



MINISTÈRE DE LA JUSTICE

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Contribution du ministère de la Justice au rapport 2021 sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie

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 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. Stratégie d'action du ministère pour lutter contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie

1.1. Comment est structurée et coordonnée actuellement l'action contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie au sein du ministère ?

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, plusieurs magistrats sont en charge 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 bureau suit les remontées d'action publique relatives à ces sujets, prépare les analyses juridiques et organise les actions de politique pénale relevant de ces thématiques (rédaction de circulaires et dépêches, animation du réseau des référents). Il synthétise les rapports annuels du ministère public relatifs à ces sujets. Il est également compétent sur toute autre problématique relevant du droit de la presse, et traite à ce titre notamment les questions relatives aux faits de diffamation ou d'injures motivées par un motif discriminatoire et à la haine en ligne, et participe ainsi aux travaux de l'observatoire de la haine en ligne (*voir infra (5) les développements sur la lutte contre la haine en ligne*).

Le bureau est ainsi associé aux travaux menés lors des réunions interministérielles d'élaboration du plan 2021-2025 de lutte contre le racisme.

1.2. Le ministère a-t-il collaboré de nouveau avec d'autres ministères et institutions de manière formelle ou informelle dans le cadre de son action contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie ? 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 **plan national de lutte contre le racisme et l'antisémitisme**. Parmi les quatre priorités définies dans ce plan 2018-2020, deux ont concerné directement l'action du ministère de la justice : lutter contre la haine sur internet et protéger les citoyens et accompagner les victimes.

Le travail interministériel mené dans le cadre du plan national de lutte contre le racisme et l'antisémitisme 2018-2020 a été reconduit dans le cadre de la proposition interministérielle de **plan national de lutte contre le racisme et l'antisémitisme 2021-2025**. En effet, le ministère de la justice a participé aux réunions interministérielles relatives à l'élaboration de ce plan et à l'établissement du bilan du plan précédent. Le projet de plan contient plusieurs propositions intéressantes notamment le ministère de la justice, parmi lesquelles le développement des stages de citoyenneté dédiés et des TIG afin de prévenir la récidive ; la lutte contre la haine en ligne ; ou encore la création de « *cyberéquipes de la fraternité* » chargées d'assurer une veille sur les réseaux sociaux et de saisir le procureur de la République sur le fondement de l'article 40 du code de procédure pénale. Le ministère de la justice s'est montré favorable à ces propositions qui s'inscrivent dans le prolongement des actions déjà mises en œuvre par le ministère de la justice pour renforcer la lutte contre la haine en ligne.

Le ministère de la justice a également **soutenu le projet de loi dite AVIA** du 24 juin 2020 et l'adoption du décret du 24 novembre 2020 pris pour l'application de l'article 15-3-3 du CPP issu de la loi AVIA, lequel a désigné **le tribunal judiciaire de Paris, comme juridiction compétente** disposant d'une compétence nationale concurrente pour les délits de harcèlement sexuel ou moral, lorsque les faits sont aggravés par le caractère discriminatoire au sens des articles 132-76 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, et que la plainte a été adressée par voie électronique.

Par ailleurs, le ministère de la justice collabore avec d'autres ministères afin de prévenir, lutter et sanctionner les discriminations à l'encontre des LGBT+. **La DACG est ainsi mobilisée sur le plan national d'actions pour l'égalité des droits, contre la haine et les discriminations anti-LGBT+2020-2023 et participe, en lien avec les autres directions du ministère, régulièrement aux réunions de suivi de ce plan organisées par le secrétariat général.** Le ministère de la justice est également associé aux **travaux menés par la présidence française du Conseil de l'Union européenne**, notamment dans la perspective de l'adoption d'un texte relatif aux violences de genre. Les premiers travaux devraient débiter le 1^{er} janvier 2022. Par ailleurs, le bureau de la législation pénale spécialisée a été associé aux travaux parlementaires ayant abouti à l'adoption en première lecture devant le Parlement, le 05 octobre 2021, d'une proposition de loi créant un délit spécial visant à **incriminer les thérapies de conversion**, précisant que la circonstance aggravante générale prévue à l'article 132-77 du code pénal s'applique lorsque les faits ont été commis en vue de modifier l'orientation sexuelle ou de l'identité de genre de la victime et créant un délit au sein du code de la santé publique visant à réprimer le fait, pour un professionnel de santé, de délivrer des traitements ou des consultations en prétendant modifier ou réprimer l'orientation sexuelle ou l'identité de genre de la personne.

