

ECRI

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

CRI (2000) 31

Commission européenne contre le racisme et l'intolérance

SECOND RAPPORT SUR LA FRANCE

adopté le 10 décembre 1999

Strasbourg, le 27 juin 2000

2000



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Pour des informations complémentaires sur les travaux de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) et sur d'autres activités du Conseil de l'Europe dans ce domaine, veuillez vous adresser au:

Secrétariat de l'ECRI
Direction Générale des Droits de l'Homme – DG II
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: combat.racism@coe.int

Visitez notre site web : www.ecri.coe.int

Avant-propos

La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) est un mécanisme, composé d'experts indépendants, mis en place par le Conseil de l'Europe. Son but est de lutter contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance au niveau pan-européen et sous l'angle de la protection des droits de l'homme.

Un des volets du programme d'activités de l'ECRI est constitué de son approche pays-par-pays par laquelle elle analyse la situation dans chacun des Etats membres du Conseil de l'Europe pour ce qui est du racisme et de l'intolérance et formule des suggestions et propositions pour le traitement des problèmes identifiés.

Fin 1998, l'ECRI a achevé le premier cycle de ses rapports pays-par-pays pour l'ensemble des Etats membres. Le premier rapport de l'ECRI sur la France datait du 18 septembre 1997 (publié en juin 1998). La deuxième étape des travaux pays-par-pays, qui a commencé en janvier 1999, donne lieu à l'élaboration d'un deuxième rapport sur chacun des Etats membres. L'objectif de ces seconds rapports est d'assurer le suivi des propositions contenues dans les premiers rapports, de mettre à jour les informations qui y figuraient, et de fournir une analyse plus approfondie de certaines questions présentant un intérêt particulier dans les pays en question.

Une étape importante dans les travaux pays-par-pays de l'ECRI est le processus de dialogue confidentiel avec les autorités nationales du pays en question avant l'adoption définitive du rapport. Une nouvelle procédure dans l'élaboration des seconds rapports est constituée par l'organisation d'une visite de contact pour les rapporteurs de l'ECRI préalablement à l'élaboration des rapports.

La visite de contact en France a eu lieu les 12-14 octobre 1999. Cette visite a permis aux rapporteurs de rencontrer des représentants des différents ministères et administrations publiques nationales concernés par les questions relevant du mandat de l'ECRI. L'ECRI remercie vivement les autorités nationales françaises pour leur entière coopération dans l'organisation et la tenue de la visite de contact. Elle souhaite remercier toutes les personnes qui ont reçu la délégation de l'ECRI et dont chacune a fourni aux membres de celle-ci de précieuses informations sur son domaine de compétence. Elle remercie en particulier la Commission nationale consultative des droits de l'homme pour son efficacité et sa collaboration dans l'organisation de la visite.

L'ECRI remercie également l'ensemble des représentants d'ONG qu'elle a eu l'occasion de rencontrer lors de la visite de contact pour les informations fort utiles qu'ils lui ont communiquées.

Le rapport qui suit a été élaboré par l'ECRI, sous sa seule responsabilité et en tenant compte des informations provenant de différentes sources nationales et internationales. Il couvre la situation en date du 10 décembre 1999 et tout développement intervenu ultérieurement à cette date n'est pas couvert par l'analyse qui suit et n'est pas pris en compte dans les conclusions et propositions qui y figurent.

Résumé général

Au cours des dernières années, la France a pris des mesures pour lutter contre la discrimination raciale, notamment en constituant un groupe d'intérêt public indépendant chargé d'étudier la discrimination, en créant des commissions anti-discrimination au niveau régional, en affinant la législation pertinente dans différents domaines et en donnant suite à divers plans d'action et initiatives.

Le racisme et la discrimination n'en continuent pas moins à poser des problèmes particulièrement aigus pour les jeunes issus de l'immigration. La discrimination et l'exclusion donnent matière à préoccupation surtout dans les domaines de l'emploi, de l'enseignement, du logement et de l'accès aux lieux publics. La situation des « sans-papiers » et le comportement de certains membres des forces de l'ordre sont préoccupants également. Malgré sa diversité culturelle, la société française ne se reconnaît pas encore pleinement comme multiculturelle.

Dans le rapport ci-après, l'ECRI recommande aux autorités françaises de prendre des mesures supplémentaires pour lutter contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance dans plusieurs domaines. Ces recommandations couvrent, entre autres, la nécessité d'une application effective des dispositions législatives en vigueur, la nécessité de s'attaquer aux problèmes les plus urgents que pose la discrimination des personnes d'origine immigrée et les étrangers, la nécessité de remédier à la situation d'exclusion dans laquelle se trouvent beaucoup de jeunes issus de l'immigration ainsi que la nécessité de sensibiliser le grand public à la nature multiculturelle et pluriethnique de la société française.

SECTION I : VUE D'ENSEMBLE DE LA SITUATION

A. Instruments juridiques internationaux

1. La France a signé et ratifié un grand nombre d'instruments juridiques internationaux relatifs à la lutte contre le racisme et l'intolérance. Depuis la publication du premier rapport de l'ECRI, elle a signé - en mai 1999 - la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires. Toutefois, en juin 1999, le Conseil constitutionnel a jugé plusieurs dispositions générales de cet instrument contraires à certains principes généraux de la Constitution française¹. La ratification de la Charte exigerait donc que la Constitution soit amendée. En signant la Charte, la France a cependant présenté une liste de paragraphes qu'elle entend appliquer à un certain nombre de langues minoritaires, celles-ci étant à spécifier lors de la ratification. Dans son arrêt, la Cour constitutionnelle a d'ailleurs souligné que ces paragraphes n'étaient pas anticonstitutionnels. Les autorités françaises ont donc confirmé que même sans ratifier la Charte, la France appliquerait ces paragraphes ou les applique déjà en pratique dans certains cas. L'ECRI estime néanmoins que la ratification de la Charte renforcerait la reconnaissance des langues régionales et minoritaires en tant qu'expression d'une richesse culturelle, et elle réitère donc ses encouragements pour que la France ratifie cet instrument.
2. L'ECRI comprend que la signature et la ratification de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, ainsi que le retrait des réserves françaises relatives à l'Article 27 du Pacte sur les droits civils et politiques, comme elle le suggérait dans son premier rapport, apparaissent comme allant à l'encontre des principes constitutionnels susmentionnés. Elle pense toutefois que ces mesures pourraient contribuer à promouvoir le pluralisme et la tolérance dans la société française et réitère donc son appel à la signature et à la ratification de cette Convention, ainsi qu'au retrait des réserves en question. De plus, l'ECRI encourage les autorités françaises à signer et à ratifier la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local, ainsi que la Convention européenne sur la nationalité.

B. Dispositions constitutionnelles et autres dispositions fondamentales

4. L'ECRI avait noté dans son premier rapport que le Conseil constitutionnel avait toujours fermement maintenu le principe selon lequel l'ordre constitutionnel français est fondé sur l'égalité des citoyens devant la loi, ce qui est interprété comme étant contraire à la reconnaissance de groupes minoritaires. L'ECRI réitère sa préoccupation eu égard au fait que les droits

¹ *En particulier, l'idée de droits conférés à des « groupes » de personnes parlant des langues régionales et minoritaires et pouvant être exercés dans certaines parties du territoire français, ainsi que l'idée du droit d'employer dans la vie publique une langue autre que le français, ont été jugés contraires d'une part aux principes d'indivisibilité de la République, d'égalité devant la loi et d'unité du peuple français qui sont énoncés dans la Constitution française, d'autre part à l'article de la Constitution selon lequel le français est la langue de la République.*

des personnes liés à l'identité de certains groupes de la population de la France sont limités en vertu de l'interprétation de ce principe.

