, il transmet systématiquement l'alerte reçue à l'OCLCTIC. Si le contenu est localisé en France, l'alerte est aussi transmise à l'hébergeur à qui il est demandé de le retirer. S'il est hébergé à l'étranger, une notification est envoyée au partenaire du réseau international de services de signalement (INHOPE) qui doit prendre les dispositions nécessaires pour le supprimer conformément à la législation du pays. L'OCLCTIC informe régulièrement l'AFA de toute enquête ouverte à la suite de ses alertes de contenus à caractère haineux sur internet.

Il ressort des statistiques sur les cas traités par l'OCLCTIC en 2011 que sur un total de 92 261 cas, 8 605 concernaient des contenus racistes ou discriminatoires, soit une augmentation de 12 % par rapport à 2010. Deux cent cinquante-huit enquêtes judiciaires, dont trente-six liées au racisme et à la discrimination raciale, ont été ouvertes.

Compte tenu de ce qui précède, l'ECRI juge les efforts faits par les autorités satisfaisants en ce qui concerne le suivi des infractions à caractère raciste commises sur internet et les poursuites engagées contre les auteurs.

En conséquence, l'ECRI considère que la première partie de sa recommandation a été suivie.

Pour ce qui est de la deuxième partie de sa recommandation, l'ECRI a été informée des résultats d'un certain nombre d'enquêtes menées auprès de jeunes internautes, d'où il ressort que les adolescents ne savent pas qu'il est interdit de faire des déclarations incitant à la haine raciale ni qu'il est possible de signaler les contenus portant atteint à cette interdiction[10].

Ces constatations ont poussé le Défenseur des droits à recommander, dans son rapport annuel 2012 consacré aux droits de l'enfant[11], une campagne de sensibilisation centralisée (et non plusieurs campagnes menées par différents acteurs) pour et avec les enfants et les adolescents qui trop souvent méconnaissent leurs droits sur internet. Les parents et les enseignants devraient être aussi visés.

De plus, les autorités françaises ont informé l'ECRI que le Plan national d'action 2012-2014 contre le racisme et l'antisémitisme a notamment pour objectif d'adapter la lutte contre la discrimination et l'antisémitisme à la société de l'information et aux potentialités ouvertes par internet[12]. A cette fin, il est prévu de renforcer l'action du gouvernement face au développement du racisme et de l'antisémitisme sur internet.

L'ECRI espère que les autorités françaises alloueront des moyens suffisants pour réaliser rapidement cet objectif particulier, notamment afin de renforcer la coordination entre les différentes autorités compétentes concernées par la lutte contre le racisme sur internet et améliorer l'information donnée aux internautes, en particulier aux jeunes internautes, à ce sujet. Une mallette pédagogique sur le bon usage d'internet et des campagnes de sensibilisation ponctuelles peuvent être utiles à cette fin.

L'ECRI sait qu'il n'est pas facile de prévenir la dissémination du racisme en ligne, en particulier parmi les jeunes, et de lutter contre ses effets nocifs. Elle considère toutefois que pour appliquer pleinement la deuxième partie de sa recommandation, les autorités françaises auraient dû intensifier leurs activités d'information pour sensibiliser le jeune public à l'interdiction du discours de haine sur internet et à l'utilisation des outils existants pour signaler ce type de discours.

L'ECRI considère en conséquence que la deuxième partie de sa recommandation n'a été suivie qu'en partie.

---

[10] Voir par exemple les résultats de l'enquête menée par l'AFA à l'occasion de la Journée 2012 pour un internet plus sûr : http://www.afa-france.com/wa_files/CP_sondage_mars_2012.pdf .

[11] http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/rapport-droit-enfants-bd-2012.pdf .

[12] http://www.interieur.gouv.fr/Le-ministere/Organisation/Delegation-Interministerielle-a-la-Lutte-contre-le-Racisme-et-l-Antisemitisme/Plan-national-d-action-contre-le-racisme-et-l-antisemitisme-2012-2014 .

3. Dans son rapport sur la France (quatrième cycle de monitoring), l'ECRI a recommandé vivement aux autorités françaises de trouver d'urgence, et en concertation avec les Gens du voyage, des solutions permettant une scolarisation effective et durable des enfants des Gens du voyage et itinérants ou semi-itinérants adaptées à leur mode de vie. Il convenait en particulier de prévenir tout cas de refus, par une municipalité, d'inscrire ces enfants à l'école.

L'ECRI a été informée par les autorités de la publication, le 12 septembre 2012, de trois circulaires[13] sur l'éducation des enfants des Gens du voyage[14], qui remplace trois circulaires sur le même sujet diffusées en 2002.

La première circulaire concerne l'organisation de la scolarité des élèves allophones nouvellement arrivés. Elle vise à « favoriser la fréquentation régulière d'un établissement scolaire dès l'école maternelle et à améliorer la scolarité des élèves issus de familles » de Gens du voyage. Elle concerne l'accueil des élèves et de leurs familles, l'inscription des élèves dans des classes ordinaires et l'accompagnement scolaire ainsi que la formation des enseignants.

