



**MINISTÈRE
DE LA JUSTICE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

CONTRIBUTION DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE

RAPPORT 2019 DE LA CNCDH SUR LA LUTTE CONTRE LE RACISME

Ce questionnaire a pour objectif d'améliorer la connaissance qu'a la CNCDH des modes d'action contre le racisme et l'antisémitisme mis en œuvre dans les ministères concernés et de saisir les évolutions d'une année sur l'autre. Quels sont les problèmes rencontrés, les stratégies d'action élaborées, les avancées, les reculs observés? Les questions qui suivent sont indicatives, à vous de les reformuler, préciser, compléter le cas échéant.

1) STRATEGIE D'ACTION DU MINISTÈRE POUR LUTTER CONTRE LE RACISME, L'ANTISEMITISME ET LA XENOPHOBIE

Constat : Comprendre la stratégie d'action du ministère peut permettre à la CNCDH de formuler des recommandations mieux adaptées et réalisables.

Existe-t-il une personne spécifiquement chargée de la coordination des actions contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie ? Si oui, à quelle direction est-elle rattachée ? (Pouvez-vous préciser le nom de la personne ?- ce nom ne sera pas publié). Quelles sont ses autres attributions ?

La direction des affaires criminelles et des grâces du ministère de la justice, et plus spécifiquement en son sein le bureau de la politique pénale générale, coordonne la politique pénale en matière de racisme, d'antisémitisme et de xénophobie.

Au sein de ce bureau, Matthieu REUL, magistrat, est responsable, sous l'autorité de Claire QUESNEL, adjointe au chef de bureau, et de Laetitia FRANCAERT, cheffe de bureau, des thématiques de racisme et de discriminations en droit pénal général et en droit de la presse, pour ce qui est des incriminations prévues par la loi du 29 juillet 1881.

Ce magistrat suit les dossiers, prépare les analyses juridiques et organise les actions de politique pénale relevant de ces thématiques.

Il est également compétent sur toute autre problématique relevant du droit de la presse.

Le bureau a en outre dans son portefeuille de nombreux autres contentieux tels que les atteintes aux personnes au sens large et les atteintes aux biens qui ne seraient pas suivies par les bureaux spécialisés de la direction, il est en outre compétent sur les questions relatives à la prévention de la délinquance ou encore les alternatives aux poursuites. Le bureau est destinataire de toute difficulté soulevée par les parquets dans des procédures et peut être amené à adresser aux parquets généraux des dépêches en vue d'harmoniser le traitement de ce type de contentieux.

Le ministère collabore-t-il avec d'autres ministères de manière formelle ou informelle dans le cadre de son action contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie ? Si oui, le(s)quel(s) ? Quel bilan en dressez-vous ?

Le ministère de la justice travaille de concert avec de nombreux autres ministères dans le cadre de la mise en œuvre du **nouveau plan national de lutte contre le racisme et l'antisémitisme**.

Dans le prolongement du plan national d'action 2015-2017, le Gouvernement a en effet présenté publiquement, le 19 mars 2018, le plan national de lutte contre le racisme et l'antisémitisme 2018-2020.

Ce nouveau plan, piloté par la délégation interministérielle à la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la haine anti-LGBT (DILCRAH), rappelle que le plan interministériel 2015-2017 a produit de premiers résultats.

Parmi les quatre priorités définies dans ce plan, deux concernent directement l'action du ministère de la justice :

- Lutter contre la haine sur internet
- Protéger les citoyens et accompagner les victimes

Au titre de ces deux priorités, le ministère de la justice doit s'attacher à la mise en œuvre de sept mesures s'inscrivant dans la continuité de la politique pénale déjà définie et menée depuis plusieurs années.

Par ailleurs, le ministère de la justice participe à **un groupe d'experts pluridisciplinaire (GEP) à vocation interministérielle, dont l'objectif est d'élaborer le contenu d'une initiative législative française ou européenne pour améliorer la lutte contre les contenus illicites en ligne au travers d'une réflexion sur la responsabilité des plateformes numériques**. Ce GEP, constitué le 14 février 2018, regroupe, sous l'égide du ministère de l'intérieur, le ministère de la justice, le SGAE, la coordination nationale du renseignement et de lutte contre le terrorisme (CNRLT), le ministère de l'économie et des finances, le ministère de l'action des comptes publics, le ministère de la culture, le ministère de l'éducation nationale, l'ambassadeur pour le numérique et la DILCRAH. (*cf infra développement sur le renforcement de la répression des discours haineux sur internet*).

Le ministère de la justice est également régulièrement consulté sur différents travaux dont d'autres ministères sont pilotes, tels que l'établissement de guides, de conventions, ou encore les contenus de formation de leurs agents.

Le ministère collabore-t-il avec des associations de manière formelle ou informelle dans le cadre de son action contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie ? Si oui, le(s)quelle(s) ? Quel bilan en dressez-vous ?

Le service de l'accès au droit et à la justice et de l'aide aux victimes (S.A.D.J.A.V) participe au financement des associations, tant nationales que locales, qui ont vocation à lutter contre les crimes de haine.

Sur le plan national, plusieurs associations bénéficient du soutien du Ministère et ont conclu avec celui-ci des conventions d'objectifs :

- **SOS Racisme** : association ayant pour objectif de lutter contre les discriminations, fondées sur l'origine, l'appartenance réelle ou supposée à une ethnie, une nation, une race ou une religion. Elle

développe des supports de sensibilisation pour permettre aux internautes de prendre connaissance de leurs droits lorsque ces derniers sont victimes et/ou témoins de discours de haine en ligne. Elle est également à l'initiative d'un programme d'intervention en milieu scolaire et périscolaire « Fais Reculer les Discriminations », qui est un programme de sensibilisation au racisme et à toutes les formes de discriminations dont les mineurs pourraient être victimes ou témoins.

- **La LICRA** : Le ministère de la justice subventionne la LICRA sur la base d'une convention d'objectifs permettant d'assurer l'accompagnement juridique personnalisé des victimes d'actes racistes et antisémites, la facilitation des échanges avec les associations membres du réseau France Victimes et plus largement l'amélioration de la prise en charge des victimes de racisme et d'antisémitisme. A cet égard, la LICRA et France-Victimes ont signé, le 21 décembre 2015, un protocole de partenariat. L'objectif de ce partenariat ont défini quatre axes de collaboration :

- améliorer la prise en charge des victimes par une connaissance plus pointue des thématiques liées au racisme, à l'antisémitisme, à la xénophobie et aux discriminations et de travailler ensemble et de façon complémentaire par rapport aux réponses à apporter au public bénéficiaire sur ces problématiques spécifiques
- renforcer les liens entre leurs structures locales ;
- mettre en place des saisines réciproques pour compléter la prise en charge des victimes, avec l'accord de ces dernières ;
- mettre en place des formations réciproques.

De ce partenariat, il ressort :

- Qu'il fonctionne bien dans le sens LICRA vers FV, la LICRA ne disposant que de juristes et pas de psychologues ;
- qu'il est moins fonctionnel dans le sens AAV vers les sections locales de la LICRA, les victimes de crimes de haine sont mal identifiées en tant que victimes de discrimination car elles ne se reconnaissent pas ainsi.

- **Fédération Citoyens et Justice**, qui a notamment travaillé, en lien avec la direction des affaires criminelles et des Grâces, à l'intégration d'un module relatif à la lutte contre le racisme et les discriminations dans les stages de citoyenneté.

Le ministère subventionne également, dans une moindre mesure, plusieurs associations menant des actions spécifiques pour l'aide aux victimes des actes et menaces à caractère raciste, antisémite, xénophobe et pour l'accès au droit. Il s'agit notamment de la Ligue des droits de l'Homme menant des actions de sensibilisation au niveau local et régional dans le domaine de la lutte contre toutes les formes de discriminations, notamment dans les établissements scolaires et du bureau national de vigilance contre l'antisémitisme assurant l'assistance personnelle et juridique aux personnes victimes d'agressions antisémites sur l'ensemble du territoire français.

Sur le plan local, le S.A.D.J.A.V soutient des associations d'aide aux victimes qui ont pu s'impliquer dans les actions suivantes :

- prévention auprès des scolaires et des habitants sur le thème des discriminations ;
- participation aux réunions des comités opérationnels de lutte contre le racisme et l'antisémitisme locaux, créés par le décret n° 2016-830 du 22 juin 2016 ;
- participation, en relation avec les magistrats référents au sein des parquets, aux travaux menés au sein des pôles anti-discrimination des tribunaux de grande instance, pouvant consister dans la mise en place d'outils (plaquettes, affiches...) ;
- participation aux réunions des commissions de lutte contre les discriminations, le racisme, mises en place par des villes, et implication dans le réseau partenarial d'échanges sur ces questions ;
- conduite d'actions spécifiques sur la question des discriminations sur le marché du travail.

En conclusion, le S.A.D.J.A.V participe activement à la lutte contre les crimes de haines en finançant directement la prise en charge juridique et psychologique des victimes concernées par des associations spécialisées.

La principale difficulté réside encore dans l'identification des victimes d'infraction en lien avec le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie. Une formation dédiée des personnels intervenant dans les associations d'aide aux victimes, ou en service de police/gendarmerie, permettrait d'améliorer la détection, et ainsi la prise en charge, de cette catégorie de victimes.

2) BILAN STATISTIQUE DU MINISTÈRE EN MATIÈRE DE RACISME, D'ANTISEMITISME ET DE XENOPHOBIE

Constat : Chaque année la CNCDH reçoit des éléments statistiques du ministère de la justice permettant de mieux appréhender les infractions relevant du racisme et des discriminations qui y sont liées (activité judiciaire et condamnations).

Quel type de mesure a été mis en œuvre pour améliorer la connaissance quantitative et qualitative des actes à caractère raciste, antisémite et xénophobe ?

Très engagé dans la politique publique de lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie, le ministère de la justice a mis en œuvre des actions nombreuses et volontaires pour évaluer le traitement des infractions à caractère raciste, sur le plan quantitatif et qualitatif, et pour améliorer la comparabilité des données statistiques disponibles.

La direction des affaires criminelles et des grâces réalise ainsi chaque année un **bilan statistique** à partir des données disponibles sur l'activité des juridictions, les poursuites et les condamnations. Ce bilan chiffré est adressé en annexe à la contribution à la commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), mais également aux autres administrations et instances internationales qui en font la demande (OSCE, ODHIR, ECRI).

Il permet d'analyser en détail le nombre et le profil des auteurs, le volume et le type d'infractions constatées, et la structure de la réponse pénale. S'y ajoute un bilan des condamnations prononcées en matière de crimes de haine, qui détaille les différents types de motivations : racisme, homophobie, sexisme etc.

Le ministère contribue ainsi à la diffusion de ces données et à la connaissance quantitative du phénomène et de la réponse judiciaire. Le pôle d'évaluation des politiques pénales procède à des analyses statistiques poussées pour comprendre et mesurer l'activité de la Justice dans la lutte contre toutes les infractions à caractère raciste. Ces données statistiques relatives au traitement des infractions à caractère raciste sont largement diffusées et exploitées par la DACG et par les parquets, notamment dans le cadre des réunions des magistrats référents.

Le ministère de la justice contribue par ailleurs aux réflexions menées, au niveau national comme au niveau européen pour **améliorer l'enregistrement des crimes de haine et la collecte de données en la matière**. Il participe ainsi activement aux travaux menés par la commission européenne dans le cadre du Groupe de haut niveau (GHN) de lutte contre le racisme, la xénophobie et les autres formes d'intolérance, piloté par l'Agence européenne des droits fondamentaux (FRA). Le GHN organise en effet des groupes de travail qui visent à émettre des bonnes pratiques en matière de traitement et d'enregistrement des actes à caractère raciste, à destination des pays membres de l'UE.

Le ministère a par ailleurs mis en œuvre plusieurs démarches pour améliorer la connaissance de ces phénomènes et collecter des données dans une approche globale. C'est dans ce cadre que le ministère de la justice soutient, exploite et diffuse des travaux de recherche liés à la lutte contre le racisme.

Le service statistique ministériel de la justice a réalisé en octobre 2017 une enquête en la matière à partir du dépouillement de deux années de jugements de relaxe ou de condamnation des tribunaux correctionnels. Si cette étude n'a pas permis de dessiner, comme espéré, un panorama représentatif des différentes populations concernées par les actes racistes portés devant la justice, il a en revanche permis **d'objectiver la difficulté à saisir des informations sur les différentes catégories de victimes au moyen des statistiques judiciaires.**

Cette « étude exploratoire à partir des jugements rendus par les tribunaux correctionnels dans des affaires comportant des infractions commises en raison de l'origine ou de la religion réelles ou supposées des victimes » a été publiée [sur le site du ministère de la justice.](#)

L'application CASSIOPEE a-t-elle connu des évolutions notables en 2019 ? Quels bénéfices peut-on en tirer pour évaluer spécifiquement les phénomènes racistes ?

Les informations recueillies dans Cassiopée à partir des données renseignées à l'occasion de la gestion des affaires permettent de construire des statistiques relatives aux poursuites engagées et à la structure de la réponse pénale concernant les infractions à caractère raciste ou discriminatoire, à partir de la nomenclature d'enregistrement (NATAFF) ou, au niveau le plus fin lorsqu'il est renseigné, à partir de l'infraction (NATINF). La qualité des données issues de Cassiopée via le système d'information décisionnel est tout à fait satisfaisante et permet d'élaborer des recueils statistiques très exhaustifs.

Depuis la mise à jour du logiciel Cassiopée de décembre 2016 qui a pu entraîner une baisse artificielle des statistiques en matière de racisme entre 2016 et 2017 (cf encadré), aucune mise à jour majeure de Cassiopée n'est intervenue. Le champ statistique reste donc inchangé entre 2017 et 2018.