C. Dispositions en matière de droit pénal

5. Le droit pénal français contient plusieurs dispositions visant à lutter contre le racisme et l'intolérance et couvrant l'incitation à la haine raciale, la diffamation et l'injure, ainsi que les pratiques discriminatoires. On a enregistré en 1998 un accroissement du nombre des condamnations et un durcissement des peines infligées pour ces délits, notamment les pratiques discriminatoires. Cela tient sans doute à une meilleure mise en œuvre générale des dispositions pertinentes. Toutefois, on reconnaît en général, d'une part que le nombre d'affaires de ce type portées devant les tribunaux ne reflète pas la véritable ampleur de la discrimination et du racisme dans la société, et, d'autre part que l'application de ces dispositions est encore insuffisante. L'ECRI estime que par ailleurs la législation en la matière pourrait être encore affinée.
6. S'agissant de l'incitation à la haine raciale, de la diffamation et de l'injure à caractère racial, l'ECRI notait dans son premier rapport que le cadre législatif de la répression des propos racistes et xénophobes était constitué par la loi sur la presse, qui énonce des règles de procédure strictes pour la poursuite des délits qu'elle vise. L'ECRI se déclarait préoccupée par l'extrême brièveté du délai de prescription à respecter pour engager des poursuites judiciaires et par le caractère contraignant de la formule d'accusation à employer (la victime ayant à fournir l'exacte définition juridique des actes dont elle se plaint, faute de quoi le tribunal ne peut conclure à l'existence d'un autre délit, alors qu'il en a le pouvoir dans des affaires pénales ordinaires), qui pose un problème dans la mesure où la frontière est souvent ténue entre la diffamation à caractère racial, l'injure à caractère racial et l'incitation à la haine raciale. L'ECRI notait aussi que les tribunaux devaient mentionner un « groupe ethnique précis ou une religion précise » lorsqu'ils prononcent une condamnation pour propos racistes ; autrement dit, un individu parlant de l'« inégalité des races », par exemple, ne peut être poursuivi, puisqu'il ne se réfère ainsi à aucun groupe particulier. L'ECRI exprimait donc le souhait de voir adopter rapidement le projet de loi Toubon, qui faisait état de certaines de ces questions et dont le Parlement devait débattre. Or, malheureusement, le Parlement n'a jamais abordé ce point, qui semble même avoir été retiré de son ordre du jour. Les autorités françaises ont déclaré que dans ce domaine, priorité était actuellement donnée à l'amélioration de la législation en vigueur plutôt qu'à sa modification. Conformément à cet objectif, le ministère de la Justice a publié en juillet 1998 une directive ayant pour but de rendre plus efficace la poursuite des délits racistes, tant en ce qui concerne l'incitation à la haine raciale que les pratiques discriminatoires. Bien qu'il faille se féliciter de cette directive, l'ECRI estime pourtant qu'une vraie réforme législative s'impose toujours.

7. En ce qui concerne les dispositions interdisant la discrimination, comme l'ECRI le notait dans son premier rapport, la plupart des domaines de discrimination qui existent dans la vie publique, tels que le refus de fournir des biens ou services ou la discrimination en matière d'emploi, relèvent du Code pénal français. Ainsi, l'Article 225-2 du Code pénal couvre le refus de fournir des biens, des services ou un logement, les entraves à l'exercice normal d'une activité économique, le refus d'embauche, le licenciement et la subordination de la fourniture de biens, de services ou d'emplois à des conditions discriminatoires. Ces dispositions sont toutefois rarement appliquées : en 1997, par exemple, seules quatre condamnations ont été prononcées sur la base de l'Article 225-2 (contre dix en 1996), et aucune ne concernait une discrimination en matière d'emploi. Malgré les faits nouveaux susmentionnés, qui indiquent un usage relativement plus fréquent des dispositions en question², l'application de celles-ci reste à améliorer, la principale difficulté à laquelle elle se heurte étant - comme dans la plupart des autres pays - d'établir la preuve de l'acte discriminatoire. Des experts ont suggéré une inversion partielle de la charge de la preuve, notamment dans les affaires d'emploi. L'ECRI prend note avec intérêt des nouveautés observées dans ce domaine³ et encourage les pouvoirs publics à étudier les moyens de faciliter l'établissement de la preuve d'un acte discriminatoire dans d'autres domaines également.
8. En ce qui concerne les agressions et le harcèlement racistes, on signale une baisse de leur nombre et gravité au cours des dernières années. Les personnes d'origine nord-africaine semblent être les cibles les plus fréquentes de tels actes. Ces statistiques sont peut-être faussées par la réticence des victimes à porter plainte et par les difficultés qu'éprouvent le parquet et la police à retenir le mobile raciste des délits, étant donné qu'il n'y a pas de base juridique générale dans le code pénal français pour le faire. Dans sa recommandation de politique générale n° 1 sur la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance, l'ECRI recommande aux Etats membres de veiller à ce que les actes racistes et xénophobes soient réprimés avec vigueur, notamment en conférant un caractère particulier à des délits ordinaires, quoique d'inspiration raciste ou xénophobe, ou en permettant qu'il soit tenu compte particulièrement des mobiles racistes ou xénophobes de l'auteur du délit. En France, toutefois, les délits racistes ne sont pas définis comme étant des délits particuliers, et le mobile raciste n'est pas expressément qualifié de circonstance aggravante. L'ECRI estime qu'il faut donc envisager l'adoption de dispositions législatives de cette nature.

D. Dispositions en matière de droit civil et administratif

9. Bien que la France dispose d'un arsenal juridique relativement étendu contre le racisme et la discrimination, les dispositions en la matière sont éparpillées dans l'ensemble de la législation, et leur mise en œuvre ne s'est pas révélée

² Voir paragraphe 5 ci-dessus.

³ Voir, ci-dessous, "Discrimination en matière d'emploi".

aussi efficace qu'on l'aurait souhaité. L'ECRI souligne que dans bien des pays, il s'est avéré fort utile d'adopter un corps unique et exhaustif de lois combattant la discrimination dans tous les domaines de l'existence et se prêtant à une mise en œuvre efficace. Elle encourage en conséquence les autorités françaises à envisager l'adoption éventuelle d'un tel *corpus* législatif.

E. Organes spécialisés et autres institutions

10. Dans son premier rapport, l'ECRI notait qu'en dépit de la part importante prise par la Commission nationale consultative des droits de l'homme à la lutte contre le racisme et l'intolérance, les autorités françaises devaient envisager la création d'un organisme ayant compétence spéciale en la matière. En 1998, le rapport du Haut Conseil à l'intégration sur la lutte contre la discrimination et sur le respect du principe d'égalité a inclus parmi ses propositions en vue d'une action gouvernementale la création d'un organe institutionnel chargé spécialement de combattre la discrimination dans le pays. Un tel organe aurait pour principales fonctions de rassembler des données et des connaissances sur le phénomène de la discrimination, d'habiliter les victimes alléguées d'une discrimination à exercer plus efficacement leurs droits (y compris en examinant lui-même chaque plainte) et de promouvoir un débat public. En novembre 1998, le ministère de l'Emploi et de la Solidarité a chargé J.-M. Belorgey, membre éminent du Conseil d'Etat, d'établir un rapport sur les attributions éventuelles d'une autorité indépendante contre la discrimination. Ce rapport, publié le 6 avril 1999, recommande notamment que l'organe en question ait pouvoir d'examiner chaque plainte communiquée par le biais de certaines personnalités, de recourir aux autorités judiciaires et administratives, de donner son avis et de formuler des propositions sur les questions relevant de ses compétences, ainsi que de négocier l'adoption de codes de conduite et de plans d'action avec les partenaires sociaux.
11. D'autre part, les autorités françaises ont travaillé à l'établissement d'un groupement d'intérêt public indépendant ayant pour mission d'analyser le phénomène de la discrimination fondée sur l'origine ethnique, de formuler des recommandations et de promouvoir un débat public. Ce groupe d'études sur la discrimination (le GED) a vu le jour en avril 1999 ; il comprend des représentants de plusieurs ministères, d'un établissement public (le Fonds d'action sociale pour les travailleurs immigrés et leurs familles), d'une entreprise publique (la Société nationale du bâtiment pour les travailleurs) et d'une association de chercheurs. Le GED ayant été constitué en groupement d'intérêt public, d'autres organismes adhéreront très prochainement à ses travaux, en particulier les services publics de l'emploi et de la formation, les organisations nationales œuvrant dans la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la discrimination, ainsi que les partenaires sociaux.
12. L'ECRI se félicite de la création du GED. Elle n'en regrette pas moins que les projets visant à l'établissement d'une autorité indépendante du type envisagé dans le rapport Belorgey semblent avoir été mis de côté pour l'instant, et elle encourage les pouvoirs publics à poursuivre leurs efforts en vue de la création d'un tel organe, en tenant compte de la recommandation n° 2 de l'ECRI sur

les organes spécialisés dans la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance au niveau national, comme il cela avait été suggéré dans le premier rapport.

