



# **PLAN NATIONAL DE LUTTE CONTRE LE RACISME, L'ANTISEMITISME ET LES DISCRIMINATIONS LIEES A L'ORIGINE 2023- 2026**

## **Analyse au regard du droit international des droits humains**

02/02/2023

Le plan national de lutte contre le racisme, l'antisémitisme et les discriminations liées à l'origine 2023-2026 du gouvernement intervient après 3 ans d'absence de planification gouvernementale sur le sujet.

Ce nouvel engagement gouvernemental ne résiste pourtant pas à une lecture critique à l'aune des normes du droit international des droits humains, dont le principe d'égalité et de non-discrimination est l'une des pierres angulaires.

## **UN PLAN TANT ATTENDU**

Présenté le 30 janvier 2023, le plan national de lutte contre le racisme, l'antisémitisme et les discriminations liées à l'origine 2023-2026 contient 80 mesures s'inscrivant, malgré une ellipse de 3 ans, dans la continuité du précédent plan national de lutte contre le racisme et l'antisémitisme pour la période 2018-2020.

La mise en œuvre effective de ce nouveau plan, présenté par le gouvernement comme une réponse globale aux actes racistes, antisémites et discriminatoires vécus par 1,2 million de personnes par an en France,<sup>1</sup> était demandée par le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale depuis son examen de la situation en France en décembre 2022. Présenté comme issu d'une concertation avec la société civile et de la consultation de différents ministères et institutions publiques (dont la Commission nationale consultative des droits de l'Homme et le Défenseur des droits), ce nouvel engagement gouvernemental ne résiste pourtant pas à une lecture critique à l'aune des

---

<sup>1</sup> Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme, Rapport 2022 sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie

normes du droit international des droits humains, dont le principe d'égalité et de non-discrimination est l'une des pierres angulaires.

## **UNE APPREHENSION PARTIELLE DU RACISME ET DES DISCRIMINATIONS LIEES AUX ORIGINES**

Dédié à la lutte contre « le racisme, l'antisémitisme et les discriminations liées aux origines », le plan étend pour la première fois son périmètre aux agissements discriminatoires fondés sur l'origine, engageant le gouvernement à en faire une priorité d'action.

Il précise en outre dans son contenu cibler l'**antitsiganisme** et se conforme ainsi aux dernières recommandations du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale ayant identifié la minorité Rom et les gens du voyage comme particulièrement discriminés, stigmatisés et sujets de stéréotypes négatifs.<sup>2</sup> Paradoxalement, cette mise en lumière, bienvenue, accentue l'absence d'autres minorités pourtant elles aussi identifiées comme vulnérables au racisme et discriminations.

Ainsi les **discriminations contre les personnes musulmanes** ou identifiées comme telles ne font l'objet d'aucune attention spécifique, alors même que la stigmatisation des individus et des communautés musulmanes est particulièrement présente dans les médias et les discours politiques en France, contribuant à construire une catégorie homogène racialisée de « musulmans » sur la base de leur apparence physique, de leurs caractéristiques religieuses ou culturelles, qu'ils s'identifient eux-mêmes comme musulmans ou non.

Les **personnes africaines et d'ascendance africaine**, les **personnes d'origine arabe** et les **non-ressortissants, peuples autochtones d'« outremer »**, les **enfants étrangers non accompagnés**, les **personnes migrantes, réfugiées, demandeuses d'asile et apatrides** sont autant de catégories vulnérables à la discrimination et au racisme en France telles qu'identifiées par le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, et qui restent invisibilisées par un plan national global.<sup>3</sup>

Le plan omet en outre de considérer la **dimension systémique du racisme et des discriminations raciales**. Pourtant largement reconnue aujourd'hui par les organes de défense du droit international des droits de l'homme, la discrimination systémique se définit comme l'ensemble des règles juridiques, des politiques, des pratiques ou des attitudes culturelles

---

<sup>2</sup> Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, Observations finales concernant le rapport de la France valant vingt-deuxième et vingt-troisième rapports périodiques, 14 décembre 2022