La mise à jour du logiciel Cassiopée intervenue en décembre 2016 a entraîné un changement dans la gestion informatique des Nataff, qui a pu avoir un effet important sur les statistiques élaborées par contentieux à partir de cette source.

Cette mise à jour a en effet créé un lien systématique entre les NATAFF saisies à l'enregistrement à partir des procès-verbaux transmis au parquet d'une part, et les NATINF renseignées lors de la qualification par les magistrats d'autre part. Ainsi, alors que les NATAFF initiales demeuraient inchangées jusque-là, quelles que soient les qualifications retenues par la suite, la nouvelle version du logiciel les recalcule systématiquement pour les mettre en cohérence avec les qualifications NATINF retenues.

A titre d'exemple, la transmission d'un procès-verbal comportant à la fois des infractions dénuées de caractère raciste (atteinte aux biens, violences...) et une injure à caractère raciste, peut donner lieu à l'enregistrement initial par le parquet de deux NATAFF, dont l'une permettant d'identifier le caractère raciste de l'injure. Dans le cas où l'injure à caractère raciste n'est pas retenue car insuffisamment caractérisée (principal motif de classement par le parquet des infractions à caractère raciste), une éventuelle poursuite se traduira par la saisie, dans Cassiopée, d'une ou

plusieurs NATINF venant qualifier uniquement les faits n'ayant pas de caractère raciste.

Une telle affaire, traitée avant 2017, pouvait toujours être identifiée comme raciste, du fait de la conservation de l'ensemble des NATAFF d'origine.

A compter de 2017 en revanche, toute trace du caractère raciste aura disparu dans les éléments informatiques de l'affaire. En effet, dès lors qu'une ou plusieurs NATINF précisent la qualification retenue par le parquet, toutes les NATAFF initialement saisies mais non liées à ces NATINF disparaissent du dossier informatique.

L'effet de cette modification ne peut être mesuré, mais son éventualité doit être prise en compte lors de l'analyse des statistiques fournies.

Pour l'année 2019, quelle a été la mise en œuvre du rapprochement des statistiques de votre ministère avec celles du ministère de l'Intérieur ? Quel champ d'infraction et quelle méthodologie sont retenus ?

Les travaux entrepris dans le cadre du groupe de travail interministériel consacré au rapprochement des données statistiques police-justice auquel participent les services statistiques des deux ministères ainsi que le pôle d'évaluation des politiques pénales de la direction des affaires criminelles et des grâces, ne se sont pas poursuivis depuis 2018.

Toutefois, les travaux menés en commun ces dernières années ont permis au SSMSI de consolider son analyse du contentieux des infractions à caractère raciste et de produire des données robustes en ce domaine. Le recours systématique du ministère de l'intérieur à la nomenclature NATINF et à un champ commun déterminé par la DACG et la convergence des données produites par les outils informatiques des deux ministères permettent aujourd'hui une meilleure coordination de l'analyse des actes à caractère raciste

Qu'en est-il de la mise en place de l'ODICRA (observatoire des infractions à caractère raciste), dont la finalisation était prévue pour la fin de l'année 2018 (contribution du ministère au rapport 2018) ? Quelle évaluation globale et locale de la lutte contre le racisme par l'institution judiciaire pouvez-vous tirer des données qui sont issues de cet observatoire ?

Fort de l'expertise acquise dans l'exploration des données du ministère de la justice et du ministère de l'intérieur, le pôle d'évaluation des politiques pénales a construit un outil statistique thématique, afin d'affiner l'évaluation du traitement judiciaire de ce contentieux prioritaire et de disposer de données locales et nationales sur le champ des infractions à caractère raciste.

L'observatoire statistique nommé ODICRA (observatoire des infractions à caractère raciste) permet ainsi à la DACG de disposer des données pertinentes lui permettant d'évaluer la situation de chaque juridiction au regard de la structure du contentieux, de la réponse pénale, du profil des auteurs, le volume par rapport aux affaires orientées...

Le volume des affaires à caractère raciste restant trop faible pour éviter les risques de ré-identification des auteurs des infractions dans plusieurs juridictions, cet observatoire n'a pas vocation à être diffusé mais à être un outil de pilotage interne de la DACG.

L'extrait anonymisé reproduit à la fin de ce document présente une carte d'orientation¹ décrivant par ressorts de TGI, le poids des affaires comportant un caractère raciste dans les affaires traitées ainsi que les principaux indicateurs statistiques proposés.

L'articulation dans ODICRA d'une dimension locale et d'une comparaison au plan national ou entre les ressorts de données détaillées permet d'améliorer l'évaluation globale et locale de la lutte contre le racisme par l'institution judiciaire, destinées notamment à alimenter l'animation de la politique pénale, sa déclinaison sur les territoires, et la réflexion des acteurs locaux.

Quel bilan chiffré dressez-vous des infractions à caractère raciste sanctionnées par type d'infraction? Et sur les condamnations et peines prononcées pour des infractions à caractère raciste ?

Le modèle du bilan statistique 2018 est le même que celui de l'année dernière. Figurent ainsi des tableaux consacrés aux « affaires comportant au moins une infraction commise à raison de l'origine ou de la religion de la victime orientées par les parquets », permettant de comptabiliser toutes les affaires orientées par les parquets, avec ou sans auteur, et de construire une typologie des auteurs et des actes racistes poursuivis

Ce bilan présente une analyse détaillée de la structure des orientations des auteurs concernant les années 2017 et 2018, offrant une vision plus exhaustive du traitement de ce contentieux par les parquets et notamment en mettant en perspective les auteurs orientés et les auteurs poursuivables, qu'il s'agisse des alternatives aux poursuites ou des poursuites. D'autres tableaux analysent ensuite les condamnations et les peines prononcées.

Enfin, un tableau présente l'ensemble des infractions apparentées à la notion de « crimes de haine » sanctionnées par les tribunaux français selon le motif discriminatoire, et ce, quelque que soit le motif (racisme, handicap, orientation sexuelle, syndicale...).

Cette vision de l'ensemble des crimes de haine permettra à la CNCDH d'intégrer son analyse relative aux infractions à caractère raciste dans un panorama plus large des infractions relevant du concept internationalement qualifié de « crimes de haine » condamnées en France.

La CNCDH étant un des interlocuteurs privilégiés des instances européennes et internationales consacrant leurs travaux à la lutte contre le racisme, la xénophobie, et toutes les formes de crimes de haine, la publication de ces données globales est essentielle, dans une perspective d'amélioration de l'exploitation par tous des données disponibles, et d'information relative aux actions menées par la France en matière de lutte contre le racisme.

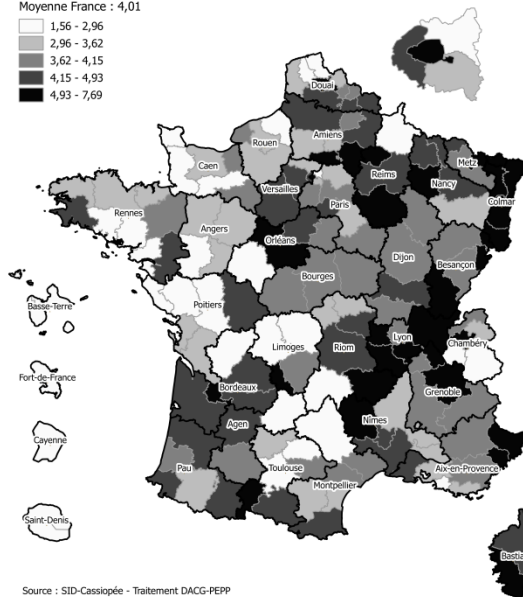
Le bilan statistique 2018 détaillé sera transmis à la CNCDH en novembre 2019.

¹ Première page de l'observatoire, cette carte permet également une sélection de la cour d'appel dont l'utilisateur souhaite connaître l'activité.

Extrait de l'observatoire des infractions à caractère raciste

Auteurs d'infractions racistes pour 1000 auteurs orientés (2015-2017)

Moyenne France : 4,01



Source : SID-Cassiopée - Traitement DACG-PEPP

CA : Cour d'appel X

Observatoire des infractions à caractère raciste - Pôle d'évaluation des politiques pénales - DACG - novembre 2018

Page : 1

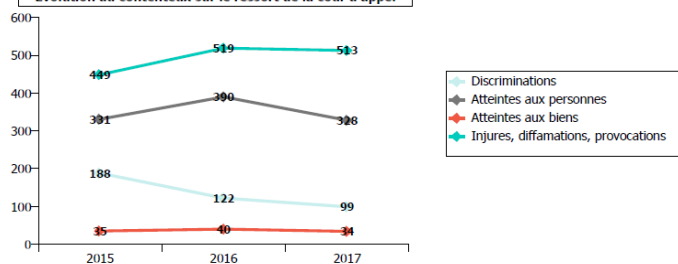
Personnes auteurs dans les affaires de racisme orientées entre 2015 et 2017

	TGI 1	TGI 2	TGI 3	TGI 4	CA	France
Discriminations	8	18	24	20	70	1 112
Atteintes aux personnes	45	88	67	87	287	4 095
Atteintes aux biens	2	9	7	9	27	314
Injures, diffamations, provocations	29	71	53	89	242	3 565
Ensemble	84	186	151	205	626	9 086
<i>Dont auteurs mineurs</i>	<i>16,7 %</i>	<i>11,3 %</i>	<i>9,3 %</i>	<i>7,8 %</i>	<i>10,4 %</i>	<i>12,7 %</i>
<i>Dont personnes morales</i>	<i>1,2 %</i>	<i>4,3 %</i>	<i>1,3 %</i>	<i>2,4 %</i>	<i>2,6 %</i>	<i>1,5 %</i>

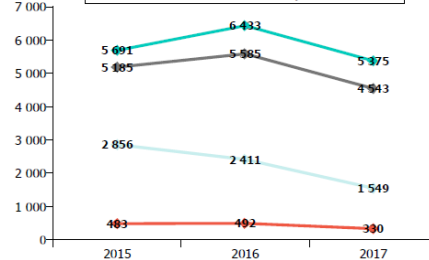
Auteurs d'infractions racistes pour 1000 auteurs orientés (hors contentieux routier)

	TGI 1	TGI 2	TGI 3	TGI 4	CA	France
2015	5,07	5,06	3,72	3,62	4,23	4,33
2016	5,12	5,47	3,59	4,25	4,51	4,12
2017	4,31	4,25	3,32	4,77	4,17	3,58
Moyenne 2015-2017	4,85	4,93	3,56	4,22	4,30	4,01

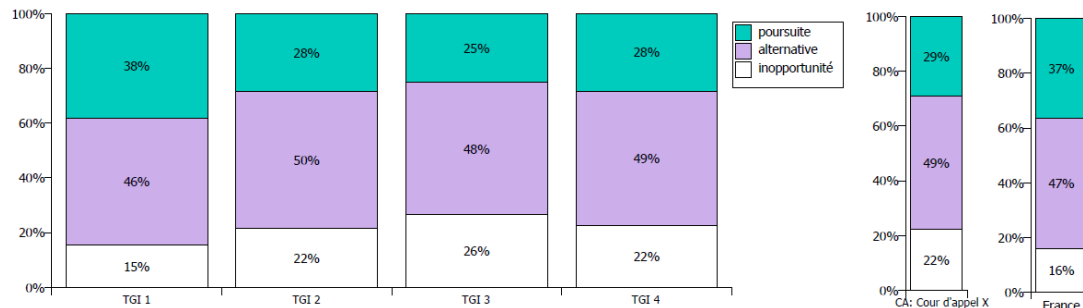
Evolution du contentieux sur le ressort de la cour d'appel



Evolution du contentieux au plan national



Structure des orientations d'affaires à caractère raciste poursuivables-période 2015-2017



3) LUTTE CONTRE LE MANQUE DE RECONNAISSANCE DES INFRACTIONS RACISTES, ANTISEMITES ET XENOPHOBES :

Constat : De nombreux dispositifs ont été mis en place afin de reconnaître, sanctionner et prévenir les infractions racistes, antisémites et xénophobes. L'expérimentation du dispositif de pré-plainte en ligne visait à faciliter les dépôts de plainte. Des mesures plus fortes ont également été prises telles que la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté qui a généralisé la circonstance aggravante de racisme à l'ensemble des crimes et délits punis d'une peine d'emprisonnement et non plus seulement à certaines infractions. De plus, l'allongement de la durée de la prescription à un an pour l'ensemble des délits de presse à caractère discriminatoire pourrait avoir un effet sur le nombre de classements sans suite. Enfin, la mise en pratique du « stage d'apprentissage des valeurs de la République et des devoirs du citoyen » fournit un exemple d'éducation et de prévention aux discriminations. Les efforts entrepris demandent à être poursuivis et approfondis.

Le manque de reconnaissance des infractions racistes provoque un effet de cercle vicieux qui peut favoriser la reproduction de ce type d'infractions. L'acte raciste n'est souvent pas reconnu par la victime en tant que tel et lorsqu'il l'est, elle se retrouve parfois confrontée à des refus de plaintes. Cela se traduit notamment par un décalage entre le taux d'infractions racistes et le faible taux d'affaires traitées par les parquets et/ou jugés par les tribunaux. Par ailleurs, lorsqu'il s'agit d'infractions en ligne, les taux d'élucidations sont très bas. L'écart entre l'arsenal juridique très étoffé et la faiblesse des poursuites judiciaires dans la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie pose question et le cumul de ces facteurs provoque le découragement des victimes et laisse place à un sentiment d'impunité.