F. Accueil et statut des non-ressortissants

- *Immigration*

13. Depuis l'établissement du premier rapport de l'ECRI, le nouveau gouvernement a organisé une procédure de régularisation exceptionnelle, selon certains critères, d'étrangers en situation irrégulière. Conformément à la circulaire relative au réexamen de la situation de certaines catégories d'étrangers en situation irrégulière, entre juin 1997 et fin 1998, environ 143.000 étrangers en situation irrégulière ont demandé un tel permis, et environ 80.000 de ces demandes ont été satisfaites. Dans son premier rapport, l'ECRI notait que le Parlement devait adopter sous peu de nouvelles règles en matière d'immigration, et formulait l'espoir que ces règles résoudraient une partie des problèmes qui semblaient se poser du fait de la législation précédente⁴. Une loi sur l'immigration et le droit d'asile votée par le Parlement en mai 1998 (la « loi Chevènement ») fixe, entre autres, de nouvelles règles applicables aux étrangers en situation irrégulière. Des étrangers ayant demandé sans succès un permis de séjour entre juin 1997 et fin 1998 sont autorisés à en redemander un à la faveur de nouvelles dispositions figurant dans la loi. Elle contient des éléments positifs et prévoit la possibilité, pour certaines catégories de personnes, d'obtenir un permis de séjour d'un an assorti d'un permis de travail, afin de garantir leur droit à la vie privée et à la vie de famille. L'ECRI regrette cependant que ces possibilités de régularisation établies par la loi en question se trouvent réduites par des règlements d'application restrictifs. Elle encourage donc vivement les autorités françaises à veiller à ce que toute instruction administrative concernant l'application de la loi soit conforme à l'esprit de celle-ci et ne contienne pas d'éléments qui rendent la régularisation excessivement difficile.
14. Comme l'ECRI le soulignait dans son premier rapport, la modification fréquente des règles et politiques en matière d'immigration contribue, d'une manière générale, à instaurer un climat de ressentiment parmi les immigrés et de la méfiance dans le reste de la population. L'ECRI encourage donc, d'une part, le gouvernement français à persister dans son intention déclarée de stabiliser la situation et de clarifier la situation des immigrés dont le statut est incertain et, d'autre part, appelle de façon urgente les autorités françaises à prendre des mesures pour améliorer l'état général de l'opinion en ce qui concerne les immigrés dans la société française. Elle note, à cet égard, qu'en France comme dans la plupart des pays d'Europe, l'immigration constitue une question politiquement sensible et qu'au cours des dix dernières années, le débat relatif à l'immigration a été influencé par la présence déjà ancienne de l'extrême droite sur la scène politique nationale. Cela a parfois conduit les

⁴ Notamment la "loi Debré", dont l'ECRI notait dans son premier rapport que tout en régularisant la situation de certaines catégories d'immigrés, elle faisait courir à des immigrés séjournant jusqu'alors légalement en France le risque de se retrouver en situation irrégulière.

principaux partis politiques à adopter des positions restrictives en matière d'immigration parce qu'ils craignaient de perdre le soutien électoral de larges fractions de la population sensées être hostiles aux étrangers. Or, l'évolution récente de la politique française s'étant caractérisée par un affaiblissement de l'extrême droite, on espère que le débat relatif à l'immigration pourra s'appuyer de plus en plus sur une idée de la société fondée sur des principes de justice et de solidarité.

15. En ce qui concerne le droit des non-ressortissants de l'Union européenne de voter aux élections locales, l'ECRI rappelle que plusieurs textes élaborés au sein du Conseil de l'Europe prévoient le droit de vote aux élections locales pour les non-ressortissants qui sont des résidents de longue durée⁵. L'ECRI estime qu'on améliorerait l'intégration et la participation sociales des non-ressortissants qui sont des résidents de longue durée en accordant à cette catégorie de personnes le droit de vote aux élections locales. Ceci inciterait aussi les partis politiques à prendre pleinement en considération les intérêts des non-ressortissants. L'ECRI sait que l'adoption d'un amendement constitutionnel qui autoriserait cette catégorie de personnes à participer aux élections municipales a été envisagée au cours des années quatre-vingt, mais a été abandonnée ensuite, et elle encourage les autorités françaises à reprendre leurs travaux dans ce sens.

- Réfugiés et demandeurs d'asile

16. La loi Chevènement a inauguré la notion d'asile territorial, lequel peut être accordé par le ministère de l'Intérieur aux étrangers dont la vie, la liberté ou le droit de ne pas subir un traitement inhumain ou dégradant seraient menacés si on les renvoyait dans leur pays. Ce statut donne droit à la délivrance d'un permis de séjour et de travail valable pour un an. Cette nouveauté est assurément la bienvenue, mais l'ECRI s'inquiète que la loi l'assortisse de restrictions (par exemple, l'extension de la procédure d'examen, accélérée aux demandes d'asile formulées par des personnes venant de pays supposés «surs») qui pourraient rendre l'exercice du droit d'asile excessivement difficile.
17. Dans son premier rapport, l'ECRI observait d'une manière générale que l'expulsion des demandeurs d'asile devait toujours se faire dans le plein respect des droits de l'homme. Il a pourtant été signalé des cas où l'Etat français avait traité avec un retard excessif les demandes d'asile émises par des personnes se trouvant dans la zone d'attente d'un aéroport et où les observateurs avaient éprouvé des difficultés à accéder à ces zones. Il y a eu aussi des comptes rendus inquiétants d'usage excessif de la force contre des demandeurs d'asile de la part des agents des services de police en poste aux frontières. L'ECRI souligne que même si les autorités contestent la validité d'une demande d'asile, elles ne doivent pas traiter l'intéressé comme un

⁵ Voir la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local (Article 6), ainsi que la Recommandation 1082 (1988) de l'Assemblée parlementaire relative au droit de résidence permanente des travailleurs migrants et des membres de leur famille (paragraphe 9.b.v).

délinquant, et que toute mesure prise à l'égard de cette personne doit respecter cet impératif.

18. Le premier rapport recommandait que des mesures soient prises pour combattre préjugés et fausses opinions sur des réfugiés et demandeurs d'asile. L'ECRI considère que ces mesures s'imposent toujours à l'heure actuelle, car il semble que l'opinion publique associe souvent cette catégorie de personnes à la criminalité et surestime le fardeau financier que celles-ci représentent.