Enfin, le ministère de la justice est associé à de nombreux travaux visant à lutter contre la haine en ligne et menés notamment au sein de **l'Observatoire de la haine en ligne**, dont il sera fait état *infra* (question 5).

1.3. En particulier, comment le ministère a-t-il collaboré avec la DILCRAH dans l'élaboration du nouveau plan de lutte contre le racisme et

l'antisémitisme et quels sont les grands changements prévus dans la mise en œuvre de ce plan ?

Le ministère de la justice est associé à l'élaboration du plan interministériel de lutte contre le racisme et l'antisémitisme. A cet égard, le ministère de la justice a dressé un bilan des mesures relevant de son domaine du précédent plan et a procédé à l'analyse du projet de plan dans la perspective des réunions interministérielles auxquelles le ministère était associé.

Si le projet de plan s'inscrit dans le prolongement du plan précédent en proposant notamment de renforcer la lutte contre la haine en ligne et la prise en compte des victimes, il envisage également de repenser l'échelle de déploiement des plans territoriaux pour renforcer la territorialisation du plan.

1.4. Le ministère a-t-il collaboré de nouveau 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 (SADJAV) soutient des associations nationales et locales luttant contre les discriminations, le racisme, l'antisémitisme et les crimes de haine.

Soutien aux associations nationales

Cela comprend au niveau national, le soutien, moyennant des conventions d'objectifs, d'associations nationales qui interviennent dans ce domaine particulier (La Ligue Internationale Contre le Racisme et l'Antisémitisme – LICRA –, SOS RACISME, la LDH).

En 2021, la LICRA est financée par le service à hauteur de 45.000 euros, SOS Racisme à hauteur de 70.000 euros, et la LDH à hauteur de 14 000€.

La LICRA et SOS Racisme ont notamment participé activement au lancement le 12 février 2021 de la nouvelle plateforme de lutte contre les discriminations, initiée par le gouvernement et créée par le Défenseur des droits. La LICRA participe aux groupes de travail de l'Observatoire de la haine en ligne, et entretient un partenariat privilégié avec la Plateforme d'Harmonisation, d'Analyse, de Recoupement et d'Orientation des Signalements (Pharos). SOS Racisme prévoit de permettre à tous les jeunes, quel que soit le contexte, de participer à la lutte contre le racisme et les discriminations. Elle a profité de la semaine de l'Education et d'Actions contre le racisme en mars 2021 en créant une grande diversité de contenus spécifiques sur les réseaux sociaux à destination des jeunes.

La LICRA assure, en plus de ses permanences téléphoniques quotidiennes, des permanences physiques. Elle propose une permanence juridique gratuite et personnalisée au siège et dans ses sections locales sur l'ensemble du territoire à l'attention des plaignants ou des témoins de faits de racisme, d'antisémitisme ou de xénophobie. En 2020, elle a reçu **983** signalements dont 461 ont concerné des signalements d'infractions à caractère racial, et a accompagné sur la durée avec un **suivi 475 victimes**. 313 faits sur ces 461 faits ont été suivis d'une action pénale ou civile (68 %).

La LICRA développe un **partenariat étroit avec France Victimes**, dans le cadre d'une convention conclue entre les 2 associations, qui permet actuellement aux victimes de racisme et d'antisémitisme de bénéficier d'un soutien et d'un accompagnement psychologique avec des professionnels. En 2020, la LICRA a saisi à **110 reprises des associations du réseau France Victimes** (soit, une augmentation de 100% par rapport à 2019) afin qu'un soutien psychologique soit apporté aux personnes accompagnées juridiquement. La LICRA et France Victimes prévoient d'étendre ce partenariat.

La LICRA met à la disposition des internautes un formulaire « signaler un contenu raciste sur internet » par lequel ils peuvent l'informer de tout contenu haineux qui leur semble constitutif d'une infraction à

caractère racial. Le service juridique a reçu et traité, entre le 1er novembre 2019 et le 1er novembre 2020, **1 336 signalements de contenus haineux sur internet**, dont 492 ont été reconnus comme pénalement qualifiables. 435 contenus pénalement qualifiables ont fait l'objet d'une demande de retrait, et une action pénale a été engagée pour 13 d'entre eux.

SOS Racisme a traité, en 2020, dans le cadre des permanences au siège et au sein des comités locaux, **925 nouveaux dossiers** sur tout le territoire national : près de 75 % d'entre eux, soit 692 dossiers, font encore l'objet d'un suivi régulier ; environ 19 % (soit 178 dossiers) ont été orientés vers des interlocuteurs plus adaptés ; environ 6 % (55) se sont révélés être des signalements de comportements discriminatoires ou de propos à caractère raciste, notamment sur les réseaux sociaux ou par voie de presse. 950 victimes ont été accompagnées.