Pistes proposées :

- Mettre en œuvre des actions spécifiques pour l'accueil des victimes d'actes et de menaces à caractère raciste, antisémite et xénophobe ;
- Mettre en place une politique volontariste contre le phénomène de sous-déclaration du contentieux raciste et faire baisser les taux de classement sans suite ;
- Prendre en compte la responsabilité pénale des personnes morales ;
- Prendre en compte la pluralité des critères racistes, leur cumul dans les qualifications juridiques retenues contre un individu ainsi que l'intersectionnalité dont l'infraction peut relever ;

- Appliquer la procédure d'action de groupe à toutes les formes de discrimination comme le recommandaient les rapports 2017 et 2018 sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie rédigé par la CNCDH ;
- Faire reconnaître les crimes de haine en France ;
- Développer les mesures alternatives et les peines à valeur pédagogique en matière d'infractions relevant du racisme et des discriminations.

Questions :

Pour chacune des recommandations, quelles mesures ont été prises? Quelles actions le ministère envisage-t-il d'engager pour les années 2020 et suivantes?

Mettre en œuvre des actions spécifiques pour l'accueil des victimes d'actes et de menaces à caractère raciste, antisémite et xénophobe et mettre en place une politique volontariste contre le phénomène de sous-déclaration du contentieux raciste et faire baisser les taux de classement sans suite

Afin de **favoriser la libération de la parole des victimes d'actes et menaces à caractère raciste, antisémite et xénophobe**, le dispositif de la pré-plainte en ligne, initialement réservé aux infractions d'atteintes aux biens commises par un auteur non identifié, a été élargi, de manière expérimentale, aux infractions relevant de ce champ. Ainsi, le décret n°2018-388 du 24 mai 2018 a permis l'extension, pour une durée de 12 mois des déclarations en ligne contre un auteur inconnu aux faits de :

- délit de provocation à la discrimination, à la haine ou à la violence à l'égard d'une personne en raison de son origine ou de son appartenance ou de sa non-appartenance à une ethnie, une nation, une prétendue race ou une religion ou à raison de son sexe, de son orientation sexuelle ou identité de genre ou de son handicap,
- discrimination telle que définie aux articles 225-1 et 225-1-1 du code pénal.

Ce dispositif a vocation à favoriser d'une part la déclaration de ce type de faits par les victimes en leur permettant, 24h/24, de signaler les faits subis en vue d'un dépôt de plainte par le biais d'un portail internet et d'autre part à garantir un accueil spécifique aux victimes dans la mesure où ces déclarations donnent lieu à un appel par les services de gendarmerie ou de police compétents à la victime afin de recueillir un dépôt de plainte.

L'audit réalisé par l'IGPN sur cette expérimentation a toutefois permis d'établir que le dispositif conduisait rarement à un dépôt de plainte effectif.

En effet, sur les 6 derniers mois de l'année 2018, si près de 11000 signalements « discriminations » étaient réalisés via la plateforme (soit 3% du total des pré-plaintes en ligne), seuls 64 aboutissaient à un dépôt de plainte effectif alors que près de 3000 plaintes étaient déposées directement auprès des services d'enquête. Par ailleurs, sur ces 11.000 signalements, un nombre très élevé portait en réalité sur des faits hors champs (violences, non représentation d'enfants, agression sexuelle, etc). Par conséquent, en l'état, le dispositif est jugé insuffisamment efficace et une modification de ce portail est recommandée par les auditeurs.

Prendre en compte la responsabilité pénale des personnes morales

La responsabilité pénale des personnes morales n'est pas prévue pour les infractions relatives à la loi du 29 juillet 1881 conformément à l'économie générale de ce texte qui se veut protecteur de la presse et de la librairie.

Depuis la loi n°2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité cette situation est précisée dans **un article 43-1 de la loi sur la liberté de la presse et un article 93-4 de la loi du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle** qui prévoient que *« les dispositions de l'article 121-2 du code pénal (qui régissent les règles de responsabilité des personnes morales) ne sont pas applicables aux infractions pour lesquelles les dispositions des articles 42, 43 de la loi du 29 juillet 1881 ou 93-3 de la loi du 29 juillet 1982 sont applicables »*.

Ainsi, toutes les fois où les règles de la responsabilité en cascade peuvent être appliquées, la responsabilité pénale des personnes morales est exclue. Par ailleurs, dans un arrêt du 10 septembre 2013, la chambre criminelle de la Cour de cassation a affirmé qu'il se déduit de **l'article 43-1 de la loi du 29 juillet 1881** qu'en-dehors des cas expressément prévus par les textes, les personnes morales ne sauraient encourir de responsabilité pénale à raison des contraventions de presse.

Dès lors, la responsabilité pénale des personnes morales ne pourra pas non plus être recherchée en cas de diffamation ou d'injure non publique.

Néanmoins, **le décret du 3 août 2017 est venu étendre les dispositions existantes en matière de provocation non publique à la discrimination, la haine ou la violence depuis le décret 2010-671 du 18 juin 2010, lequel avait instauré une responsabilité pénale des personnes morales pour cette contravention.**

Désormais, pour **les contraventions de presse à caractère discriminatoire, telles que la diffamation, l'injure ou l'incitation à la haine, la discrimination ou la violence non publiques à caractère racial ou commises envers une personne ou un groupe de personnes à raison de leur sexe, de leur orientation sexuelle ou de leur handicap (articles R 625-7, R 625-8, R 625-8-1 du code pénal)**, et bien qu'en matière procédurale ces infractions ressortent normalement à la loi sur la liberté de la presse, le code pénal prévoit explicitement que **la responsabilité des personnes morales pourra être recherchée en application de l'article R 625-8-2 du code pénal (créé par le décret n°2017-1230 du 3 août 2017).**

Il s'est agi de tenir compte de la généralisation de la responsabilité pénale des personnes morales effectuée par la loi du 9 mars 2004 dans le respect de l'article 43-1 de la loi du 29 juillet 1881 excluant une telle responsabilité pour les infractions de presse pour lesquelles les règles de la responsabilité en cascade s'appliquent et donc nécessairement commises publiquement.

En effet, la responsabilité en cascade des articles 42 et 43 de la loi sur la presse ne vaut que dans le cadre de publications de presse pour lesquelles l'article 6 de la même loi pose une exigence d'existence d'un directeur de publication.

Prendre en compte la pluralité des critères racistes, leur cumul dans les qualifications juridiques retenues contre un individu ainsi que l'intersectionnalité dont l'infraction peut relever

Un même fait ne pouvant juridiquement être poursuivi en même temps sous deux qualifications différentes, plusieurs circonstances aggravantes ne pourront être visées que d'autant que la loi le prévoit.

Il en va ainsi, par exemple, des violences volontaires ayant entraîné une incapacité totale de travail, qui peuvent être aggravées à la fois par leur commission à raison de l'identité sexuelle de la victime

et à raison de son appartenance, vraie ou supposée à une ethnie, une nation, une race ou une religion.

S'agissant des discriminations, elles sont définies par l'article 225-1 du code pénal comme toute distinction opérée entre les personnes physiques à raison de leur origine, de leur sexe, de leur situation de famille, de leur grossesse, de leur apparence physique, de leur patronyme, de leur lieu de résidence, de leur état de santé, de leur handicap, de leurs caractéristiques génétiques, de leurs mœurs, de leur orientation ou identité sexuelle, de leur âge, de leurs opinions politiques, de leurs activités syndicales, de leur appartenance ou de leur non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée.

Sans être des circonstances susceptibles de se cumuler pour aggraver la peine, plusieurs de ces critères peuvent néanmoins être visés dans la qualification juridique des faits poursuivis afin de la rendre la plus proche de la réalité.

S'agissant des infractions réprimant les discours de haine prévues par la loi sur la liberté de la presse du 29 juillet 1881, qu'il s'agisse de la diffamation, de l'injure, ou de la provocation à la violence, à la haine ou à la discrimination, lorsque les propos sont tenus à la fois en raison d'un motif raciste et sexiste, les deux motifs d'aggravation pourraient être retenus cumulativement² dans la qualification développée, sans toutefois que cela n'ait d'incidence sur la peine encourue.

Appliquer la procédure d'action de groupe à toutes les formes de discrimination comme le recommandait le rapport 2017 sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie rédigé par la CNCDH

L'action de groupe en matière de discrimination existe en droit français puisqu'elle a été introduite par la loi du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle. La possibilité est désormais offerte aux organisations syndicales et à certaines associations de lutte contre les discriminations d'introduire une action collective devant le juge, lorsque plusieurs personnes s'estiment victimes d'une discrimination directe ou indirecte fondée notamment sur « son appartenance ou sa non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation ou une prétendue race ».

Ces motifs ont été ajoutés à l'article L. 1132-1 du code du travail par la loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique.

L'action de groupe permet d'obtenir la cessation du manquement et la réparation des préjudices subis.

Le décret définissant les règles procédurales applicables, devant le juge judiciaire et devant le juge administratif à l'action de groupe relative à une discrimination imputable à un employeur a été publié le 10 mai 2017 (décret n° 2017-888 du 6 mai 2017 relatif à l'action de groupe et à l'action en reconnaissance de droits prévues aux titres V et VI de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle). Cette action de groupe est donc désormais pleinement effective.

La recommandation n°15 de la CNCDH, dans son rapport de 2017, était "*d'élargir l'action de groupe à toutes les formes de discrimination et d'envisager de l'introduire dans le droit français sans la limiter à un domaine précis*".

² Les seules limites tiennent non pas à la définition légale de l'infraction mais à sa traduction au regard de la base « Natinf ».

Sur ce second point, il n'a pas été souhaité à ce stade de généraliser l'action de groupe. Il est apparu plus pertinent de l'ouvrir dans les domaines où le besoin se faisait sentir : consommation, discrimination, environnement, santé, données personnelles. Ceux-ci sont déjà nombreux. Le dispositif fait l'objet d'un suivi par les services de la chancellerie, en lien avec les différents ministères concernés. Il paraît cependant prématuré de dresser un premier bilan (des ajustements ont néanmoins été opérés pour intégrer les questions de location d'un bien immobilier dans l'action de groupe consommation à l'art L. 623-1 du code de la consommation).

Faire reconnaître les crimes de haine en France

Conformément aux exigences posées par la décision-cadre 2008/913/JAI sur la lutte contre certaines formes et manifestations de racisme et de xénophobie au moyen du droit pénal, adoptée par le Conseil européen le 28 novembre 2008, et offrant aux Etats membres un socle théorique commun des infractions en la matière, la législation française a progressivement évolué dans le sens d'un renforcement de la lutte contre tous les actes et discours haineux.

La pénalisation des mobiles haineux s'est traduite par des réformes législatives dans deux directions : en droit de la presse, et par le biais de circonstances aggravantes des infractions prévues dans le code pénal.

Illustration récente de cette évolution, la **loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et la citoyenneté**, entrée en vigueur le 1^{er} mars 2017, est venue modifier plusieurs dispositions du code pénal, du code de procédure pénale et de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, avec pour principal objet d'améliorer la lutte contre le racisme et les discriminations.

Par ailleurs, le ministère de la justice conscient de la nécessité de renforcer et d'harmoniser la lutte contre les crimes de haine au niveau européen, a souhaité s'engager, en partenariat avec la délégation interministérielle de lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la haine anti-LGBT (DILCRAH), dans un projet européen ayant pour objet principal de renforcer la réponse pénale contre les agissements à caractère raciste et xénophobe, le projet PRINT.

- **La loi sur la presse du 29 juillet 1881:**

La loi sur la presse réprime la publication ou la diffusion de propos à caractère raciste ou antisémite, telles que :

- la **provocation publique à la discrimination, à la haine ou à la violence raciale ou religieuse** d'une peine de un an d'emprisonnement et 45.000 euros d'amende (article 24 alinéa 7)
- **l'injure publique à raison de leur appartenance ou de leur non-appartenance, réelle ou supposée, à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée** d'une peine de un an d'emprisonnement et 45.000 euros d'amende (article 33 alinéa 3 tel que modifié par la loi du 27 janvier 2017 égalité et citoyenneté³)
- la **diffamation publique à raison de leur appartenance ou de leur non-appartenance, réelle ou supposée, à une ethnie, une nation, une prétendue race ou une religion déterminée** d'une peine de un an d'emprisonnement et 45.000 euros d'amende (article 32 alinéa 2)
- la **contestation de crime de crime contre l'humanité, y compris les crimes de réduction en esclavage ou d'exploitation d'une personne réduite en esclavage, dès lors que ce crime a donné**

³ La loi égalité et citoyenneté a élevé la peine des injures racistes ou discriminatoires (6 mois et 22 500 euros) au même niveau que celle des provocations et des diffamations racistes ou discriminatoires (1 an et 45 000 euros).

lieu à une condamnation par une juridiction française ou internationale⁴, d'une peine de un an d'emprisonnement et 45.000 euros d'amende (article 24 bis),

- l'apologie des crimes de guerre, des crimes contre l'humanité, crimes ou délits de collaboration avec l'ennemi et des crimes de réduction en esclavage ou d'exploitation d'une personne réduite en esclavage, y compris si ces crimes n'ont pas donné lieu à la condamnation de leurs auteurs⁵, d'une peine de 5 ans d'emprisonnement et de 45 000€ d'amende

Le décret n° 2017-1230 du 3 août 2017⁶ renforce la répression des contraventions de provocation, diffamation et injure non publiques à caractère raciste, sexiste, homophobe ou handiphobe, dans des conditions similaires à ce qui a été prévu dans la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse par la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et la citoyenneté pour les délits de provocations, diffamations et injures racistes ou discriminatoires commises de façon publique. Il prévoit ainsi que ces diffamations et injures non publiques constitueront, comme les provocations, des contraventions de la cinquième classe, punies d'une amende maximale de 1 500 euros ou 3 000 euros en cas de récidive, et non plus des contraventions de la quatrième classe punies d'amendes inférieures de moitié.

Le décret élargit en outre ces infractions aux cas où elles sont commises en raison de l'identité de genre de la victime, afin de mieux lutter contre la transphobie, et il substitue à la notion de race, celle de « prétendue race » comme cela a été fait dans les dispositions législatives du code pénal par la loi du 27 janvier 2017. Il ajoute enfin pour ces infractions la peine complémentaire de **stage de citoyenneté**, qui existe désormais pour les délits prévus par la loi du 29 juillet 1881.