- *Non-ressortissants dans les départements et territoires d'outre-mer (DOM-TOM)*

19. L'ECRI se préoccupe vivement de la situation des non-ressortissants présents dans certains départements et territoires français d'outre-mer (DOM-TOM). En effet, les immigrés, dont beaucoup sont en situation irrégulière, y feraient l'objet de contrôles d'identité discriminatoires et arbitraires, même à domicile, seraient parfois expulsés en l'absence de sauvegardes judiciaires, privés de protection sociale ou même - à l'occasion - de la possibilité d'inscrire leurs enfants à l'école, et exploités sur le marché local du travail. Certains se seraient vu refuser le statut de réfugié alors qu'ils venaient de pays voisins où on les persécutait. L'ECRI n'ignore pas que les départements et territoires considérés présentent des particularités, par exemple la liberté de mouvement caractérisant depuis toujours ces régions, ou encore la proportion extrêmement élevée d'étrangers dans la population de certains d'entre eux (environ 50%) ; elle n'en juge pas moins préoccupante la situation des étrangers dans ces DOM-TOM et prie instamment les autorités françaises de prêter une attention immédiate aux problèmes précités.

G. Education et sensibilisation

20. Dans sa recommandation de politique générale N° 1 sur la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance, l'ECRI recommande aux Etats membres « de veiller à ce que les programmes scolaires, en histoire par exemple, soient conçus de façon à faire apprécier davantage la diversité culturelle ». L'ECRI encourage les autorités françaises à faire en sorte que l'éducation à la tolérance et au respect de la différence y occupe une place primordiale. En outre, l'ECRI estime qu'il serait extrêmement bénéfique, dans le cadre du programme d'histoire, d'enseigner aux élèves ce que la population immigrée apporte à la France.

H. Accès aux services publics

- *Accès à l'enseignement*

21. On constate une sur-représentation croissante d'enfants étrangers ou d'enfants issus de l'immigration dans certaines écoles. La proportion de ces enfants dans les établissements en question est souvent très supérieure à celle des étrangers ou des personnes d'origine étrangère dans les académies correspondantes. L'ECRI sait que les pouvoirs publics ont pris des mesures constructives pour améliorer le niveau d'instruction des couches défavorisées de la population française, notamment en adoptant il y a près de vingt ans un programme permanent qui consiste à consacrer davantage de ressources aux écoles des zones à forte proportion de personnes défavorisées (zones d'éducation prioritaire ou ZEP). Bien que ces initiatives comportent plusieurs aspects positifs et méritent donc d'être saluées, elles ne semblent pas avoir eu d'incidence positive sur la cohésion sociale. C'est pourquoi l'ECRI encourage les autorités françaises à passer en revue les mesures prises dans ce domaine et à s'attaquer en priorité aux causes du phénomène de séparation observé dans les écoles en question. Ayant noté, dans son premier rapport en 1998, que le Haut Conseil à l'Intégration suggérait la création - sous l'égide du ministère de l'Éducation nationale - d'un organisme chargé de traiter exclusivement les questions d'intégration, elle encourage les autorités françaises à poursuivre l'examen de cette proposition.
22. L'ECRI note en outre que dans certains cas, les lacunes linguistiques - si l'on n'y remédie pas le plus tôt possible - peuvent aboutir à une sur-représentation d'élèves étrangers ou d'origine étrangère dans les classes d'intégration. Elle souligne donc la nécessité d'intégrer rapidement et efficacement les élèves présentant des lacunes en français en intensifiant à la fois les cours d'intégration qui existent déjà et les mécanismes permettant de relier ces classes en permanence à l'enseignement ordinaire.
23. On a signalé des cas où une municipalité refusait d'inscrire des enfants d'immigrés à l'école ou en maternelle. De tels refus s'appuieraient, soit sur une vérification trop poussée des conditions à remplir pour faire inscrire son enfant (par exemple, lieu de résidence ou exercice effectif de l'autorité parentale), soit sur la non-présentation de documents exigés de façon illégale, le plus souvent un permis de séjour. L'ECRI prie donc instamment les pouvoirs publics de rappeler avec davantage de force les lois et règlements applicables en la matière.

- *Accès au logement*

24. Un nombre disproportionnellement élevé d'immigrés et personnes d'origine immigrée vivent dans des zones désavantagées, et dans des logements publics ou privés insalubres. Bien que cette situation soit due en partie au manque de ressources - celles-ci sont souvent plus modestes dans cette catégorie de la population -, la discrimination raciale y contribue cependant également. L'ECRI appelle de façon urgente les autorités françaises à

renforcer leurs efforts de lutte contre la discrimination en ce domaine. En outre, bien que l'ECRI soit consciente que les politiques en matière de logement sont destinées avant tout à aider ceux qui se trouvent en situation de désavantage économique, elle suggère que l'on pourrait répondre d'une meilleure façon aux besoins des immigrés en prenant des dispositions tenant compte des obstacles supplémentaires que rencontrent ces derniers.

I. Groupes vulnérables

25. La France envisage la question de la diversité culturelle sous l'angle du modèle républicain, qui rejette toute distinction fondée sur la race, la classe sociale ou la religion, et considère la volonté commune de vivre ensemble comme le seul fondement de la société. Cette optique aboutit à une politique axée sur l'intégration à la société d'accueil, dans la reconnaissance des différences culturelles, mais sans la volonté de les promouvoir. La France se donne donc pour but ultime l'intégration culturelle de tous les individus en fonction d'une notion singulière de la citoyenneté, d'où sa réticence à parler de «groupes minoritaires» et de «communautés» à propos de citoyens français. Cependant, l'ECRI estime que ces groupes existent *de facto* et que, comme souligné ci-dessus ⁶, les droits des personnes liés à l'identité de ces groupes de la population en France sont restreints.

J. Antisémitisme

26. Bien qu'en France, les Juifs et la communauté juive ne semblent pas être la seule, ni même la principale cible de l'intolérance de l'extrême droite et de ses sympathisants, l'antisémitisme fait indéniablement partie du fond idéologique de l'extrême droite française. La Commission nationale consultative signale une régression des actes de violence et de harcèlement antisémites en 1998, mais près de la moitié des actes d'intimidation (menaces, graffiti, tracts, etc.) présentent un caractère antisémite. L'ECRI encourage les autorités à garder la situation sous examen.

K. Roms/Tsiganes

27. Une proportion considérable de la population rom/tsigane de France n'est pas sédentaire. Bien qu'une loi de 1990 impose aux municipalités de plus de 5.000 habitants de prévoir un terrain où les gens du voyage puissent faire halte, l'application de cette loi laisserait à désirer, notamment parce que beaucoup de municipalités n'ont pas prévu de tels espaces ou parce que les espaces prévus ne conviennent pas. Cela amène les Roms/Tsiganes à s'installer sur des terrains d'où ils sont souvent expulsés. Le fait de refuser aux gens du voyage le droit de faire halte a d'importantes répercussions sur leurs possibilités d'emploi et de scolarisation. L'ECRI prie donc instamment les

⁶ Voir dispositions constitutionnelles

autorités françaises de se pencher sur la question. La Commission consultative nationale sur les gens du voyage établie en août 1999 pourrait jouer un rôle important à cet égard.

L. Suivi de la situation

28. Comme l'ECRI le notait dans son premier rapport, la philosophie égalitaire de la République française s'oppose à la catégorisation officielle des groupes ethniques ou raciaux dans les statistiques. Les deux principales catégories utilisées sont donc les «étrangers» et les «nationaux», l'établissement de distinctions ethniques étant contraire à la Constitution et expressément interdit par le Code pénal. L'ECRI souligne qu'étant donné les difficultés qui en découlent pour rassembler des données précises concernant à la fois l'incidence de la discrimination raciale et les indicateurs sociaux relatifs à certaines parties de la population française, il serait bon de revenir sur cette philosophie.