<sup>3</sup> Le Comité des droits de l'Homme a d'ailleurs rappelé dans son observation générale n°18 sur la non-discrimination §10 que l'application du principe d'égalité supposait parfois « l'adoption de mesures en faveur de groupes désavantagés, visant à atténuer ou à supprimer les conditions qui font naître ou contribuent à perpétuer la discrimination interdite par le Pacte international sur les droits civils et politiques. »



prédominantes dans le secteur public ou privé qui créent des désavantages relatifs pour certains groupes et des privilèges pour d'autres groupes.<sup>4</sup> Le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale a pourtant recommandé au gouvernement français de « **s'attaquer de manière prioritaire aux causes structurelles et systémiques de la discrimination raciale** ».<sup>5</sup>

Le refus du gouvernement de considérer la source des inégalités au sein des structures de la société perpétue l'idée d'un racisme et d'une discrimination qui seraient le fruit de comportements individuels ; il empêche une réponse efficace aux enjeux réels de ces phénomènes. Il fait écho au peu d'attention portée dans ce plan à la discrimination indirecte, définie en droit international comme le produit d'un désavantage issu d'une disposition, d'une pratique, d'un critère pourtant neutre en apparence, et difficilement considérée et sanctionnée en France ; c'est l'un des symptômes de cette absence de volonté à prendre en compte la discrimination et le racisme dans leur dimension systémique.

Enfin, si le plan reconnaît l'existence de discriminations dites « multiples et cumulées » qui se rapproche de la reconnaissance de **discriminations intersectionnelles**, établies de longue date dans la norme internationale des droits de l'homme, et permettant de prendre en compte le préjudice unique subi par des personnes se trouvant à l'intersection de plusieurs discriminations, aucune traduction concrète n'est visible dans le plan. Au contraire, le plan exclut explicitement de son champ la question des inégalités femmes-hommes et celle des discriminations à l'égard des personnes LGBT, vues comme des problématiques totalement indépendantes des questions raciales – et qui devraient faire l'objet de mesures spécifiques respectivement en mars et mai 2023.

## **DES MESURES A L'OPERATIONNALISATION INCERTAINE ET EN DEÇA DES ENJEUX REELS DU RACISME ET DES DISCRIMINATIONS**

Le plan décline plusieurs dizaines de mesures de nature et d'ambition inégales, dont 15 sont particulièrement mises en avant (voir ci-dessous) ; elles répondant à 5 enjeux identifiés par le gouvernement comme autant d'étapes pour avancer vers la réalisation de l'égalité réelle.

L'ambition première d' « **affirmer la réalité du racisme et notre modèle universaliste** » donne lieu à des mesures s'attachant notamment soit à valoriser l'existant, soit à constater l'inefficacité de mesures existantes (en sollicitant par exemple le respect des engagements issus de l'octroi du label

---

<sup>4</sup> Observation générale n°20 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels (CESCR), §12

<sup>5</sup> Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, Observations finales concernant le rapport de la France valant vingt-deuxième et vingt-troisième rapports périodiques, 14 décembre 2022



Diversité), sans ambition réellement affichée outre celle de reconnaître dans le discours l'urgence d'agir face aux discriminations et au racisme.

La seconde ambition du plan visant à « **mesurer les phénomènes de racisme, d'antisémitisme et les discriminations** » fait écho à l'impossibilité en France de collecter des données ventilées par origine raciale ou ethnique. Le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale recommandait récemment dans ce contexte la conception d'outils de recueils de données sur la base du principe de l'auto-identification et de l'anonymat afin d'établir la composition démographique de la population dans l'ensemble du territoire pour élaborer des politiques de lutte contre la discrimination raciale fondées sur la connaissance des réalités. Le gouvernement a préféré envisager l'inclusion de questions relatives à la discrimination dans les enquêtes annuelles existantes de victimation pour une meilleure mesure du phénomène. Par ailleurs, le renforcement du recours au testing en termes d'emploi et de logement prévu au plan participe à l'effort de révéler les discriminations mais l'absence de caractère obligatoire de la mesure, l'absence de visibilité sur les conséquences projetées de ces testings font cependant douter de la réalité de l'engagement.

La troisième ambition exprimée, celle de « **mieux éduquer et mieux former** » est particulièrement mise en avant par le gouvernement. Ses deux principales modalités (l'obligation d'une journée de formation obligatoire tous les 5 ans notamment pour les enseignants et personnels des établissements scolaires ou pour les agents de la fonction publique et la visite obligatoire dans un lieu mémoriel pour chaque élève au cours de sa scolarité) répondent à l'exigence des instances de défense des droits de l'homme de voir la lutte contre les stéréotypes raciaux présente au sein de l'école.