- **Les circonstances aggravantes :**

La loi du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et la citoyenneté a généralisé les circonstances aggravantes prévues aux articles 132-76 et 132-77 du code pénal à l'ensemble des crimes ou délits punis d'une peine d'emprisonnement.

Depuis la loi du 3 février 2003 visant à aggraver les peines punissant les infractions à caractère raciste, antisémite ou xénophobe, l'article 132-76 du code pénal définit la circonstance aggravante de commission de l'infraction à raison de l'appartenance ou de la non-appartenance, vraie ou supposée, de la victime à une ethnie, une nation, une race ou à une religion déterminée.

De même, depuis la **loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 sur la sécurité intérieure**, la circonstance aggravante de commission d'un crime ou d'un délit à raison de l'orientation sexuelle de la victime, est prévue à l'article 132-77 du code pénal.

Ces textes conduisaient notamment à aggraver les sanctions encourues pour les principales infractions d'atteintes aux personnes dès lors que le mobile de l'infraction était :

- l'appartenance de la victime à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée
- l'orientation sexuelle vraie ou supposée de la victime

⁴ Extension du délit de négationnisme prévu par l'article 24 bis de la loi de 1881 à tous les crimes contre l'humanité, y compris les crimes de réduction en esclavage ou d'exploitation d'une personne réduite en esclavage, dès lors que ce crime a donné lieu à une condamnation par une juridiction française ou internationale par la loi égalité et citoyenneté

⁵ Extension du délit d'apologie de crime de guerre ou de crime contre l'humanité prévu par l'article 24 de la loi de 1881 aux crimes de réduction en esclavage ou d'exploitation d'une personne réduite en esclavage, y compris si ces crimes n'ont pas donné lieu à la condamnation de leurs auteurs par la loi égalité et citoyenneté.

⁶ Publié le 5 août 2017 au journal officiel

Les circonstances aggravantes prévues aux articles 132-76 et 132-77 du code pénal avaient été étendues à d'autres infractions, en particulier les vols, les menaces et les extorsions depuis la **loi du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité**.

Désormais, à la suite de l'entrée en vigueur de la loi du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et la citoyenneté, ces circonstances aggravantes sont applicables à tous crimes ou tous délits punis d'emprisonnement.

L'article 132-76 du code pénal prévoit désormais de façon générale, pour l'ensemble des crimes ou des délits punis d'une peine d'emprisonnement, l'aggravation de la peine privative de liberté encourue lorsque ce crime ou ce délit *« est précédé, accompagné ou suivi de propos, écrits, images, objets ou actes de toute nature qui soit portent atteinte à l'honneur ou à la considération de la victime ou d'un groupe de personnes dont fait partie la victime à raison de son appartenance ou de sa non-appartenance, vraie ou supposée, à une prétendue race, une ethnie, une nation ou une religion déterminée, soit établissent que les faits ont été commis contre la victime pour l'une de ces raisons. »*

Par ailleurs, l'article 132-77 du code pénal a été réécrit **afin de prévoir une circonstance aggravante générale de sexisme**. Il prévoit dorénavant une aggravation lorsque le crime ou le délit *« est précédé, accompagné ou suivi de propos, écrits, images, objets ou actes de toute nature qui soit portent atteinte à l'honneur ou à la considération de la victime ou d'un groupe de personnes dont fait partie la victime à raison de son sexe, son orientation sexuelle ou identité de genre vraie ou supposée, soit établissent que les faits ont été commis contre la victime pour l'une de ces raisons »*.

- **Le projet PRINT**

Sur le plan du renforcement du droit pénal, il doit être souligné que le ministère de la justice et la DILCRAH ont répondu à un appel à projet de la commission européenne sur la thématique de la lutte contre le racisme et la xénophobie, qui s'inscrit dans le cadre du programme Right, Equality Citizenship. Co-piloté par le ministère de la justice et la DILCRAH, le projet intitulé PRINT (Preventing Racism and INTolerance) doit permettre d'engager, avec l'Allemagne, une réflexion commune sur l'harmonisation des modes de répression des actes à caractère raciste et xénophobe pour améliorer la réponse pénale contre ces agissements.

Afin de disposer de davantage d'éléments de comparaison, il a été décidé qu'outre celles des deux pays partenaires, les pratiques de deux autres pays-membres de l'UE, engagés fortement dans la lutte contre le racisme et les discriminations, le Royaume-Uni et l'Espagne, seraient expertisées. **Il s'agit notamment de recenser, comparer et analyser les dispositifs juridiques et les pratiques judiciaires de ces pays concernant le recueil des plaintes, la méthodologie d'investigation, les réponses judiciaires, le régime de responsabilité des grandes entreprises de l'internet pour les infractions commises en ligne.**

Ainsi, **l'ambition du projet, initié le 20 novembre 2017, est de renforcer la réponse pénale contre les agissements à caractère raciste et xénophobe en favorisant les échanges entre les autorités judiciaires et institutionnelles en charge de la répression des phénomènes racistes.**

Ce projet a permis l'élaboration d'un guide de bonnes pratiques présenté lors d'une conférence finale de restitution qui s'est tenue le 11 mars 2019 dans les locaux de la cour d'appel de Paris, sous l'impulsion de la DACG, en partenariat avec la délégation interministérielle à la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la haine anti-LGBT (DILCRAH), la délégation aux affaires européennes et internationales (DAEI), et le groupement d'intérêt public Justice coopération internationale (JCI).

Des représentants de huit pays de l'Union européenne, des magistrats français et allemands, des représentants d'institutions européennes (Parlement européen, Conseil de l'Europe, Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme), des représentants de la société civile française, anglaise, espagnole et allemande se sont réunis autour des experts du projet et de grands témoins afin d'échanger sur les pratiques susceptibles d'améliorer la lutte contre le racisme.

Développer les mesures alternatives et les peines à valeur pédagogique en matière d'infractions relevant du racisme et des discriminations.

La circulaire du 4 décembre 2015 relative au développement d'une thématique consacrée au racisme et aux discriminations dans les stages de citoyenneté, rappelait à l'ensemble des procureurs et procureurs généraux l'importance de l'aspect pédagogique de la réponse pénale en matière de lutte contre le racisme et l'antisémitisme et mettait l'accent sur le recours aux stages de citoyenneté comme mode de réponse pénale particulièrement adapté à la commission d'infractions à caractère raciste. En effet, ces stages, prononcés dans le cadre d'alternatives aux poursuites ou sous forme de peines complémentaires ou alternatives, ont vocation à rappeler les valeurs républicaines de tolérance et de respect de la dignité humaine sur lesquelles est fondée la société et à faire prendre conscience à l'auteur des faits ainsi sanctionnés de sa responsabilité pénale et civile et des devoirs qu'impliquent la vie en société.

Pour encourager le développement de la thématique de la lutte contre le racisme et les discriminations dans le cadre des stages de citoyenneté, la DACG a privilégié deux axes de travail :

- L'intégration d'un module spécifique consacré au racisme et à l'antisémitisme au sein des stages de citoyenneté de droit commun
- Le développement en région de stages de citoyenneté spécifiques pour les auteurs de faits à caractère raciste, mis en œuvre par le Mémorial de la Shoah.⁷

Dans le prolongement de cette circulaire et en adéquation avec les axes du plan interministériel de lutte contre le racisme et l'antisémitisme 2018-2020 (PILCRA), porté par la délégation interministérielle de lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la haine anti-LGBT (DILCRAH), le ministère de la justice maintient son engagement en faveur du recours à des peines à dimension pédagogique, notamment en travaillant au renforcement des partenariats avec les lieux de mémoire, et à la publication plus systématique des décisions de justice en matière d'appel à la haine raciale et d'apologie de crime contre l'humanité. **Une dépêche en ce sens a été diffusée à l'attention des procureurs et procureurs généraux le 7 novembre 2018⁸.**

Par ailleurs, afin **d'attirer de nouveau l'attention des magistrats du parquet sur le traitement** de ces infractions, la **circulaire du 4 avril 2019** relative à la lutte contre les discriminations, les propos et les comportements haineux demande aux procureurs de la République d'apporter une **réponse pénale systématique et adaptée** au contexte de commission des faits et à la personnalité de l'auteur, en mettant l'accent sur la **pédagogie indispensable** envers les auteurs, notamment en développant les

⁷ Deux conventions ont été signées entre des parquets généraux et le Mémorial de la Shoah pour mettre en œuvre en région des stages spécifiques : Le 19 février 2016 avec le parquet général de Lyon, le 24 mars 2016 avec le parquet général d'Aix-en-Provence.

⁸ Dépêche du 7 novembre 2018 relative au renforcement du caractère pédagogique de la peine pour les infractions à caractère raciste accompagnée de deux DACG focus : - La peine d'affichage ou de diffusion de la décision en matière de lutte contre le racisme et l'antisémitisme - Les lieux de mémoire nationaux

alternatives aux poursuites comme les **stages de citoyenneté** en partenariat avec les lieux de Mémoire à l'image du Mémorial de la Shoah évoqués ci-dessus.

4) LA FORMATION DU PERSONNEL DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE

Constat : Depuis plus d'une décennie, la CNCDH est partenaire de l'École nationale de la magistrature. À ce titre, elle dirige chaque année une session de formation continue à l'attention des magistrats. Le guide méthodologique « droit pénal de la presse », rédigé par la direction des affaires criminelles et des grâces témoigne lui aussi de la volonté du ministère d'offrir des outils de référence qui soutiennent les magistrats face aux infractions liées à des discriminations. Malgré ces efforts, on peut constater que les magistrats ne sont pas toujours suffisamment formés et sensibilisés aux spécificités procédurales de ce contentieux particulier, au maniement des qualifications juridiques en matière de contentieux raciste et à la caractérisation de l'infraction au regard des éléments constitutifs définis par la loi.

Pistes proposées :

- Inscrire une formation spécifique au personnel du ministère en matière de lutte contre le racisme et les discriminations qui y sont liées dans le cadre de la formation continue de façon obligatoire ;
- Mettre en place des formations spécifiques pour l'accueil des victimes d'actes et menaces à caractère raciste et antisémite pour l'ensemble des personnels de gendarmerie et de la police ;
- Inclure dans la formation initiale des magistrats une formation à l'emploi des qualifications juridiques, à l'accueil des victimes, à la nécessité d'accueillir des déclarations les plus approfondies possibles, sans préjuger de la complexité des éléments de preuve à rechercher ;
- Développer la formation des magistrats référents sur les spécificités juridiques du contentieux raciste et discriminatoire ;
- Dresser un bilan de l'activité des pôles anti-discriminations instaurés par la circulaire du 11 juillet 2007, valoriser ces pôles et y associer les associations de lutte contre le racisme et les discriminations.

Pour chacune des recommandations, quelles mesures ont été prises? Quelles actions le ministère envisage-t-il d'engager pour les années 2019 et suivantes ?

Quels progrès sont à noter dans le domaine de la formation ? Le ministère pourrait-il transmettre à la CNCDH son guide pédagogique sur les discriminations utilisé en formation initiale?

Inscrire une formation spécifique au personnel du ministère en matière de lutte contre le racisme et les discriminations qui y sont liées dans le cadre de la formation continue de façon obligatoire

L'ENM propose des sessions spécialement centrées sur les questions de racisme et d'antisémitisme et les discriminations de cette nature (2.1). D'autres les abordent dans un cadre plus général (2.2). Enfin, des formations en région sur ces thématiques sont organisées par les magistrats délégués à la formation continue déconcentrée au sein de la cour d'appel à laquelle ils sont rattachés (2.3).

1. Les formations centrées sur ces thématiques

- « Le racisme et l'antisémitisme : enjeux contemporains »

Cette session de formation est inscrite depuis plusieurs années au catalogue de la formation continue des magistrats. En 2014, son format de 2 jours a été porté à 3 jours pour développer en son sein la thématique « lutte contre l'antisémitisme ».

Initialement intitulée « Le racisme en France », elle s'intitule désormais « Le racisme et l'antisémitisme : enjeux contemporains ».

Elle est ouverte à un public de 65 participants composé de magistrats (40), magistrats à titre temporaire, avocats, greffiers, policiers et gendarmes, administrateurs civils de l'Assemblée nationale et du Sénat, personnel travaillant auprès du Contrôleur général des lieux de privation de liberté et du Défenseur des droits.

Sa direction est confiée à un membre de la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) :

- entre 2011 et 2013 : Monsieur Michel FORST, secrétaire général de la CNCDH ;
- depuis 2014 : Madame Magali LAFOURCADE, magistrate, secrétaire générale adjointe, puis (depuis septembre 2016) secrétaire générale de la CNCDH.

Elle propose une approche pluridisciplinaire du racisme et de l'antisémitisme visant à :

- mieux cerner ces notions (grâce à l'intervention d'universitaires et chercheurs spécialistes de ces questions : Madame Nonna MAYER, Monsieur Vincent TIBERJ, Monsieur Pap NDIAYE etc.) ;
- s'interroger sur la diversification de ses manifestations, sur ses causes, rappeler les principes énoncés tant par les instruments internationaux que par les dispositions internes ;
- mettre en perspective l'arsenal juridique existant avec les politiques publiques de prévention et de lutte contre les actes à caractère raciste et antisémite ;
- porter un regard croisé sur les réponses judiciaires (choix des poursuites, jugements, bonnes pratiques) grâce à l'intervention de magistrats du siège et du parquet, d'avocats et d'enquêteurs ;
- appréhender plus largement les notions juridiques de discriminations et leur sous-jacent historique et sociologiques ;
- saisir les nouvelles modalités de diffusion des discours racistes, antisémites et discriminatoires sur les réseaux sociaux, et les moyens de lutte contre ceux-ci.