M. Conduite de certaines institutions

- *Représentants de la loi*

29. Il a été signalé plusieurs cas où des représentants de la loi avaient fait un usage excessif de la force contre des détenus ou autres personnes qui étaient entrées en contact conflictuel avec eux, parmi lesquelles une forte proportion d'immigrés. Dans certains cas, des armes à feu ont été utilisées sans nécessité, entraînant parfois mort d'homme. Il est fait état aussi de mauvais traitements et de mauvaises conditions de détention dans les commissariats de police, ces pratiques répréhensibles concernant particulièrement des personnes d'origine nord-africaine. En outre, des étrangers et des personnes d'origine immigrée se plaignent d'être soumis à des contrôles d'identité discriminatoires.
30. Les autorités françaises sont conscientes de ces problèmes et ont pris des initiatives pour les résoudre. De l'avis de l'ECRI, cependant, il faut veiller à ce que toute mesure prise par l'Etat central se répercute jusqu'à la base, c'est-à-dire au niveau des agents de police. L'ECRI note que le code d'éthique de la police nationale française prévoit le respect absolu de toutes les personnes, quelles que soient leur origine, leur condition sociale et leurs convictions politiques, religieuses ou philosophiques. Le plus souvent, toutefois, l'administration centrale de la police et celle de la gendarmerie nationale n'enquêtent guère sur les allégations de mauvais traitements. Dans son premier rapport, l'ECRI recommandait la création d'un organe indépendant extra-judiciaire chargé d'examiner des affaires de mauvais traitements infligés par des membres des forces de l'ordre. L'ECRI est heureuse d'apprendre que le Parlement français est en train d'examiner un projet de loi portant institution d'une autorité extra-judiciaire indépendante ayant compétence pour examiner les infractions aux codes d'éthique de tous les types d'agents de sécurité. Elle espère que cette autorité sera habilitée à se saisir aussi des

plaintes des détenus et encourage les autorités françaises à adopter des que possible un projet de loi dans ce sens.

31. Chaque séance de formation des agents de la police nationale est consacrée en partie au respect du code d'éthique. De plus, des cours de formation fournissant des informations sur les communautés étrangères vivant en France ont été inaugurés récemment. L'ECRI encourage les autorités françaises à continuer d'intensifier leurs efforts dans ces domaines. Elle souligne, en outre, l'urgence d'organiser davantage de formation efficace du personnel pénitentiaire au sujet des droits de l'homme et de la non-discrimination.
32. L'ECRI est au fait des initiatives actuelles ayant pour but d'améliorer la représentation des personnes d'origine immigrée dans les rangs de la police. C'est ainsi que des jeunes venant de milieux défavorisés sont recrutés sur des «emplois-jeunes» comme agents auxiliaires de sécurité. L'ECRI relève cependant que les personnes d'origine immigrée sont encore sous-représentées au sein de la police et encourage donc les autorités à poursuivre leurs efforts en vue d'y remédier. Cela pourrait du reste s'avérer être un moyen efficace d'atténuer les tensions dans les zones où les relations entre agents des forces de l'ordre et membres des communautés locales - en particulier les jeunes issus de l'immigration - sont difficiles.

N. Médias

33. L'ECRI considère qu'une des difficultés à surmonter par la société française actuelle est de se reconnaître et de se percevoir pleinement comme multiculturelle. Dans ce contexte, les médias audiovisuels peuvent jouer un rôle primordial, car en France comme dans la plupart des pays européens, ils représentent l'un des moyens les plus puissants dont dispose la société pour construire l'image qu'elle a d'elle-même. Or, il semble subsister à l'heure actuelle une nette distance entre la réalité des choses et le reflet que les médias renvoient à la société française. Cela apparaît dans la représentation parfois simpliste et stéréotypée des communautés minoritaires, ainsi que dans le manque d'émissions illustrant l'apport réel de ces communautés au patrimoine culturel national. L'ECRI sait que le Haut Conseil de l'Audiovisuel examine actuellement ces questions, et elle forme l'espoir de voir adopter bientôt des mesures visant à rendre plus visible, dans les médias, le rôle réel que les communautés minoritaires jouent dans le pays.
34. L'ECRI estime qu'il faut veiller également à la présentation responsable de l'information dans la presse écrite et l'audiovisuel, Par exemple, toute précision de nationalité, de pays d'origine, d'appartenance ethnique, de religion, etc. est à éviter, sauf si elle est pertinente. L'ECRI souligne que c'est là un domaine dans lequel des codes de conduite pourraient s'avérer utiles.

SECTION II: PROBLEMES PARTICULIEREMENT PREOCCUPANTS

35. Dans cette section de ses rapports par pays, l'ECRI souhaite attirer l'attention sur un nombre limité de questions qui, à son avis, méritent une attention particulière et urgente de la part du pays concerné. Dans le cas de la France, l'ECRI souhaiterait attirer l'attention sur la question de la discrimination dans l'emploi et sur la situation des jeunes issus de l'immigration.

0. Discrimination dans l'emploi

36. Bien que le manque de statistiques décomposées en fonction de l'origine ethnique s'oppose, en France, à ce qu'on obtienne une image précise de l'incidence de la discrimination raciale et ethnique dans tous les domaines, il est généralement reconnu que l'emploi est un des domaines où cette incidence est la plus grande. En effet, le taux de chômage des citoyens non ressortissants de l'Union européenne est presque trois fois supérieur à celui des nationaux ; d'autre part, les personnes appartenant à cette catégorie ont été plus affectées que le reste de la population par la hausse du chômage observée au cours des vingt-cinq dernières années, et il y a pour elles moins de sécurité de l'emploi que pour les nationaux. La possession de la nationalité française n'apparaît pas comme une entrave aux pratiques discriminatoires, puisque le chômage semble frapper la population française d'origine immigrée de la même manière que les résidents étrangers. De plus, certaines études tendent à démontrer que ces déséquilibres ne peuvent être imputés uniquement à des différences de niveau d'instruction.
37. Ces dernières années, le débat public relatif aux problèmes de discrimination raciale et ethnique en France s'est beaucoup focalisé sur le chômage. A cet égard, l'ECRI se félicite de la nouvelle stratégie du gouvernement qui a pour but de mener la lutte contre la discrimination raciale et ethnique dans tous les domaines relevant de la politique française d'intégration. La Ministre de l'Emploi et de la Solidarité a déclaré son intention de faire de la lutte contre la discrimination raciale et ethnique dans les lieux de travail l'un de ses objectifs prioritaires. L'ECRI forme l'espoir que cette intention se traduira par l'adoption rapide de mesures concrètes et efficaces pour tenter de résoudre les problèmes qui se posent actuellement dans certains domaines relatifs à l'emploi.
38. L'un de ces domaines est la mise en œuvre effective des dispositions anti-discriminatoires en vigueur qui, comme on l'a relevé ci-dessus⁷, restent pratiquement inappliquées pour l'instant. Cette situation tient en partie aux difficultés rencontrées par l'employé pour établir la réalité des motifs discriminatoires qu'il prête à son employeur. A cet égard, l'ECRI prend note avec intérêt des propositions actuelles de réforme du Code du travail tendant à faciliter l'établissement de la preuve de tout manquement au principe de non-discrimination. Ces modifications placeraient l'employé dans une

⁷ Voir ci-dessus *Dispositions en matière de droit civil et administratif*.

meilleure posture pour prouver les motifs discriminatoires de son employeur. L'ECRI soutient la proposition visant à les appliquer non seulement au recrutement, aux sanctions et aux démissions, mais aussi à tous les stades de la carrière de l'intéressé. Un manquement au principe général de non-discrimination énoncé par le Code du travail (Article 122-45) rend son auteur passible uniquement de sanctions civiles (c'est-à-dire d'une annulation de la mesure discriminatoire). Toutefois, une autre réforme envisagée pourrait aussi accroître l'efficacité de l'Article 225-2 du Code pénal (qui réprime le refus de recruter et le licenciement pour motifs discriminatoires, ainsi que le fait de soumettre l'offre de biens, de services ou d'emplois à des conditions discriminatoires⁸) en précisant le pouvoir qu'ont les inspecteurs du travail de rendre compte du non-respect de cet article lorsqu'ils constatent des actes discriminatoires. Une autre proposition de réforme prévoit que les syndicats soient habilités à introduire une action en justice en cas de discrimination raciale ou ethnique à l'encontre d'un employé ou d'un adhérent pour autant que celui-ci ne s'y oppose pas. Il est proposé aussi de mettre en place des garde-fous visant à empêcher tout représentant de groupe raciste et xénophobe de se présenter aux élections des conseils de prud'hommes, juridictions électives ayant compétence pour régler les conflits du travail. L'ECRI encourage les pouvoirs publics à faire adopter rapidement ces projets de réforme.