La deuxième circulaire porte sur « la scolarisation et la scolarité des enfants issus de familles itinérantes et de voyageurs ». Elle rappelle l'obligation des municipalités de scolariser ces enfants. Elle précise en particulier qu'au niveau de l'enseignement primaire, l'inscription scolaire relève de la responsabilité du maire[15]. Même si la famille ne peut pas, lors de la demande d'inscription, présenter les documents nécessaires, l'élève doit bénéficier d'une admission provisoire.

La troisième circulaire vise à mieux définir les missions et l'organisation des CASNAV[16]. Ces centres devraient suivre le volet scolarisation du schéma départemental d'accueil et d'habitat des Gens du voyage, assurer la liaison avec les zones d'accueil locales, en particulier les maires, et apporter un soutien.

Ces nouvelles circulaires ne se limitent pas à rappeler le droit à l'éducation des enfants, quelles que soient les conditions de résidence, et l'importance de l'assiduité scolaire ; elles prévoient aussi des interlocuteurs spécifiques[17] dans les académies et départements pour signaler les cas de non-scolarisation ou de refus d'inscription.

L'ECRI note que ces circulaires tiennent compte d'un certain nombre de bonnes pratiques, recommandées par la HALDE[18] et par la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH)[19] et récemment réaffirmées par le Défenseur des droits, concernant des solutions concrètes de scolarisation effective des enfants de familles de Gens du voyage ayant un mode de vie itinérant ou semi-itinérant.

---

[13] NORMENNE 1234231C, 1234232C et 1234234C.

[14] Dans son quatrième rapport, l'ECRI fait une distinction entre les Gens du voyage, notamment les Roms français dont la nationalité française remonte à plusieurs générations, et les Roms originaires d'Europe centrale et orientale.

[15] Le maire délivre aux enfants français et étrangers un certificat d'inscription qui leur permet d'être admis dans un établissement scolaire local. Plusieurs documents doivent lui être fournis pour pouvoir délivrer ce certificat, dont un justificatif de domicile et un document attestant que l'enfant a subi les vaccinations obligatoires.

[16] Centres académiques pour la scolarisation des enfants allophones nouvellement arrivés et des enfants issus de familles itinérantes et de voyageurs, créés en 2002.

[17] Référents d'éducation nationale.

[18] Délibération de la HALDE n° 2009-232.

[19] CNCDH - Avis sur le respect des droits des « gens du voyage » et des Roms migrants au regard des réponses récentes de la France aux instances internationales, 22 mars 2012 pp. 7-8 et pp. 17-18.

Cela étant, les informations que les autorités ont communiquées à l'ECRI ne font que reproduire le texte des circulaires sans offrir d'analyse critique de la manière dont ces textes pourraient répondre aux besoins particuliers des enfants des Gens du voyage en l'absence de politique d'accueil coordonnée ; elles ne disent rien en particulier de la réaction systématique à avoir face au refus d'une municipalité d'inscrire ces enfants à l'école.

L'ECRI estime qu'au vu de la publication très récente des circulaires, il est difficile d'en évaluer les effets sur l'amélioration de la situation. Dans l'attente de cette évaluation et malgré les informations faisant état d'améliorations récentes dans certains départements[20], l'ECRI doit souligner que les problèmes de scolarisation des enfants des Gens du voyage persistent.

Dans un rapport publié en octobre 2012[21], la Cour des comptes a estimé que l'accueil et l'accompagnement des Gens du voyage en France demeuraient insuffisants, que la réalisation des aires d'accueil marquait un retard important et que la scolarisation des enfants était toujours un problème. D'après la Cour, les dispositions prises pour l'accueil et l'inscription de ces élèves semblent, d'une manière générale, différer d'un endroit à l'autre et demeurent insuffisantes dans certains départements.

De plus, selon des médias[22] et des ONG, les classes d'accueil spécifiques d'élèves non francophones ont subi les effets du manque du personnel suffisant; certaines municipalités exigent aussi une domiciliation des familles sur la commune en préalable d'une inscription scolaire de leurs enfants, même temporairement, ce qui est contraire aux circulaires susmentionnées. Le Défenseur des droits[23] et des ONG[24] ont fait observer que les évacuations récentes de camps de Gens du voyage ont aussi eu des effets négatifs sur la scolarisation des enfants. Il a par exemple été signalé que l'évacuation des camps de septembre 2012 s'était traduite dans plus de 50 cas par la déscolarisation d'élèves issus de familles de Gens du voyage, faute de solutions adéquates pour assurer la scolarisation de ces enfants après l'évacuation.

L'ECRI considère donc que sa recommandation n'a pas encore été suivie.

[20] Par exemple dans la région de Nantes.

[21] http://www.ccomptes.fr/Publications/Publications/L-accueil-et-l-accompagnement-des-gens-du-voyage.

[22] http://lemonde-educ.blog.lemonde.fr/2012/09/18/scolarisation-des-enfants-roms-un-mieux-dans-les-textes/.

[23] Lettre du 4 octobre 2012 adressée par le Défenseur des droits au Premier ministre.

[24] Chassés de toutes parts. Les expulsions de Roms en Ile-de-France, réf : EUR 21/012/2012 Amnesty International, p.50 ; http://www.amnesty.fr/Documents/Chasses-de-toutes-parts-les-expulsions-de-Roms-en-Ile-de-France.