Cette session de formation a évolué dans ses contenus pour suivre les modes nouveaux de diffusion du racisme. Si les magistrats restent sensibilisés aux spécificités procédurales du droit de la presse, l'accent est désormais également mis sur la notion de discrimination, ses modes de contrôles juridiques, mais aussi sur le sexisme, et une après-midi sera consacrée aux discours de haine sur Internet et au traitement du cyber-racisme par la plateforme PHAROS.

- « Le traitement judiciaire des discours de haine »

Cette action de formation ouverte à 55 participants dont 40 magistrats, permet aux participants d'aborder, par le biais de conférences et d'échanges, la question de la répression des « discours de haine » au regard du développement de nouveaux moyens de communication, dont internet, et interroge l'office du juge, garant de la liberté d'expression, en la matière. Elle est dirigée par le conseiller pour la justice et les relations internationales de la DILCRAH, Monsieur Donatien LEVAILLANT.

En 2019, cette session a été construite sur deux versants complémentaires. D'un côté, une approche historique, psychologique et sociologique des discours de haine. D'un autre, une fois les ressorts des mobiles haineux mieux cernés, le développement de compétences juridiques techniques, à travers le droit de la presse, la jurisprudence européenne et les outils de régulation.

Par ailleurs, cette session a été l'occasion de nouer un partenariat avec le Mémorial de la Shoah, qui a permis d'organiser une après-midi en son sein, avec une présentation des ressorts historiques et politiques relatifs à l'antisémitisme et, plus généralement, des discours de haine et des génocides.

- **A partir de 2020 : « Des discriminations à la haine : juger des préjugés et de l'hostilité »**

En 2020, les **2 sessions susmentionnées seront fusionnées**, en raison de leurs contenus parfois redondants et de leur complémentarité, afin de rationaliser et développer l'offre de formation. Une session de 6 jours, en 2 modules de 3 jours, intitulée « Des discriminations à la haine : juger des préjugés et de l'hostilité », remplacera donc les 2 sessions précédentes. Elle s'appuiera sur un triple axe : 1) un approfondissement des éléments contextuels des préjugés haineux des discours d'hostilité, avec une approche pluridisciplinaire : psychologique, historique, sociologique, tout en maintenant le partenariat avec le Mémorial de la Shoah ; 2) le développement de compétences juridiques sur l'ensemble des notions qui recoupent ce contentieux : donc autant les discriminations que les actes racistes et antisémites ; 3) Elargir à tous les discours de haine, donc en visant aussi le sexisme, le discours homophobe, tout en prenant en compte les nouveaux modes de diffusion et de cristallisation des préjugés que constituent les réseaux sociaux.

- **« Cybercriminalité et preuve numérique »**

Cette formation est consacrée à l'ensemble des problématiques pénales liées à internet. Au-delà des questions transversales (présentation du darkweb, législation, convention de Budapest, bonnes pratiques d'investigation), est notamment abordée la répression des infractions à caractère raciste et antisémite. En 2019, elle a formé 153 participants dont 79 magistrats.

- **Participation au projet HELP**

En outre l'ENM est partenaire du projet HELP du Conseil de l'Europe qui a développé 2 e-learning :

- Lutte contre le racisme, la xénophobie, l'homophobie et la transphobie ;
- Hate crime and hate speech (Crimes et discours de haine).

2. **La thématique des discriminations et du traitement - notamment judiciaire - des infractions à caractère raciste et antisémite est également abordée dans des sessions dont elle n'est pas l'objet principal**

- **« La laïcité, le juge et le droit »**

Créée en 2011, cette session a pour objectifs principaux d'apporter aux participants des éléments sur l'évolution historique du principe de laïcité, sur le principe de neutralité des services publics, et de leur permettre de mettre en perspective leurs pratiques professionnelles et les réponses judiciaires à ces questions. Elle développe la thématique du religieux (et notamment la question des discriminations du fait des convictions religieuses) et de la radicalisation en détention.

Les approches historique, sociologique et juridique permettent de présenter le concept de laïcité, son cadre constitutionnel et d'aborder ses questionnements actuels (droit du travail, droit de la famille, liberté d'expression).

Portée à 3 jours en 2016, elle a formé 34 magistrats en 2017 et 21 magistrats en 2018, 39 en 2019.

- **« La laïcité dans les services publics »**

La société française a construit son modèle social et politique autour des principes fondateurs de la République. La session, alternant apports théoriques, échanges de pratiques et travaux de groupes en ateliers, permettra d'explorer les concepts de laïcité et de neutralité, et de confronter les points de vue des différents services publics représentés (100 participants, dont 30 magistrats).

- **« Lutte contre les discriminations : un enjeu pour le service public »**

Cette session proposée par le RESP et inscrite au catalogue 2019 est ouverte à 3 magistrats. Elle fournit des outils pour identifier tous les types de discriminations, notamment en raison de l'origine, afin de lutter contre celles-ci et de repérer les bonnes pratiques à mutualiser dans les services publics.

- **« Actualité jurisprudentielle du droit du travail »**

Cette session ouverte à 34 participants, dont 30 magistrats, permet de faire le point, lors d'une séquence de 3 heures, sur l'état du droit et de la jurisprudence, tant en matière sociale que pénale, des discriminations quelle que soit leur origine (sexe, âge, appartenance syndicale...).

- **« Le droit de la presse »**

Cette formation d'une durée de 5 jours a lieu une année sur 2, la demande de formation n'étant pas suffisante pour la tenir annuellement. Un accent a été mis sur les spécificités d'internet en matière pénale (surveillance des réseaux, nature des infractions, identification des auteurs) comme en matière civile (rôle et responsabilité des fournisseurs d'accès et d'hébergement, suppression des contenus, droit à l'oubli).

En 2019, elle est ouverte à 29 participants, dont 20 magistrat(s), 2 administrateur(s) civil(s), 5 avocat(s), 2 gendarmerie. Un focus sur l'influence de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de la jurisprudence de la Cour de Strasbourg en matière de liberté d'expression est notamment proposé.

Ce thème est également abordé lors de la session organisée par l'ENM et consacrée à la cybercriminalité, sous l'angle des infractions de presse commises sur internet.

- **« Les trois monothéismes »**

Cette formation, créée en 2012, a pour objectif d'étudier chaque religion, christianisme, islam et judaïsme, ainsi que le pluralisme interne à chacun des monothéismes et leurs différentes manières de lire les textes.

Ce point de départ permet ensuite d'étudier la façon dont ces 3 monothéismes sont présents dans les problématiques du monde contemporain.

Elle est ouverte à un public de 182 participants, dont 124 magistrats, avocats, administrateurs civils de l'Assemblée nationale ou du Sénat, assesseurs de tribunaux pour enfants, membres de l'équipe du Contrôleur général des lieux de privation de liberté, membres de l'administration pénitentiaire,

greffiers ou directeurs de greffe, gendarmes, policiers, membres de l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC).

- **« L'étranger et le juge judiciaire »**

Ouverte à 75 participants dont 40 magistrats, cette session a pour objectif d'éclairer les participants sur l'intervention du juge judiciaire (flux migratoires, données statistiques, vision de la société civile) et de leur fournir les outils juridiques clés, notamment en lien avec ses nouvelles attributions (transfert au juge des libertés et de la détention du contentieux administratif de la rétention des étrangers). L'accent sera également mis sur les mineurs étrangers isolés, l'action pénale et les normes européennes et internationales.

Cette session doit également permettre de renouveler la réflexion sur les réponses pénales et administratives, en multipliant et en confrontant les différents points de vue (police aux frontières, parquet, juge des libertés et de la détention, juge de l'application des peines, juridictions administratives, services préfectoraux, services pénitentiaires, centre de rétention).

- **« Les mineurs non accompagnés »**

Ouverte à 50 participants, cette session aborde la problématique des mineurs non-accompagnés (MNA), encore appelés récemment « mineurs isolés étrangers », phénomène qui a pris une ampleur croissante au cours des dernières années, dans un contexte global de crise migratoire qui touche l'Union européenne et la France, passant d'environ 4 000 en 2010 à probablement plus de 25 000 à la fin de l'année 2017 (rapport d'information du Sénat du 28 juin 2017). Elle explore une variété importante des causes de la migration des MNA, avec des mineurs « exilés », fuyant des pays marqués par des conflits violents, des jeunes « mandatés » par leur famille pour apprendre un métier en France, des « exploités », victimes de filières de traite des êtres humains, des « fugueurs », quittant leur milieu de vie en raison de maltraitance, des « errants », enfants « de la rue » dans leur pays d'origine ou des « rejoignants » cherchant à retrouver un membre de leur famille en Europe.

Cette formation a pour objectif de permettre aux professionnels en charge de ce contentieux de :

- connaître les dispositifs applicables en matière d'évaluation de la minorité et de l'isolement des mineurs non-accompagnés ;
- détailler les procédures de vérification documentaire ;
- préciser le fonctionnement de la répartition géographique des MNA ;
- connaître les procédures de régularisation administrative en vue de la majorité ;
- appréhender les enjeux humains et géopolitiques liés ;
- se questionner sur leur positionnement face à un contentieux aux forts enjeux politiques.

En 2019, y ont participé 18 magistrats, 8 assesseurs de tribunaux pour enfants, 4 cadres de l'aide sociale à l'enfance et un délégué du procureur.

- **« Familles originaires du Maghreb d'Afrique subsaharienne et de Turquie et pratiques judiciaire »**

La confrontation entre le modèle social occidental et les modèles traditionnels des sociétés du Maghreb, d'Afrique subsaharienne et de Turquie dont sont issues de nombreuses familles d'origine étrangère n'est pas sans poser des difficultés dans les pratiques judiciaires. L'objet de la formation est de présenter notamment le mode de fonctionnement traditionnel de ces sociétés (imbrication du sacré et du profane, structures familiales, modes de résolution des conflits...), les grandes étapes de

l'immigration, les conflits familiaux dans le contexte de l'immigration. Il s'agit aussi de comprendre comment l'intervention judiciaire peut devenir le lieu du conflit de culture.

Cette session a une vocation fortement pluridisciplinaire (histoire, psychologie, anthropologie, linguistique). Les échanges entre les intervenants et les participants, eux même d'horizons professionnels divers, permettront d'analyser des situations judiciaires spécifiques afin d'allier les connaissances théoriques acquises aux pratiques professionnelles.

En 2019, y ont participé : 18 magistrats, 2 conciliateurs de justice, 4 assesseurs de tribunaux pour enfants et 3 délégués du procureur.

- **Stage collectif auprès du Défenseur des droits**

Un stage collectif est proposé aux magistrats au titre de la formation continue.

Les services du Défenseur des droits interviennent également dans les sessions de formation continue de l'ENM, notamment au cours de la session « Racisme et antisémitisme : enjeux contemporains ».

3. La formation continue déconcentrée

Au cours de l'année 2019, plusieurs cours d'appel ont organisé ou vont organiser des formations en lien avec cette thématique.

Une journée de formation déconcentrée a été organisée dans le ressort de la Cour d'Appel d'Aix-en-Provence, sur le thème « Haine et racisme » qui a inclus une visite du Camp des Milles. Elle a regroupé 14 magistrats et un juriste-assistant.

Dans le ressort de la cour d'appel de Versailles, une formation « L'égalité de traitement et la discrimination » devrait regrouper 9 magistrats inscrits, ainsi que 2 formations sur la laïcité : « Laïcité et organisation du service public à l'entreprise » (1 magistrat) et sous forme de déjeuner-conférence « Laïcité, neutralité et enceintes judiciaires : quelle problématique ? quels enjeux ? quelles solutions » (9 magistrats).

Par ailleurs, la Cour de cassation dans son Cycle Histoire a organisé une conférence inaugurale « Concorde et laïcité » ouverte à la formation continue et qui a formé un magistrat.

Mettre en place des formations spécifiques pour l'accueil des victimes d'actes et menaces à caractère raciste et antisémite pour l'ensemble des personnels de gendarmerie et de la police

La lutte contre toutes les formes de discrimination est une préoccupation de l'ensemble des services de police et de gendarmerie. A cet égard, diverses formations ont été mises en place. Dans le cadre du plan national de lutte contre le racisme et l'antisémitisme (2018-2020), un réseau d'enquêteurs et de magistrats spécifiquement formés à la lutte contre la haine a été créé. Depuis mai 2018, des référents territoriaux départementaux « racisme, antisémitisme et discriminations » ont été mis en place par le ministère de l'intérieur. Leur mission est de s'assurer de la bonne mise en œuvre des mesures visant à lutter contre toutes les formes de discrimination.

Ces référents ont été réunis pour la première fois le 28 septembre 2018 (110 policiers, 12 gendarmes et 18 magistrats ont participé à cette première journée de formation). Par ailleurs, des ressources pédagogiques, et plus particulièrement des guides méthodologiques relatifs à la répression des discriminations, sont également disponibles en ligne pour l'ensemble des enquêteurs. Ces guides, régulièrement mis à jour, ont vocation à fournir des outils pratiques et concrets pour constater et caractériser ce type d'infractions ainsi que des conseils pour la prise en compte des victimes.

Inclure dans la formation initiale des magistrats une formation à l'emploi des qualifications juridiques, à l'accueil des victimes, à la nécessité d'accueillir des déclarations les plus approfondies possibles, sans préjuger de la complexité des éléments de preuve à rechercher

1. Lors de la période de scolarité bordelaise

La lutte contre le racisme, l'antisémitisme et les discriminations de cette nature est traitée en formation initiale, pendant la période de scolarité initiale des auditeurs de justice, à l'occasion de la **séquence sur la lutte contre les discriminations**.

Cette séquence, d'une demi-journée, s'inscrit dans le cadre de la journée « laïcité – discrimination » portée par les pôles Humanités judiciaires et Environnement judiciaire.