39. De telles mesures sont naturellement les bienvenues, mais l'ECRI les juge insuffisantes. On devrait s'efforcer davantage de sensibiliser les principaux acteurs privés et publics à tout ce qui concerne la discrimination raciale dans les lieux de travail, ainsi qu'à l'urgence de la combattre efficacement. Les mesures de formation prises à cet égard devraient s'adresser, entre autres, aux agences nationales pour l'emploi (ANPE), aux instituts publics de formation et aux services décentralisés de l'emploi. Il faudrait aussi trouver le moyen de promouvoir ce type de formation et de sensibilisation au sein des syndicats comme des services du personnel de chaque entreprise. D'une manière plus générale, l'ECRI encourage vivement les autorités françaises à promouvoir le dialogue, en particulier au niveau local, entre les différents acteurs sociaux, politiques et économiques concernés, afin de stimuler l'adoption de nouvelles initiatives et stratégies dans la lutte contre la discrimination sur le marché du travail.
40. L'ECRI souligne en outre que toute stratégie nationale ou locale visant à lutter contre la discrimination raciale dans l'emploi profiterait d'une vision plus nette des façons dont la discrimination se manifeste concrètement sur le marché français du travail. Elle croit savoir qu'on espère voir le GED jouer un rôle essentiel à cet égard, mais souligne qu'une étude d'après l'origine ethnique et couvrant à la fois les nationaux et les non-ressortissants serait un instrument des plus précieux pour une meilleure connaissance de ces problèmes.

⁸ Voir ci-dessus *Dispositions en matière de droit pénal*.

41. L'ECRI craint, par ailleurs, qu'étant donné l'optique générale dans laquelle on envisage en France la lutte contre la discrimination, il ne soit difficile de s'attaquer efficacement à la discrimination dans l'emploi vis-à-vis des non-ressortissants. En effet, si elle apprécie à sa juste valeur la crainte qu'a la France de voir la discrimination raciale menacer l'un des principes fondamentaux de la République, c'est-à-dire l'égalité entre tous les citoyens, elle souligne toutefois que cette approche ne doit pas avoir pour résultat l'octroi d'une moindre attention à la discrimination raciale pratiquée sur le marché du travail à l'encontre des non-ressortissants. Par exemple, un nombre considérable de professions sont actuellement inaccessibles à des personnes non citoyennes de l'Union européenne. Cependant, pour certains d'entre eux du moins, il n'existe aucun motif valable de justifier que l'accès en soit réservé aux seuls ressortissants français ou de l'Union européenne. L'ECRI encourage donc les pouvoirs publics dans leurs efforts pour passer en revue toutes les professions actuellement inaccessibles à des personnes non citoyennes de l'Union européenne afin de déterminer si ces restrictions sont justifiées ou non, et à supprimer tout obstacle indu qui serait ainsi repéré. Etant donné, de plus, que dans certaines professions, il existerait une inégalité de traitement financier entre ressortissants français (ou citoyens de l'Union européenne) et personnes non citoyennes de l'Union, l'ECRI estime que cet aspect des choses demande à être examiné, lui aussi.

P. Jeunes issus de l'immigration

42. L'ECRI est particulièrement préoccupée par l'exclusion sociale dont souffrent de nombreux jeunes issus de l'immigration, français pour la plupart. L'emploi, là encore, est un des domaines où l'exclusion de cette partie de la population française est la plus évidente. Les jeunes rencontrent des difficultés aussi dans l'accès aux loisirs, au logement et à l'enseignement, ainsi que dans les relations avec la police.
43. Dans un contexte de chômage assez général, les jeunes issus de l'immigration ont une situation particulièrement précaire et se heurtent à de multiples obstacles. En effet, ils subissent non seulement les préjugés relatifs aux jeunes en général, mais aussi ceux entretenus vis-à-vis des personnes d'origine étrangère. Ce qui renforce encore ces obstacles, c'est le manque de relations (familiales, notamment) pouvant faciliter l'entrée sur le marché du travail. C'est ainsi que, par exemple, le taux de chômage des jeunes hommes dont les deux parents sont nés en Algérie est presque quatre fois plus élevé que celui des jeunes hommes du même âge, mais d'origine française. Or, cela ne saurait s'expliquer uniquement par des différences de résultats scolaires, car à qualifications égales, le taux de chômage de la première catégorie de jeunes représente encore le double de celui de la seconde.

44. En ce qui concerne l'accès aux activités de loisir, il y a eu plusieurs comptes rendus préoccupants de cas où des jeunes issus de l'immigration, notamment d'origine nord-africaine, s'étaient vu interdire l'accès à des boîtes de nuit. D'autre part, comme on l'a noté plus haut, des enfants issus de l'immigration sont séparés des autres enfants dans certaines écoles du pays. Enfin, les relations entre les jeunes issus de l'immigration et la police sont souvent tendues, notamment dans les quartiers défavorisés.
45. C'est afin de s'attaquer aux problèmes posés par l'exclusion de cette partie de la population française que le ministère de l'Intérieur a établi, en mars 1999, les Commissions départementales pour l'accès à la citoyenneté (CODAC). Ces Commissions, placées sous la responsabilité directe du préfet de chaque département, se composent de représentants de l'ensemble des services déconcentrés de l'Etat (y compris la police, les services décentralisés de l'emploi et les institutions s'occupant du logement), des autorités locales, des syndicats et des associations locales (y compris associations anti-racistes). Le principal objectif que l'on vise avec ces Commissions est d'aider les jeunes issus de l'immigration à se faire une place dans la société, à trouver un emploi, à améliorer leurs relations avec l'administration et les employeurs, ainsi qu'à accéder plus facilement au logement et aux activités de loisir. Les représentants de l'Etat et chaque particulier peuvent signaler des faits portant sur des pratiques discriminatoires devant les CODAC. Un secrétariat permanent assure la réception de ces signalements de faits émanant de particuliers, y compris de non-ressortissants, et après les avoir étudiées, il les soumet tous les trois mois à la CODAC, présidée par le préfet, à la suite de quoi celui-ci peut les transmettre au parquet. Outre la réception de signalements de faits, les CODAC ont pour tâches de sensibiliser les employeurs, les agences de recrutement et le grand public, ainsi que les membres du groupe cible lui-même, d'évaluer la portée des pratiques discriminatoires dans tous les domaines de l'existence, de diffuser des renseignements sur les filières publiques d'emploi et de formation professionnelle, d'évaluer les difficultés touchant au recrutement de jeunes issus de l'immigration et de formuler des propositions.
46. L'ECRI se félicite de la création des CODAC. En effet, on l'a informée que le fonctionnement de ces Commissions avait déjà abouti à un nombre considérable de dépôts de plainte ; de plus, les organes en question ont constitué un forum pour le lancement d'initiatives locales intéressantes concernant, par exemple, le recrutement dans la police et l'accès aux boîtes de nuit. L'ECRI estime cependant qu'il faudrait faire connaître davantage ces commissions pour en faciliter l'accès aux victimes potentielles de discrimination, et souligne la nécessité d'une large participation des associations anti-racistes aux activités de ces organes.
47. L'ECRI note aussi qu'il existe des programmes du ministère de l'emploi et de la solidarité visant à aider les jeunes exposés au risque d'exclusion. On trouve parmi eux des systèmes de prise en charge (parrainage) dans lesquels des bénévoles accompagnent les jeunes en question - parce que les intéressés ont un faible niveau d'instruction, qu'ils viennent de quartiers ou de milieux marginaux ou qu'ils sont en butte à une discrimination raciale et ethnique -

dans le but de les aider à entrer sur le marché du travail et à s'y maintenir. Plus du tiers des jeunes ainsi pris en charge sont issus de l'immigration. D'autres programmes faisant alterner période de travail et de formation ainsi que des sessions d'évaluation des difficultés ont été mis en place récemment. L'ECRI se félicite de ces diverses initiatives et préconise qu'on les renforce après en avoir évalué l'efficacité. Elle espère, en particulier, que dans leur mise en œuvre, on tiendra dûment compte du désavantage supplémentaire auquel doivent faire face les personnes issues de l'immigration, exposées à d'éventuelles discriminations raciales.