Ces mesures sont pourtant en deçà des ambitions des organes du droit international des droits humains pour la France, qui appellent à examiner les motifs historiques de la discrimination systémique, notamment parce que « les structures d'inégalité, de discrimination et de subordination raciales, dont l'origine remonte à l'esclavage et au colonialisme, n'ont pas disparu ». <sup>6</sup> Le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale souhaiterait à ce titre voir inclus dans les programmes scolaires des programmes d'éducation sur les droits de l'homme ainsi que l'histoire du colonialisme, de l'esclavage et de leurs conséquences, dont les préjugés et stéréotypes raciaux et xénophobes présents dans la société française sont en partie l'héritage.

En quatrième lieu, le cœur du plan est centré sur l'objectif de « **sanctionner les auteurs, au pénal, au civil et en disciplinaire** ». Les mesures

---

<sup>6</sup> Rapport de la Rapporteuse spéciale sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée, 22 octobre 2021



envisagées pour réduire le fossé entre actes racistes et discriminatoires d'un côté, et le nombre de procédures judiciaires engagées de l'autre (7 721 affaires à caractère raciste, antisémite ou xénophobe ayant fait l'objet d'une suite judiciaire en 2021 selon les chiffres communiqués par le gouvernement) répondent partiellement à la nécessité soulignée par le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale d'adopter des mesures appropriées et efficaces pour que toutes les parties victimes de discrimination raciale aient accès à des voies de recours effectives et à des réparations adéquates.

Souhaitant faciliter le dépôt de plainte des victimes de discrimination et d'actes racistes, le gouvernement propose ainsi de rappeler par voie d'instruction que le choix de déposer une main courante revient à la victime, alors que le recours aux mains courantes lors de signalement d'actes racistes est jugé excessif et que ses incidences négatives sur l'accès effectif des victimes de discrimination raciale à la justice sont soulignées par le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale. L'anonymisation partielle de la plainte dans un but de protection de la victime, la possibilité de déposer plainte hors des commissariats et gendarmeries, la production d'outils pratiques pour accompagner les forces de l'ordre à mieux caractériser l'infraction vont dans le sens des recommandations du droit international.

Sont par ailleurs prévus la possibilité d'émettre des mandats d'arrêt contre les auteurs de discours racistes en ligne ; l'aggravation de la peine en cas d'injure raciste non publique commise par un dépositaire de l'autorité publique ; la création d'amendes civiles afin de sanctionner les auteurs de discrimination de manière dissuasive. Ces trois dernières mesures ne constituent à ce stade cependant que des déclarations d'intention nécessitant une traduction législative.

La perspective d'une amende civile, demandée par le Défenseur des droits de longue date, permettrait - sous réserve de modalités qui restent à préciser - de se conformer à l'exigence européenne prévoyant expressément le caractère dissuasif des sanctions de la discrimination raciale,<sup>7</sup> identifiant ces dernières comme un moyen de parvenir à transformer les pratiques discriminatoires. Il est cependant à regretter que le plan n'amène pas à interroger plus en profondeur le droit pénal français de la non-discrimination et sa conformité aux exigences européennes dont la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, au vu notamment de la difficulté persistante pour la victime de se constituer des éléments de preuve alors que le droit pénal interne exige une intention discriminatoire,<sup>8</sup> faisant obstacle à la reconnaissance des discriminations indirectes. A l'image de recommandations portées de longue date par l'institution du Défenseur des droits, la possibilité d'alléger la charge de la preuve du motif discriminatoire afin de pouvoir recourir à certaines présomptions de faits serait pourtant de nature à faciliter la caractérisation de

---

<sup>7</sup> Article 15 de la directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique

<sup>8</sup> Article 225-1 du Code pénal



l'infraction et faciliterait ainsi de manière efficace la sanction les faits de discrimination.

En cinquième et dernier lieu, l'enjeu d'« **accompagner les victimes** » ne donne lieu qu'à des prescriptions tendant à diffuser des informations existantes aux différents acteurs potentiellement concernés par l'accompagnement des victimes tels que les associations, les collectivités locales, les instances représentatives du personnel au sein des entreprises, etc.

De manière générale, l'**absence de chiffrage et de budget global dédié** aux objectifs identifiés du plan interrogent sur la réalité de la volonté gouvernementale de mettre en œuvre les mesures prévues ; là où le CERD recommandait précisément « une dotation suffisante en ressources humaines, techniques et financières et la création de mécanismes efficaces de coordination entre les différentes autorités chargées de sa mise en œuvre aux niveaux national et local, y compris dans les territoires d'outre-mer », chaque ministère concerné aura en fait la responsabilité de dédier les moyens nécessaires à la réalisation des engagements pris.