Les objectifs pédagogiques de cette formation sur les discriminations sont énoncés comme suit :

- identifier le contexte d'émergence de la politique publique de lutte contre les discriminations ;
- définir les critères qui permettent de caractériser une discrimination ;
- connaître l'évolution historique, les dispositifs institutionnels et les enjeux actuels de la lutte contre les discriminations ;
- connaître les outils juridiques et les « pratiques innovantes » pour lutter contre les discriminations ;
- identifier les difficultés auxquelles peuvent être confrontés les justiciables qui tentent de faire reconnaître la réalité d'une discrimination dont ils se disent victimes.

Ces questions sont traitées sous forme de conférences à destination de l'ensemble de la promotion.

Ainsi, **pour la promotion 2018**, la séquence a été organisée en 2 temps :

- une intervention de Monsieur Frédéric POTIER, directeur de la Délégation interministérielle à la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la haine anti-LGBT, qui a permis notamment de présenter aux auditeurs de justice l'évolution de la politique publique sur ce thème et les dispositifs institutionnels mis en place ;
- une intervention de Maître Shabname MERALLI-BALLOU MONNOT, avocate spécialisée, centrée sur les spécificités du traitement judiciaire des dossiers de discrimination, la prise en compte des préjudices spécifiques des victimes de discrimination et les solutions innovantes de résolution de ces conflits (médiation notamment).

Par ailleurs, la **séquence pédagogique sur la radicalisation et la lutte contre le terrorisme** aborde également certaines notions telles que les « **discours de haine** » à l'œuvre dans les processus de radicalisation violente.

Pour la promotion 2019, les séquences consacrées à la laïcité et à la radicalisation seront reconduites, avec les mêmes intervenants.

Il est à noter que les auditeurs de justice de la promotion 2019 bénéficieront également d'une **conférence de M. Jacques TOUBON, Défenseur des droits**, durant laquelle ce dernier présentera l'institution, ses missions, mais également ses interactions avec les magistrats, en particulier sur des problématiques de discrimination.

Enfin, **directions d'études**, organisées dans le cadre du pôle Justice pénale, complètent le dispositif et permettent aux auditeurs d'appréhender les différents outils et techniques juridiques se rapportant aux dossiers dans lesquels sont évoquées ces thématiques (discriminations, racisme, xénophobie, violences faites aux personnes en raison de leur religion ou de leur race).

2. Lors des stages

S'agissant des **stages en formation initiale**, les stages en services d'enquête (2 semaines), en cabinet d'avocat (12 semaines) et le stage juridictionnel (9 mois) des auditeurs de justice constituent autant d'occasions de suivre le traitement d'un dossier en matière de lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie.

De plus, certains auditeurs de la promotion 2017 ont pu réaliser leur stage extérieur (2 mois, en février-mars 2019) auprès de la **Commission nationale consultative des droits de l'Homme** ou du **Défenseur des droits**.

Ces deux institutions recevront à nouveau des auditeurs de justice de la promotion 2018 en stage extérieur en 2020.

L'ENM propose également des stages extérieurs auprès d'autres autorités administratives susceptibles d'être saisies de faits de racisme, d'antisémitisme ou de xénophobie, telles que la **Délégation interministérielle à l'hébergement et au logement**, le **Contrôleur général des lieux de privation de liberté**, l'**Office central de protection des réfugiés et apatrides** ou l'**Institut international des droits de l'Homme (Fondation René Cassin)**. La **sous-direction des droits de l'Homme du ministère de l'Europe et des affaires étrangères**, ainsi que l'**Office central pour la répression des violences aux personnes** reçoivent également un auditeur de justice dans ce cadre. Les auditeurs peuvent aussi réaliser ce stage auprès d'un conseil départemental, d'une préfecture ou d'une association, soit autant de lieux où ils peuvent être confrontés à cette problématique.

En stage international (3 semaines), les auditeurs sont également amenés à étudier ces questions, notamment ceux qui l'effectuent au **Conseil de l'Europe**.

Développer la formation des magistrats référents sur les spécificités juridiques du contentieux raciste et discriminatoire

Dans le prolongement du plan d'action que la direction des affaires criminelles et des grâces a souhaité élaborer en matière de lutte contre le racisme, et conformément aux orientations arrêtées dans ce plan, la direction organise le lundi 18 novembre 2019 une réunion des magistrats référents en matière de racisme, en présence de la ministre de la justice.

Ces magistrats, désignés dans chaque parquet et parquet général, sont les piliers de la lutte contre le racisme et un maillon essentiel de la politique partenariale menée sur le terrain. L'amélioration du traitement des infractions à caractère raciste ne peut dès lors se concevoir sans un accompagnement, un renforcement et une politique de dynamisation de ce réseau.

La dernière réunion de ces référents datant du 20 mai 2015, il semblait nécessaire que la direction des affaires criminelles et des grâces, dans le cadre de sa mission de soutien aux juridictions, propose une nouvelle journée d'échanges et de formation à ces magistrats.

Cette rencontre sera l'occasion non seulement d'un dialogue institutionnel entre les différents acteurs de la matière, mais également d'un éclairage pratique sur les évolutions législatives, jurisprudentielles, ainsi que sur les nouveaux engagements interministériels intervenus dans le cadre du plan de lutte contre le racisme et l'antisémitisme pour la période 2018-2020.

Dresser un bilan de l'activité des pôles anti-discriminations instaurés par la circulaire du 11 juillet 2007, valoriser ces pôles et y associer les associations de lutte contre le racisme et les discriminations

La dépêche du 18 novembre 2003 portant réponses judiciaires aux actes à caractère antisémite demandait la désignation, au sein des parquets généraux, d'un magistrat référent en matière de lutte contre l'antisémitisme.

La circulaire du 11 juillet 2007 relative à la lutte contre les discriminations invitait les parquets à mettre en place au sein de chaque tribunal de grande instance un pôle anti-discriminations destiné à favoriser l'accès à la justice des victimes de tels agissements et à améliorer la qualité de la réponse pénale. Chaque chef de parquet devait ainsi désigner un magistrat référent chargé d'animer le pôle anti-discriminations et de conduire la politique pénale en la matière.

- **L'organisation des pôles anti-discriminations**

L'objectif des pôles est d'expliquer l'action et le fonctionnement de la justice dans le domaine de la lutte contre le racisme et les discriminations, de dresser un état des lieux régulier de la situation dans le ressort et des dossiers dont est saisi le parquet.

Si l'organisation des pôles peut varier, selon la taille du parquet ou l'importance du maillage associatif sur le ressort, ils sont dans l'ensemble constitués, autour du magistrat référent, du délégué du procureur spécialisé, des services d'enquête, des associations impliquées dans la lutte contre les discriminations et de celles chargées de l'aide aux victimes, des représentants des autres administrations concernées (préfecture, éducation nationale etc.). Le délégué local du Défenseur des Droits et les élus peuvent être associés à cette instance.

Les pôles se réunissent selon des fréquences variables, principalement une fois par an, mais également selon un rythme parfois biannuel ou trimestriel. Le suivi des procédures, assuré par les pôles, peut être formalisé par la constitution, en leur sein, d'une cellule de veille.

Il convient de souligner que, même en l'absence de pôle, une majorité de parquets a mis en place une organisation spécifique visant à faciliter le traitement de ce contentieux et à simplifier les relations entre les différents partenaires ; les magistrats référents réunissent régulièrement l'ensemble de leurs partenaires actifs au plan local. L'utilité de ces réunions est soulignée. Le renforcement des relations partenariales s'inscrit aussi dans la participation aux travaux des comités opérationnels de lutte contre le racisme et l'antisémitisme (CORA).

- **L'action des pôles et des magistrats référents**

Le bilan dressé des activités des pôles anti-discriminations et des magistrats référents en matière de lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie issu du rapport annuel du ministère public pour l'année 2018 permet de constater que tous les parquets généraux et parquets ont procédé à la désignation d'un magistrat référent. Par ailleurs, plus d'une cinquantaine de pôles anti-discriminations peuvent être recensés.

Au regard de cette organisation spécifique des parquets pour traiter les questions de racisme et de discrimination, qu'elle prenne la forme d'un pôle, d'une cellule de veille, ou de la désignation d'un magistrat référent, un bilan commun de l'action des magistrats du parquet intervenant en matière de racisme peut être dressé.

L'action des pôles et des magistrats référents, notamment en matière de prévention et de sensibilisation, se traduit par l'élaboration et la diffusion auprès des partenaires associatifs de fiches de signalement, par la mise en place de plaquettes d'information ou de rencontres à destination du grand public ou de population ciblée, par l'organisation d'opérations de testing ou d'actions de sensibilisation auprès de publics professionnels et par la définition d'orientations communes avec les autres acteurs institutionnels.

Des actions de formation sont également organisées, auprès notamment des élus et des agents des collectivités locales. Les parquets soulignent avoir relevé l'importance de former aussi les acteurs de la lutte contre les discriminations et notamment les enquêteurs.

Certains parquets relèvent que l'efficacité du pôle anti-discrimination reste cependant dépendante de l'implication des associations et de leur volonté de collaborer avec le ministère public, ajoutant qu'en raison de l'absence d'associations spécialisées au niveau local, l'organisation des pôles anti-discriminations à l'échelon du parquet général paraît opportune.

5) LA LUTTE CONTRE LE RACISME, L'ANTISEMITISME ET LA XENOPHOBIE SUR INTERNET :

Constat : L'application du RGPD, en mai 2018 est un indicateur parmi d'autres montrant l'implication de l'État pour la protection des données et un meilleur contrôle des informations numériques. La CNCDH note avec satisfaction que la loi sur la programmation de la justice prévoit l'expérimentation de mesures visant à mieux réprimer certaines infractions notamment au sujet du contentieux raciste. En termes de lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie la plateforme représente également un outil très performant dans le signalement de contenus illicites. Néanmoins, les moyens humains attribués à cette plateforme nécessitent encore d'être renforcés afin de pouvoir apporter des réponses rapides aux problèmes signalés.

Si le contrôle des contenus est au cœur des préoccupations des pouvoirs publics, la CNCDH constate aussi que le taux d'élucidation des infractions racistes sur internet reste très bas et que de nombreux contenus illicites restent en ligne plus de vingt-quatre heures, même sur les sites les plus consultés. La question des contenus racistes, antisémites et xénophobes est particulièrement préoccupante et nécessite plus de moyens de contrôle et un suivi plus systématique des peines.

Pistes proposées :

- Renforcer les outils de prévention et de lutte contre la haine en ligne
- Systématiser les réponses pénales aux infractions racistes sur internet ;
- Garantir la suppression en moins de vingt-quatre heures de messages haineux publiés sur les sites les plus consultés (Facebook, Twitter, YouTube...) ;

- Poursuivre une réflexion à l'échelon international et notamment européen sur l'opportunité d'une législation plus contraignante concernant le respect des obligations des opérateurs et des hébergeurs en matière de retrait rapide des contenus illicites ainsi que la coopération avec les hébergeurs étrangers ;
- Expérimenter l'enquête sous pseudonyme en veillant à l'entourer de toutes les garanties des droits fondamentaux.

Questions :

- Pour chacune des recommandations, quelles mesures ont été prises? Quelles actions le ministère envisage-t-il d'engager pour les années 2019 et suivantes ?

➤ Systématiser les réponses pénales aux infractions racistes sur internet

L'extension de la répression de la provocation à la haine raciste au monde virtuel

La lutte contre la haine sur internet constitue l'une des quatre priorités du plan national de lutte contre le racisme et l'antisémitisme pour la période 2018-2020 piloté par la DILCRAH.

La divulgation de propos à caractère raciste, antisémite et xénophobe s'est en effet trouvée facilitée ces dernières années par le recours aux nouvelles technologies telles qu'internet.

Bien qu'un cadre légal existe pour lutter contre la diffusion de propos haineux sur internet, l'anonymat et le caractère viral de la diffusion de l'information sur internet rendent la répression des délits dits de haine difficile.

Face à ce constat, le ministère de la justice s'est engagé d'une part dans une initiative interministérielle et d'autre part dans une initiative européenne afin de mener une réflexion commune et constructive pour améliorer la répression des contenus haineux sur internet en envisageant tant une réforme de la loi pour la confiance dans l'économie numérique que la définition d'une norme européenne par la commission européenne.

• Le cadre légal existant

Sur le plan des outils techniques, la plateforme d'harmonisation d'analyse, de recoupement et d'orientation des signalements (PHAROS), accessible au public via un portail, permet effectivement aux internautes, aux fournisseurs d'accès et aux services de veille étatiques à signaler en ligne les sites ou contenus contraires aux lois et règlements diffusés sur internet. Une équipe d'une dizaine d'enquêteurs, composée à parité de gendarmes et de policiers, analyse et rapproche les signalements puis les oriente vers les services de police et unités de gendarmerie en fonction d'un protocole de compétences articulé autour de critères matériels et territoriaux.

Sur le plan juridique, les contenus racistes ou antisémites sur internet peuvent prendre les formes les plus diverses. Aujourd'hui, **il convient en effet de souligner que les messages circulant sur internet relèvent, sur le plan pénal, des mêmes catégories juridiques que ceux diffusés par la voie de l'écrit ou d'un moyen audiovisuel.**

L'article 23 de la loi du 29 juillet 1881 prévoyant au titre des modes de publicité « *tout moyen de communication au public par voie électronique* », il est désormais de jurisprudence constante que « *la diffusion de propos diffamatoires sur le réseau internet, à destination d'un nombre indéterminé de personnes nullement liées par une communauté d'intérêts, constitue un acte de publicité commis dès lors que l'information a été mise à la disposition des utilisateurs éventuels du site.* »

La détermination de la responsabilité pénale en cas de diffusion d'un message susceptible d'être incriminé au titre de l'une des infractions prévues par la loi du 29 juillet 1881 (*cf supra* partie relative à la reconnaissance des crimes haine s'agissant des infractions publiques) découle des dispositions de la loi n°82-652 du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle et de la loi n°2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance en l'économie numérique dite LCEN.