BIBLIOGRAPHIE

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

1. CRI (98) 47 : Rapport sur la France, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, juin 1998
2. CRI (96) 43 : Recommandation de politique générale n°1 de l'ECRI : La lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, Octobre 1996
3. CRI (97) 36 : Recommandation de politique générale n° 2 de l'ECRI Les organes spécialisés dans la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance au niveau national, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, juin 1997
4. CRI (98) 29 : Recommandation de politique générale n° 3 de l'ECRI : La lutte contre le racisme et l'intolérance envers les Roms/Tsiganes, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, mars 1998
5. CRI (98) 30 : Recommandation de politique générale n° 4 de l'ECRI : Enquêtes nationales sur l'expérience et la perception de la discrimination et du racisme par les victimes potentielles, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, mars 1998
6. CRI (98) 80 : Mesures juridiques existantes dans les Etats membres du Conseil de l'Europe en vue de lutter contre le racisme et l'intolérance, Strasbourg 1998
7. CDMG (99) 7 final: « Evolution récente des politiques relatives aux migrations et aux migrants », Comité européen sur les migrations, Conseil de l'Europe, 1999
8. CDMG (98) 11 : « Sécurité de résidence des immigrés de longue durée : étude comparative de la législation et de la pratique des pays européens », Comité européen sur les migrations, Conseil de l'Europe, Février 1998
9. CPT/Inf (98) 7 : Rapport au Gouvernement de la République française relatif à la visite effectuée par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) en France du 6 au 18 octobre 1996
10. Réponse des autorités françaises au questionnaire de l'ECRI
11. Circulaire de la Délégation Générale à l'Emploi et à la Formation Professionnelle, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, No 98/36, 20 octobre 1998
12. Circulaire du Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, N° CRIM. 98-6/E1, 16.07.1998, 18 juillet 1998
13. Mise en place des Commissions Départementales d'Accès à la Citoyenneté, Ministère de l'Intérieur, 3 mars 1999

14. Communication en Conseil des Ministres de Mme Martine Aubry, Ministre de l'Emploi et de la Solidarité, sur la politique d'intégration, 24 octobre 1998
15. Guide pratique de la déontologie dans la police nationale, Haut Conseil de Déontologie de la Police Nationale, Ministère de l'Intérieur, 1998
16. Décision N° 99-412 DC du Conseil Constitutionnel
17. Convention constitutive du groupement d'intérêt public "Groupe d'études sur les discriminations" (GED)
18. Patrick Aubert, Actions menées par la Direction de la Population et des Migrations pour lutter contre les discriminations à l'embauche et dans l'emploi, Notes et Documents N° 41, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, July 1998
19. Parrainage pour l'emploi des jeunes - Guide pratique, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, 1999
20. Table ronde sur les discriminations dans le monde du travail Etat-partenaires sociaux, Synthèse des actions, 11 May 1999
21. Lutte contre les discriminations: faire respecter le principe d'égalité, Rapport au Premier ministre, Haut Conseil à l'Intégration, Paris, 1998
22. Dixième Rapport d'activité, Conseil Supérieur de l'Audiovisuel, 1999
23. Communiqué N° 405, Conseil Supérieur de l'Audiovisuel, Direction de la Communication et des Etudes, octobre 1999
24. 1998 : La lutte contre le racisme et la xénophobie - Exclusion et Droits de l'Homme, Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme, Paris, 1999
25. 1997 : La lutte contre le racisme et la xénophobie - Exclusion et Droits de l'homme, Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme, Paris, 1998
26. M. Jean-Michel Belorgey, Lutter contre les discriminations, Avril 1999
27. CCPR/C/76/Add. 7 : Troisièmes rapports périodiques que les Etats parties devaient présenter en 1992 : France, 15 mai 1997
28. CCPR/C/79/Add.80 : Observations finales du Comité des droits de l'homme, 4 août 1997
29. E/CN.4/AC.46/1998/3/Add.43 : Information and Comments Received from Governments, United Nations Bodies, Specialized Agencies, Intergovernmental and Non-Governmental Organizations, 7 juillet 1998
30. Jeroen Doomernik, *The effectiveness of integration policies towards immigrants and their descendants in France, Germany and the Netherlands*, International Migration Papers W 27, International Labour Office, 1998
31. Country Report on Human Rights Practices for 1998, US Department of State, février 1999

32. Country Report on Human Rights Practices for 1997, US Department of State, janvier 1998
33. Rapport annuel 1999 (human rights developments in 1998), International Helsinki Federation for Human Rights, 1999
34. Rapport CRIDA, 1998
35. Extrémisme en Europe, CERA, 1998 Survey, 1998
36. Rapport Annuel 1999, Amnesty International, 1999
37. EUR 21/05/98 : *France - Excessive force : A summary of Amnesty International's concerns about shootings and ill-treatment*, avril 1998
38. Antisemitism World Report 1997, Institute for Jewish Policy Research and American Jewish Committee, 1998
39. France - Vers une Politique du Droit d'Asile Juste et Humaine, Human Rights Watch/Helsinki, Vol 9, No. 12 (D)
40. Extraits de publications du "European Race Bulletin »
41. Plein Droit, Revue du GISTI NO 41-42, avril 1999; N° 43, Septembre 1999
42. La Scolarisation des enfants étrangers, GISTI, mars 1999
43. Des étrangers sans droits dans une France bananière, Rapport de Mission en Guyane et à Saint-Martin, GISTI, mars 1996
44. Zones d'attente des ports des aéroports et des gares ferroviaires - Visite des associations habilitées, Rapport 1997-1998, Anafé, décembre 1998
45. Charles Korman, L'Ange, La bête et les hommes: La situation française en matière de législation antiraciste, Gazette du Palais, 8-10 octobre 1998
46. Les derniers développements de la législation antiraciste, Gazette du Palais, 1-4 janvier 1998
47. Jeunes en difficulté : mise en œuvre des "Trajets d'accès à l'emploi" (Trace), Liaisons Sociales, 9 novembre 1998 N° 7938

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

ANNEXE

L'ECRI rappelle que l'analyse figurant dans son rapport sur la France est datée du 10 décembre 1999, et que tout développement intervenu ultérieurement n'y est pas pris en compte.

Lors du processus de dialogue confidentiel entre les autorités gouvernementales françaises et l'ECRI sur le projet de texte sur la France préparé par celle-ci, et un certain nombre de remarques des autorités gouvernementales françaises ont été prises en compte par l'ECRI, qui les a intégrées à son texte.

Cependant, à l'issue de ce dialogue, les autorités gouvernementales françaises ont expressément demandé à ce que soient reproduites en annexe leurs observations suivantes.

OBSERVATIONS DES AUTORITES DE LA FRANCE CONCERNANT LE RAPPORT DE L'ECRI SUR LA FRANCE

1. Observations liminaires:

Ces observations d'ordre général, concernent plus particulièrement les paragraphes, 25, et 28 du rapport. Dans ces paragraphes en effet, les rédacteurs du projet, semblent mettre en cause le modèle républicain français, fondé sur les principes d'indivisibilité de la nation et d'égalité de tous les citoyens devant la loi, qui sont issus d'une tradition juridique bicentenaire. Il convient donc rappeler à cet égard les termes de l'article premier de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, qui a servi de référence pendant tout le XIXème siècle à de nombreux peuples luttant pour conquérir leur liberté, et qui a été la première source inspiratrice de la Déclaration universelle des droits de l'homme :

« Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits. Les distinctions sociales ne peuvent être fondées que sur l'utilité commune ».