Par ailleurs, la légèreté du **pilotage du plan et de son suivi interroge**. Confié à la Dilcrah (Délégation interministérielle à la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la haine anti-LGBT) sous l'autorité de la ministre déléguée chargée de l'Égalité entre les femmes et les hommes et de la Lutte contre les discriminations, un comité de suivi sera animé 2 fois par an ; un rapport d'étape sera produit en 2025 pendant que la Commission nationale consultative des droits de l'homme doit par ailleurs évaluer la mise en place du plan chaque année.

## **UNE OCCASION MANQUEE D'AVANCER SUR DES ENJEUX MAJEURS**

Enfin, le refus de considérer les manifestations du racisme et des discriminations systémiques se manifeste dans l'absence de mention des agissements des forces de l'ordre en tant que sources potentielles de discrimination, qui font pourtant l'objet d'une attention soutenue des organes de défense des droits humains. L'absence du ministre de l'Intérieur et de l'outremer lors de l'évènement de présentation du plan est en soi révélatrice de ce déni.

Si la mesure d'aggravation des peines en cas d'infractions non publiques à caractère raciste ou antisémite commises par un agent public peut concerner les forces de l'ordre, elle est conditionnée à une approbation du pouvoir législatif, et proposée dans un contexte de non-recours massif aux procédures judiciaires par les victimes d'actes racistes et discriminatoires.



Ainsi, aucune mention n'est faite de la nécessité de lutter contre la **pratique des contrôles d'identité discriminatoires, du profilage racial, et des amendes forfaitaires délictuelles par les forces de l'ordre**.<sup>9</sup> Pourtant, la décision de mettre en place un mécanisme de contrôle judiciaire de ces contrôles, ainsi que leur traçabilité, entre autres, sont demandés de concert par les organes nationaux (Défenseur des droits, Commission nationale consultative des droits de l'homme) et internationaux de défense des droits humains. La remise d'un récépissé par exemple permettrait de faciliter les recours des victimes de ces discriminations en leur permettant d'apporter la preuve du contrôle d'identité et de son motif. Ainsi les **discriminations contre les personnes musulmanes** ou identifiées comme telles ne font l'objet d'aucune attention spécifique, alors même que la stigmatisation des individus et des communautés musulmanes est particulièrement présente dans les médias et les discours politiques en France, contribuant à construire une catégorie homogène racialisée de « musulmans » sur la base de leur apparence physique, de leurs caractéristiques religieuses ou culturelles, qu'ils s'identifient eux-mêmes comme musulmans ou non.

Enfin l'**usage excessif de la force** par les agents des forces de l'ordre sur des personnes issues de groupes minoritaires - qualifié de « violences policières à caractère raciste » par le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale<sup>10</sup> est éclipsé par le gouvernement. Ce dernier ne répond donc pas aux demandes du Comité de garantir des recours, le déroulement d'enquêtes impartiales, et une indemnisation aux victimes de ces violences provoquées ou impliquant des forces de l'ordre.

L'absence de volonté gouvernementale exprimée sur ces sujets majeurs à l'occasion du nouveau plan national de lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la discrimination liée aux origines en fait une occasion manquée d'adresser certains des enjeux actuels et majeurs de la lutte contre le racisme et la discrimination raciale. Cette dernière constitue pourtant selon la Cour européenne des droits de l'homme une « forme de discrimination particulièrement odieuse et, compte tenu de ses conséquences dangereuses, [...] exige une vigilance spéciale et une réaction vigoureuse de la part des autorités. C'est pourquoi, celles-ci doivent recourir à tous les moyens dont elles disposent pour combattre le racisme, en renforçant ainsi la conception que la démocratie a de la société, y percevant la diversité non pas comme une menace mais comme une richesse ». <sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, Recommandation générale n° 36 (2020) sur la prévention et l'élimination du recours au profilage racial par les représentants de la loi

<sup>10</sup> Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, Observations finales concernant le rapport de la France valant vingt-deuxième et vingt-troisième rapports périodiques, 14 décembre 2022

<sup>11</sup> CEDH, 13 décembre 2005, Timichev c./ Russie, req. n°s 55762/00 et 55974/00, spe. § 56