Ces textes prévoient les responsabilités suivantes :

- **La responsabilité pénale des éditeurs (qui créent et diffusent des messages, images, écrits en ligne)** est engagée en cas de diffusion d'un contenu illicite. Leur responsabilité pénale est engagée en cas de diffusion d'un contenu illicite sur le fondement de l'article 93-3 de la loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle, modifiée par la loi du 21 juin 2004, qui instaure un mécanisme de responsabilité en cascade, inspiré de celui sur la loi sur la liberté de la presse.

- **Les prestataires techniques (fournisseurs d'accès internet et hébergeurs)**

La loi du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique (LCEN) fixe le régime de la responsabilité des prestataires techniques (les hébergeurs, qui mettent à disposition de leurs clients des contenus produits, réalisés par des tiers, et les fournisseurs d'accès à internet qui sont des sociétés offrant une simple connexion à internet) lorsque des personnes utilisent leurs services pour diffuser en ligne des contenus litigieux.

Le principe est que les prestataires techniques sont exonérés de toute obligation générale de surveillance et de recherche d'activités illicites.

En revanche, conformément aux dispositions de l'article 6- I-7 de la LCEN, les prestataires techniques ont une obligation spéciale de concourir à la lutte contre la diffusion d'infractions relatives à la pornographie infantile, à l'apologie des crimes de guerre et crimes contre l'humanité et à l'incitation à la haine raciale.

A cette fin, ils doivent d'une part mettre en place un dispositif permettant à toute personne de porter à leur connaissance ce type de données et d'autre part, informer promptement les autorités publiques compétentes de toute activité illicite portée à leur connaissance (6. I. 7, alinéa 4 de la loi du 21 juin 2004). Tout manquement aux obligations ci-dessus mentionnées, est sanctionné d'une peine d'un an d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende.

En outre, l'autorité judiciaire peut, par référé ou sur requête, interdire aux hébergeurs et le cas échéant, aux fournisseurs d'accès, le stockage ou l'accès à un de ces contenus. Les prestataires ont l'obligation de déférer aux décisions de justice destinées à faire cesser ou à prévenir un dommage (6.I.8 de la loi de 2004).

Les articles 6 I-2 et 6 I-3 de la loi du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique prévoient que la responsabilité civile ou pénale de l'hébergeur peut être engagée dans l'hypothèse où il a effectivement connaissance de l'information illicite diffusée et qu'il n'agit pas promptement pour la retirer ou la rendre inaccessible. Dès lors, la responsabilité pénale des hébergeurs peut être engagée sur la base notamment de la complicité, s'ils n'agissent pas rapidement pour rendre l'accès

à un contenu illicite impossible ou le retirer dès lors qu'ils ont effectivement eu connaissance par tout moyen, du caractère illicite d'une activité ou d'une information dont ils assurent le stockage.

- **L'initiative interministérielle : le groupe d'expertise pluridisciplinaire**

Comme évoqué précédemment, le ministère de la justice travaille avec de nombreux autres ministères dans le cadre d'un groupe d'expertise pluridisciplinaire (GEP) à vocation interministérielle, dont l'objectif est d'élaborer le contenu d'une initiative législative française ou européenne pour améliorer la lutte contre les contenus illicites en ligne.

Le 2 novembre 2017, a été instauré un nouveau cadre de gouvernance pour les négociations du gouvernement français avec les grands opérateurs de l'Internet : le groupe de pilotage stratégique (GPS) regroupant les ministères au contact des opérateurs de l'Internet.

Le 14 février 2018, ce groupe de pilotage stratégique a décidé de mobiliser les services des ministères (notamment juridiques) pour travailler à la construction d'un nouveau régime de responsabilité des plateformes numériques et à la définition des modifications des législations nationale et européenne nécessaires pour mieux lutter contre les contenus illicites, dans le cadre d'un groupe d'expertise pluridisciplinaire (GEP) à vocation interministérielle.

Les réflexions menées dans le cadre de ce GEP convergent vers la nécessité de consacrer un véritable statut juridique des plateformes numériques, afin de développer des obligations particulières en matière de contenu illicite, et ce de manière plus prononcée que l'actuel statut d'hébergeur de contenu, dont la responsabilité est fortement limitée par la LCEN de 2004, déclinaison de la directive européenne dite E-Commerce de 2000.

- **L'initiative européenne : le groupe de haut niveau contre le racisme, la xénophobie et les autres formes d'intolérance**

Le 31 mai 2016, la commission européenne a signé un accord avec 4 opérateurs techniques majeurs⁹ intitulé « *code de conduite pour lutter contre les discours de haine en ligne illégaux* » et dans lequel chacun d'eux prenait une série d'engagements pour lutter contre la diffusion en ligne de discours de haine illégaux en Europe. Plusieurs autres opérateurs ont par la suite accepté de rejoindre ce code de conduite (instagram, google +, snapchat, dailymotion, jeuxvidéos.com)

Le 14 juin 2016, la Commission européenne décidait de créer un groupe de haut niveau pour la lutte contre le racisme, la xénophobie et autres formes d'intolérance (GHN) piloté par la DG justice, afin notamment d'assurer l'information de la Commission sur la mise en œuvre de ce code de conduite.

Le groupe de haut niveau a pour objectif de réunir **sur un pied d'égalité** des représentants :

- des États membres,
- des agences européennes compétentes (FRA en particulier),
- des organisations internationales compétentes (Conseil de l'Europe, OSCE, etc.)
- des organisations de la société civile.

Le GHN fonctionne principalement par la **constitution de sous-groupes thématiques réunissant des experts d'un sujet, dont le travail est restitué et évalué lors des réunions plénières.**

⁹ Microsoft, Facebook, Twitter et Google (You tube)

Un sous-groupe « *lutte contre les discours de haine en ligne* », piloté par la DG Home pour la commission et auquel participe notamment le ministère de la justice a ainsi été créé.

La dernière réunion de ce sous-groupe a été organisée le 25 juin 2019 à Madrid.

➤ **Garantir la suppression en moins de vingt-quatre heures de messages haineux publiés sur les sites les plus consultés (Facebook, Twitter, YouTube ...)**

Le Premier ministre, sur demande du Président de la République, a confié le 18 mars 2018 à Madame AVIA, députée, Monsieur AMELLAL, enseignant et écrivain, et à Monsieur TAIEB, vice-président du Conseil représentatif des institutions juives de France, une mission de réflexion et de proposition portant sur le renforcement de la lutte contre le racisme et l'antisémitisme sur internet. Cette réflexion, axée principalement sur la responsabilité et les obligations des plateformes s'inscrit dans la continuité des projets européens portés par la France en matière de lutte contre les contenus haineux en général et terroriste en particulier.

La mission a rendu son rapport au Premier ministre en présence du secrétaire d'État chargé du numérique, le 20 septembre 2018. À cette occasion le Premier ministre s'est montré favorable aux propositions suivantes :

- rendre plus claires et plus simples les procédures de signalement des contenus illicites ;
- fixer un délai maximal pour le retrait des contenus haineux : le Premier ministre a indiqué que le délai de 24 heures, proposé par la mission, peut être envisagé s'il est entouré des garanties juridiques appropriées. Ce délai peut même être beaucoup plus court s'il est décompté à partir du signalement d'une autorité publique ou agréée, sur le modèle du projet de règlement européen sur les contenus terroristes ;
- la mise en place de sanctions financières très dissuasives pour les opérateurs qui ne respecteraient pas leurs obligations en matière de retrait des contenus haineux.

La proposition de loi AVIA visant la lutte contre les contenus haineux sur internet, en cours de discussion au Parlement, s'inscrit dans ce cadre-là (voir ci-dessous).

➤ **Expérimenter l'enquête sous pseudonyme en veillant à l'entourer de toutes les garanties des droits fondamentaux**

Face à l'évolution de la délinquance et à son développement sur Internet, la nécessité d'étendre les possibilités d'infiltrer des réseaux s'est traduite, depuis 2007, par la création et le développement de diverses réformes de l'enquête sous pseudonyme.

Limitée à deux égards puisque d'une part réservée à certaines infractions limitativement énumérées et d'autre part ne pouvant être mise en œuvre que par des agents de services spécialisés habilités, cette technique spéciale d'enquête a connu une importante expansion depuis 2007 tant au regard de son champ d'application que des agents habilités à la mettre en œuvre.

• **Etat du droit existant**

Dans le cadre de procédures judiciaires, la procédure d'enquête sous pseudonyme consiste à autoriser les enquêteurs à communiquer sur internet, sans utiliser leur véritable identité, avec des personnes susceptibles de commettre certaines catégories d'infractions visées par la loi. Les enquêteurs sont également autorisés dans ce même cadre à transmettre, sur demande expresse, des

contenus illicites à des tiers, ou à acquérir certains produits, substances ou contenus illicites, et ce afin de pouvoir constater ces infractions.

Introduite pour la première fois par la **loi n°2007-297 du 5 mars 2007** relative à la prévention de la délinquance dans le but de constater les infractions de provocation de mineurs à la commission d'infractions, corruption de mineurs, pédopornographie et mise en danger de mineurs (article 706-47-3 du code de procédure pénale) ainsi que des infractions de traite des êtres humains, proxénétisme et recours à la prostitution (article 706-35-1 du même code), **la procédure d'enquête sous pseudonyme a par la suite été élargie** à d'autres infractions, notamment en matière environnementale ou de santé publique (ordonnance n° 2013-1183 du 19 décembre 2013 relative à l'harmonisation des sanctions pénales et financières relatives aux produits de santé et à l'adaptation des prérogatives des autorités et des agents chargés de constater les manquements, loi n° 2014-1353 du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme, loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, etc.).

Le régime de l'enquête sous pseudonyme a été modifié par la **loi du 23 mars 2019**. Désormais prévue par l'article 230-46 du code de procédure pénale, cette technique d'enquête a vu son champ d'application élargi à l'ensemble des crimes et délits punis d'une peine d'emprisonnement commis par la voie des communications électroniques.

La preuve de la commission d'une infraction raciste, antisémite ou xénophobe (punie d'une peine d'emprisonnement) est ainsi largement facilitée pour les services d'enquête tout en demeurant encadrée. En effet, la mise en œuvre d'une enquête sous pseudonyme, c'est-à-dire la participation à des échanges électroniques avec des personnes susceptibles d'être auteur d'une telle infraction, l'extraction et la conservation de ces données voire l'acquisition de contenu ou produit illicite, ne peut être mise en œuvre que par un enquêteur rattaché à un service spécialisé et spécialement habilité.

Le recours à cette technique d'enquête est encouragé. La direction des affaires criminelles et des grâces s'emploie à assurer la promotion de l'enquête sous pseudonyme par la diffusion sur son site intranet d'une fiche focus la présentant et par la réalisation de séminaires déconcentrés sur le recueil de la preuve numérique et les techniques spéciales d'enquête (4 en 2019).

Quelles autres mesures sont prévues pour renforcer la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie sur internet ?

La lutte contre la haine sur internet constitue l'une des quatre priorités du plan national de lutte contre le racisme et l'antisémitisme pour la période 2018-2020 piloté par la DILCRAH.

Les réseaux de communication électronique, et notamment les réseaux sociaux, facilitent la diffusion de contenus racistes, antisémites et xénophobes.

Malgré le cadre légal existant pour lutter contre la diffusion de propos haineux en ligne, l'anonymat et le caractère viral de la diffusion de l'information sur internet rendent la répression de ces délits difficile.

Face à ce constat, le ministère de la justice s'est engagé, dès 2018, à mener une réflexion commune et constructive, aussi bien au niveau interministériel qu'europpéen, pour améliorer la répression des contenus haineux sur internet en envisageant la définition d'une norme européenne par la commission européenne et en menant la réforme de la LCEN.

- Au niveau interministériel

La proposition de loi visant la lutte contre les contenus haineux sur internet, en cours de discussion au Parlement, s'inscrit dans le cadre de cet engagement. Elle renforce l'obligation faite aux opérateurs de plateforme en ligne de retirer, déréférencer ou rendre inaccessible dans un délai de vingt-quatre heures tout contenu sur internet constituant manifestement une incitation à la haine, à la violence, à la discrimination ou une injure envers une personne ou un groupe de personnes à raison de l'origine, d'une prétendue race, de la religion, de l'ethnie ou de la nationalité et réprime le fait de ne pas se conformer à cette obligation d'une peine d'un an d'emprisonnement et de 250 000 euros d'amende. Quant aux personnes morales, elles encourent, en cas de non-respect de cette obligation de retrait, une peine d'amende de 1 250 000 euros et les peines complémentaires d'affichage ou diffusion de la décision de condamnation et d'interdiction, pour une durée de cinq ans au plus, d'exercer directement ou indirectement l'activité professionnelle dans l'exercice ou à l'occasion de laquelle l'infraction a été commise.

Des obligations de moyens à la charge des opérateurs de plateforme en ligne, sous la supervision du Conseil supérieur de l'audiovisuel, sont aussi prévues et notamment :

- la mise à œuvre d'un dispositif de notification permettant à toute personne de signaler un contenu manifestement illicite et de voies de recours permettant à l'utilisateur à l'origine de la publication du contenu retiré (ou à l'auteur de la notification du contenu non retiré) de contester cette décision de retrait ou de non-retrait ;
- la mise en œuvre de moyens humains et technologiques proportionnés afin d'accroître la célérité des réponses aux signalements ;
- des obligations d'information des utilisateurs quant aux sanctions pénales et civiles encourues, y compris en cas de signalement abusif passible d'une peine d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende ;
- la désignation d'un représentant légal sur le territoire français comme interlocuteur référent chargé de recevoir les demandes de l'autorité judiciaire.