L'article premier de la Constitution française reprend cette conception en disposant notamment:

*« La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances.
(...) »*

L'édifice, républicain français repose donc sur un pacte social qui transcende toutes les différences, auquel peut adhérer volontairement tout individu, quelles que soient ses caractéristiques biologiques ou ses convictions personnelles.

Il résulte de cette conception que la notion juridique de « minorité » est étrangère au droit français, ce qui ne veut pas dire que les particularismes identitaires ne soient pas reconnus. Mais ceux-ci relèvent d'un choix individuel d'ordre privé, gouverné par la liberté de pensée et de conscience, et non de critères objectifs.

Si, pour sa part, l'ECRI croit devoir estimer que des groupes minoritaires, "existent de facto" et que les « droits des personnes liés à l'identité de ces groupes de la population en France (sont) restreints » force est cependant d'observer qu'une telle appréciation de la réalité sociologique française ne fait l'objet d'aucun consensus au sein même de notre pays.

Elle suppose en effet une conception de la citoyenneté qui distinguerait entre les individus en fonction de leur appartenance à tel ou tel groupe ethnique ou religieux. Une telle conception n'est pas transposable à la situation de la France. A titre d'exemple, comment identifier au sein de la population française le groupe des « personnes d'origine nord-africaine », pour reprendre une expression figurant dans le rapport? Faut-il distinguer entre ceux qui, tout en vivant en France, ont la nationalité algérienne, tunisienne ou marocaine, et ceux qui tout étant originaires de ces pays ont désormais la nationalité française? Mais dans, cette hypothèse, jusqu'à quelle génération faut-il remonter pour établir le critère d'origine? Faut-il également prendre en considération les croyances religieuses? Par ailleurs, est-il pertinent d'associer les tunisiens, les algériens et les marocains et de les regrouper ensemble? Enfin et surtout, les intéressés souhaitent-ils une telle identification et revendiquent-ils une telle appartenance à ce groupe?

Le Gouvernement français n'ignore bien évidemment pas les limites du modèle français d'intégration, mais il considère que le combat contre le racisme et l'intolérance doit continuer à s'inscrire dans le cadre de ce modèle. C'est ainsi que sont clairement rejetées toutes les logiques visant à mettre en place des quotas, à reconnaître des communautés au sein de la société, au mépris du principe d'égalité de tous devant la loi. Aussi, la remarque figurant au paragraphe 32 du rapport, encourageant une meilleure représentation des « personnes d'origine immigrée » au sein de la police est-elle irrecevable. Seuls les candidats ayant satisfait aux épreuves -identiques pour tous- des concours, mis en place aux fins de recruter les fonctionnaires de police seront admis, quelles que soient leur origine ethnique ou leur conviction religieuse. De même, la critique émise par les rédacteurs du rapport au paragraphe suivant sur « la représentation parfois simpliste et stéréotypée des communautés minoritaires » dans les médias apparaît-elle sans objet s'agissant d'une société qui ne se définit pas à partir de la reconnaissance de communauté qui la composeraient.

Au demeurant, les modèles sociaux reposant sur une telle approche communautariste, qui identifie l'existence de groupes minoritaires au sein de la société, comme c'est le cas par exemple aux Etats-Unis, n'ont pas fait la preuve de leur efficacité, ou à tout le moins d'une plus grande efficacité que le modèle français, en matière de lutte contre le racisme.

Le racisme et l'intolérance affectent malheureusement toutes les sociétés, quelle que soit leur organisation et les principes sur lesquels elles se fondent. Il n'est donc pas concevable pour l'heure de « revenir sur cette philosophie » égalitaire qui est la nôtre, et qui fonde notre République.

2. Paragraphe 21 :

le gouvernement français conteste l'expression utilisée dans ce paragraphe, relative au "phénomène de séparation" observé dans les écoles. En effet, cette expression se réfère à une conception ségrégative de la société qui ne correspond nullement à la philosophie égalitaire sous-tendant l'édifice républicain français.

Toutefois, il n'est pas contesté que dans certains quartiers et donc dans certaines écoles, apparaissent des phénomènes de sur-représentation de catégories défavorisées de la population. Aussi le gouvernement français préconise-t-il que la référence au phénomène de séparation soit remplacé par celle relative au phénomène de sur-représentation.

3. Paragraphe 24:

Il est nécessaire d'ajouter à la fin du paragraphe les éléments d'information suivants, afin de refléter plus exactement la situation actuelle:

« Il convient de noter que même s'il est incontestable que la situation des immigrés au regard du logement est moins satisfaisante que celle des nationaux, les récentes enquêtes de l'INSEE et de l'INED montrent un rattrapage collectif. Par ailleurs, les pouvoirs publics français ont clairement manifesté leur volonté de traiter, dans une très large mesure, cette question de l'accès au logement des immigrés dans le cadre de la loi du 28 juillet 1998 relative à la lutte contre l'exclusion, qui reprend le principe du droit au logement pour tous et qui prévoit l'octroi d'un numéro d'ordre pour l'attribution d'un logement à caractère social, ainsi que l'obligation de motiver un refus d'attribution.

Cette volonté n'exclut pas le souci d'évaluer précisément les discriminations dont peuvent être l'objet les immigrés en matière d'accès au logement. Un groupe de travail spécialisé a ainsi été créé au sein du GIP-GED.

Par ailleurs, les autorités françaises ont fait évoluer les missions de la Commission nationale pour le logement des immigrés (devenue Commission interministérielle pour le logement des populations immigrées) notamment en ce qui concerne le logement en foyers ».

4. Paragraphe 37:

Il conviendrait de mentionner les mesures concrètes déjà adoptées dans le cadre du programme de lutte contre les discriminations du ministère de l'emploi et de la solidarité. En conséquence, la dernière phrase du paragraphe devrait être remplacée par la phrase suivante:

« Cette intention s'est traduite, lors de la table ronde réunissant la ministre de l'emploi et de la solidarité, le ministre de la ville et les partenaires sociaux le 11/5/99, par l'adoption d'une déclaration commune de lutte contre les discriminations dans le monde du travail (déclaration de Grenelle) et par l'adoption rapide de mesures concrètes et efficaces. Parmi ces mesures, on peut noter la création du groupe d'étude sur les discriminations (GED), d'un programme de sensibilisation et de formation des agents des services publics de l'emploi (ANPE, AFPA, missions locales et services déconcentrés du ministère de l'emploi et de la solidarité, dont l'inspection du travail), des militants syndicaux et des cadres d'entreprises, le développement du parrainage des jeunes vers l'emploi, l'inscription de la dimension lutte contre les discriminations dans les nouveaux contrats de ville et l'amélioration du dispositif législatif ».

5. Paragraphe 39:

Il conviendrait de mentionner le projet mis en place dans la région Rhône-Alpes, qui constitue un exemple concret du dialogue entre les différents acteurs sociaux, politiques et économiques que l'ECRI appelle de ses vœux, pour lutter contre la discrimination sur le marché du travail. Les phrases suivantes pourraient ainsi être ajoutées à la fin du paragraphe:

« A ce titre, la mise en place dans la région Rhône-Alpes par le ministère de l'emploi du projet "action spécifique pour l'égalité des chances au travail" (ASPECT) qui réunit l'ensemble des acteurs administratifs et économiques pour traduire dans des accords d'entreprises les principes de la déclaration européenne de Florence d'octobre 1995 contre la discrimination dans l'emploi et ceux de la déclaration de Grenelle, est un exemple qui mérite d'être salué ».