La proposition de loi institue, par ailleurs, un dispositif de lutte contre les sites-miroirs. Ainsi, lorsqu'une décision judiciaire passée en force de chose jugée a interdit la reprise, totale ou partielle, d'un contenu haineux, l'autorité administrative, saisie le cas échéant par toute personne intéressée, peut demander aux opérateurs de plateformes en ligne, aux fournisseurs de noms de domaine, aux moteurs de recherche et aux annuaires de bloquer ou déréférencer l'accès à un contenu haineux identique. Lorsqu'il n'est pas procédé au blocage ou au déréférencement, l'autorité judiciaire peut être saisie, en référé ou sur requête, pour ordonner toute mesure destinée à faire cesser l'accès à ces contenus.

Elle institue, en outre, une juridiction spécialisée, désignée par décret, qui disposera d'une compétence concurrente à celle résultant du droit commun pour connaître du phénomène dit des « raids numériques » publics ou non, c'est-à-dire des plaintes adressées par voie électronique des chefs de harcèlement sexuel ou moral à caractère discriminatoire au sens des articles 132-16 et 132-77 du code pénal, commis par l'utilisation d'un service de communication au public en ligne ou par le biais d'un support numérique ou électronique.

- Au niveau européen

Les négociations européennes et internationales sur l'opportunité d'une législation plus contraignante concernant le respect des obligations relatives au retrait rapide des contenus illicites sur internet relèvent de la compétence du bureau de la négociation pénale européenne et internationale.

6) AUTRES QUESTIONS :

De nouveaux textes (lois, règlements, circulaires, directives...) ayant un impact direct sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie ont-ils été adoptés ou publiés au cours de l'année 2019 ? Si oui, lesquels ?

Afin de libérer la parole des victimes, trop souvent réticentes à déposer plainte pour ce type de faits, la possibilité de déposer plainte en ligne a été instaurée par la loi de programmation pour la justice du 23 mars 2019. L'article 42 de la loi insère en effet un nouvel article 15-3-1 dans le code de procédure pénale introduisant « *dans les cas et selon les modalités prévues par décret, que la plainte de la victime puisse être adressée par voie électronique* ».

Cette possibilité de plainte en ligne ne peut être imposée à la victime. Par ailleurs, lorsque la nature ou la gravité des faits le justifie, la plainte en ligne devra être accompagnée d'une audition de la victime dont la date pourra être fixée au moment du dépôt de plainte.

Des instructions spécifiques concernant la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie sont-elles adressées directement aux parquets ? Si oui, lesquelles ?

La lutte contre le racisme et les discriminations constitue une priorité de politique pénale conformément aux orientations énoncées par Madame la garde des Sceaux, ministre de la Justice, dans le cadre de la **circulaire de politique pénale du 21 mars 2018**.

Depuis déjà plus de 10 ans, des circulaires et des dépêches sont régulièrement adressées aux procureurs généraux, plus d'une vingtaine depuis 2003, afin d'une part d'appeler leur attention sur la nécessité d'apporter à ces faits une réponse pénale ferme et rapide, et d'autre part de leur présenter les évolutions législatives.

Parmi les circulaires les plus récentes, peuvent être citées :

- ↳ Des circulaires d'instructions générales notamment en matière de prévention, poursuite et répression des infractions à caractère raciste.
- **Dépêche du 4 août 2014 relative aux réponses judiciaires apportées aux actes et propos à caractère raciste, xénophobe et antisémite,**
- **Dépêche du 5 mars 2015 concernant la signature des protocoles de coopération entre le Défenseur des droits et le ministère public,**
- **Circulaire du 4 décembre 2015 relative au développement d'une thématique consacrée au racisme et aux discriminations dans les stages de citoyenneté,**
- **Dépêche du 7 novembre 2018 relative au renforcement du caractère pédagogique de la peine pour les infractions à caractère raciste.** Elle demande au parquet de renforcer les partenariats avec les lieux de mémoire et les incite à requérir plus fréquemment la publication plus systématique des décisions de justice en matière d'appel à la haine raciale et d'apologie de crime contre l'humanité
- **Circulaire du 4 avril 2019 de la lutte contre les discriminations, les propos et les comportements haineux.** Elle demande aux procureurs de la République de

systématiquement apporter une réponse pénale adaptée au contexte de commission des faits et à la personnalité de l'auteur, en mettant l'accent sur la pédagogie indispensable envers les auteurs, notamment en développant les alternatives aux poursuites. La circulaire met aussi en avant deux nouveaux outils prévus par la loi de programmation de la justice : la possibilité de recourir à l'ordonnance pénale en la matière et la possibilité de pour les victimes de déposer plainte en ligne.

- ✉ Une circulaire de présentation de l'évolution du cadre légal : **Circulaire du 20 avril 2017 de présentation des dispositions de droit pénal ou de procédure pénale de la loi n°2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté.**
- ✉ Des circulaires faisant suite à des événements particuliers :
 - **Dépêche du 8 janvier 2015 relative aux infractions commises à la suite de l'attentat contre Charlie-Hebdo et liées à la religion des victimes,**
 - **Circulaire du 12 janvier 2015 relative aux infractions commises à la suite des attentats terroristes commis les 7, 8 et 9 janvier 2015,**
 - **Dépêche du 14 novembre 2015 relative aux infractions liées aux attentats du 13 novembre 2015 à Paris et Saint Denis,**
 - **Dépêche du 16 juillet 2016 relative aux infractions liées aux attentats du 14 juillet 2016 à Nice.**

L'enquête Trajectoire et Origines de l'DMED indiquait que « 46% des personnes issues d'un DOM disent avoir vécu une situation raciste ». Qu'a mis en place le ministère de la Justice pour faire baisser ces situations ? Des actions interministérielles ont-elles été mises en place en ce sens ?

La politique pénale mise en place par le ministère est générale et ne vise pas de communauté spécifique. La lutte prioritaire contre le racisme et les discriminations dans laquelle est engagé le ministère de la justice depuis de nombreuses années tant par le biais de ses circulaires et dépêches (évoquées supra) que par son engagement dans diverses actions interministérielles, notamment dans le cadre du plan national de lutte contre le racisme, vise au recul de toutes les situations racistes quel que soit le public concerné.

Quelles sont les grandes actions menées par le ministère dans le cadre du Plan national d'action contre le racisme et l'antisémitisme 2015-2017 ? Quelles sont celles prévues pour la mise en œuvre du plan 2018-2020 ? Comment le ministère collabore-t-il avec la DILCRAH ?

➤ **Actions menées dans le cadre du plan 2015-2017**

Le plan national d'action contre le racisme et l'antisémitisme 2015-2017 définissait quatre priorités dont deux relevaient de l'action du ministère de la justice :

• **sanctionner chaque acte raciste ou antisémite et soutenir les victimes, comprenant cinq actions :**

- **Le racisme intégré au droit pénal général et circonstance aggravante pour tous les crimes et délits :**
La loi du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté a prévu certains allègements procéduraux aux règles de poursuites prévues par la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, et d'introduire dans le code pénal une circonstance aggravante de racisme, généralisée à tous les crimes et délits. (cf supra développement sur la reconnaissance des crimes haines)

- Des peines alternatives et pédagogiques pour que les auteurs comprennent la portée de leurs actes : circulaire du 4 décembre 2015 relative au développement d'une thématique consacrée au racisme et aux discriminations dans les stages de citoyenneté. (cf supra)

La loi égalité et citoyenneté du 27 janvier 2017 a consacré la possibilité de prononcer ce stage à titre de peine complémentaire pour les délits d'expression.

- Des actions de groupe pour mieux se défendre contre les discriminations : La loi de modernisation de la justice du 21^{ème} siècle a créé notamment une action de groupe en matière de discriminations, fondée sur la loi de du 27 mai 2008 et une action de groupe en matière de discriminations au travail. (évoqué supra)

- Une prise en charge spécifique des victimes d'actes racistes et antisémites : un protocole de partenariat a été signé entre la LICRA et l'INAVEM le 21 décembre 2015 avec pour objectif d'améliorer la prise en charge des victimes par une connaissance plus précise des thématiques liées au racisme, à l'antisémitisme, à la xénophobie et aux discriminations et de faire en sorte que ces associations travaillent ensemble et de façon complémentaire aux réponses à apporter au public bénéficiaire sur ces problématiques spécifiques. La LICRA et l'INAVEM ont défini trois axes de collaboration : renforcer les liens entre leurs structures locales, mettre en place des saisines réciproques pour compléter la prise en charge des victimes, avec l'accord de ces dernières, mettre en place des formations réciproques.

- Une publication régulière du bilan des condamnations prononcées pour renforcer la confiance des citoyens dans la détermination de la Justice : afin de permettre une meilleure appréhension des actes à caractère raciste et antisémite, le ministère de la justice a poursuivi ses efforts quant à la publication du bilan des condamnations prononcées par les juridictions en matière de racisme en collaboration étroite avec le service idoine du ministère de la justice (SDSE) seul habilité à publier les statistiques officielles du ministère de la justice.

• Protéger les victimes et, plus précisément, les utilisateurs d'internet de la propagation de la haine : Cet objectif se réalise notamment via la plateforme de signalement PHAROS.

➤ **Actions menées dans le cadre du plan 2019-2020 (PILCRA)**

Comme indiqué précédemment, parmi les quatre priorités définies dans le plan, deux concernent directement l'action du ministère de la justice : lutter contre la haine sur internet et protéger les citoyens et accompagner les victimes.

S'agissant de la lutte contre la haine en ligne, le ministère de la justice s'est engagé à :

➤ développer les peines de travail d'intérêt général effectuées notamment au sein des associations affectées à des activités de modération et de signalements de contenus haineux.

Aucune modification textuelle n'étant nécessaire, toute association ayant déjà la possibilité, sous réserve d'une habilitation locale ou nationale, de proposer des postes de TIG en lien avec son objet, le ministère de la justice s'est engagé à répondre aux sollicitations d'associations désireuses de candidater à la mise en œuvre de nouvelles offres de TIG dans le domaine de la modération, que pourrait lui transmettre la DILCRAH.

- **l'extension du champ d'application de l'enquête sous pseudonyme à tous les crimes et délits punis d'emprisonnement commis par un moyen de communication électronique.** (en lien avec le ministère de l'intérieur). Cette disposition est intégrée dans le projet de loi de programmation de la justice comme évoqué supra

Pour la protection des citoyens et l'accompagnement des victimes :

Dans le prolongement des actions déjà menées pour rendre la sanction pénale plus efficace et plus pédagogique, le ministère de la justice s'est engagé à :

- **poursuivre et renforcer l'activité des réseaux référents racisme des juridictions** : notamment au travers de l'organisation d'une nouvelle réunion des référents.
- **développer des partenariats, pour les tribunaux ou les cours d'appels, avec les lieux de mémoire afin d'étendre la pratique des stages de citoyenneté et publier plus systématiquement les décisions de justice en matière d'appel à la haine raciale et d'apologie de crimes contre l'humanité** : diffusion de la dépêche du 7 novembre 2018 relative au renforcement du caractère pédagogique de la peine pour les infractions à caractère raciste.
- **mener une expérimentation visant à sensibiliser aux spécificités des infractions relevant de crimes ou délits dits de haine les APJ et les OPJ amenés à recueillir des plaintes ainsi que de ceux susceptibles d'être chargés des enquêtes relevant de ce contentieux signalé.** En collaboration avec le ministère de l'intérieur. (cf supra)

➤ **La collaboration avec la DILCRAH**

La DILCRAH organise périodiquement des réunions thématiques, auxquelles participe le ministère de la justice lorsqu'il est concerné par les sujets abordés.

Par ailleurs, la DILCRAH et le ministère de la justice ont collaboré dans le cadre du projet PRINT (Preventing Racism and INTolerance) (évoqué supra).

Des modifications sur la conduite des investigations pour délits racistes ont-elles été faites dans l'objectif de les perfectionner ?

La DACG mène des actions communes en lien avec la DILCRAH. Elle a ainsi rencontré, avec la DIAV, la DILCRAH le 10 janvier 2019 notamment afin d'évoquer l'extension de la pré-plainte en ligne.

Ces réflexions devraient se poursuivre dans le cadre des travaux en cours sur le développement de la plainte en ligne.

Prospectives :

Quel type de mesure le ministère entend-il entreprendre pour l'année 2020 ?

Le ministère de la justice poursuivra la mise en œuvre et le suivi des actions du plan national de lutte contre le racisme et l'antisémitisme 2018-2020 relevant de sa compétence, en lien avec la DILCRAH.

Par ailleurs, le ministère de la justice souhaite maintenir son action au soutien des juridictions dans le traitement des infractions racistes, antisémites ou xénophobes.

Une politique pénale ferme et réactive à l'encontre des actes racistes et antisémites, marquée par une réponse pénale systématique, continuera à être préconisée.

La spécialisation des professionnels, magistrats comme enquêteurs, continuera d'être encouragée notamment au travers des suites données à l'expérimentation menée à Marseille dans le cadre du plan national de lutte contre le racisme et l'antisémitisme 2018-2020 mais également par l'organisation d'une nouvelle réunion des magistrats référents en novembre 2019 destinée à redynamiser ce réseau de magistrats plus particulièrement en charge de ce contentieux. L'objectif est d'exposer aux services d'enquête les attentes de l'autorité judiciaire dans le traitement des infractions à caractère raciste ou antisémite (contraintes procédurales, actes d'enquête nécessaires, prise en charge des victimes, mode de compte-rendu au parquet...). Elle réunit près de 250 professionnels (magistrats du parquet de la cour d'appel d'Aix-en-Provence et du TGI de Marseille, policiers et gendarmes concernés).

En outre, la direction des affaires criminelles et des grâces actualise régulièrement et en temps réel son memento sur le droit pénal de la presse en fonction des évolutions législatives et jurisprudentielles. Cet outil au soutien des magistrats ayant à connaître des infractions en matière de presse, vise à fournir des réponses juridiques et pratiques aux principales questions procédurales susceptibles de se poser.