Elle assure la veille des propos tenus sur internet et dans les médias par des personnalités sensibles et effectue des signalements aux hébergeurs et instances compétentes, et **a signalé, en 2020, 600 contenus haineux**. SOS Racisme anime des groupes sur les réseaux sociaux ayant vocation à informer les victimes de leurs droits, des procédures et des moyens de lutter contre les discours haineux en ligne.

La Ligue des Droits de l'Homme facilite l'accueil, le soutien, et l'accompagnement des personnes victimes de discriminations, d'actes racistes et antisémites, de violences, d'atteintes aux libertés fondamentales, à la vie privée en organisant une permanence téléphonique au plan national, et des permanences juridiques sur le territoire. Plus spécifiquement, elle accompagne des victimes de discriminations au travail en raison soit de leur état de santé, de leur origine ou de leur handicap, des personnes victimes de propos haineux tenus sur les réseaux sociaux : racisme, antisémitisme et anti LGBTI, et des victimes d'actes racistes ou antisémites.

En 2020, 6 188 personnes ont fait appel à la LDH pour l'ensemble de ses activités au siège national, et la LDH a réalisé **250 interventions**.

Soutien des associations locales d'aide aux victimes et statistiques :

Le SADJAV poursuit son soutien aux associations locales d'aide aux victimes qui interviennent en faveur des victimes de discriminations, d'actes racistes. En 2020, 104 associations locales d'aide aux victimes ont déclaré avoir reçu **486** victimes de discriminations, et ont assuré leur suivi juridique et psychologique. 103 associations locales d'aide aux victimes en 2019 ont reçu 523 victimes de discriminations.

2. Bilan statistique du ministère en matière de racisme, d'antisémitisme et de xénophobie

2.1. 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 les plans 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 (DILCRAH, OSCE, ODHIR, ECRI).

Il permet d'analyser en détail le nombre et le profil des auteurs, le volume, 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. 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. Ses travaux alimentent également les rapports réguliers produits par l'agence européenne pour les droits fondamentaux (Fundamental rights agency FRA) sur ce sujet.

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.

2.2. L'application CASSIOPEE a-t-elle connu des évolutions notables en 2021 ? 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 pénales 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. Selon la direction des services judiciaires (OJ14), l'applicatif métier Cassiopée n'a pas connu d'évolutions sur ce sujet en 2021.

Toutefois, toutes les infractions et circonstances aggravantes associées au phénomène ont fait l'objet d'implémentation dans le SRJ importé chaque mois dans Cassiopée. Ainsi, le recensement des Natinf visant particulièrement ces infractions doit pouvoir être réalisé statistiquement par l'Infocentre de Cassiopée (Pôle Pharos).

2.3. 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 2020 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 des orientations des auteurs concernant les années 2019 et 2020, 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 2020 détaillé est en cours d'élaboration et sera prochainement transmis à la CNCDH

3. Lutte contre le manque de reconnaissance des infractions racistes, antisémites et xénophobes

3.1. Constat :

De nombreux dispositifs ont été mis en place afin de reconnaître, sanctionner et prévenir les infractions racistes, antisémites et xénophobes et 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.

3.2. 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 ;
- Préciser les instructions données par rapport aux mains courantes et les nouvelles dispositions applicables le cas échéant ;
- S'agissant des critères de discriminations, rendre plus lisibles les dispositions applicables dans les différents codes (pénal, travail...) en fonction de la liste, récemment étendue, et engager une réflexion pour rendre la législation plus claire ;
- Prendre en compte la responsabilité pénale des personnes morales et la responsabilité sociale des entreprises ;
- 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 – la réponse apportée par la justice n'étant pas toujours assez précise sur ce point ;

- Dresser un premier bilan des actions de groupe introduites en matière de discriminations (nombre de procédures, fondement, issue le cas échéant...) ;
- Améliorer la reconnaissance des crimes de haine en France et dresser un bilan de l'engagement du ministère de la Justice dans le projet PRINT, en partenariat avec la DILCRAH ;
- Continuer à encourager les mesures alternatives aux poursuites et les peines à valeur pédagogique en matière d'infractions relevant du racisme et des discriminations ;
- Préciser l'impact de la loi du 23 mars 2019 sur les aménagements de peine pour les infractions à caractère raciste et dresser un bilan de l'impact de cette loi sur le contentieux raciste, le cas échéant.

3.3. Questions :

- Pour chacune des recommandations, quelles mesures ont été prises ? Quelles actions le ministère envisage-t-il d'engager pour les années 2022 et suivantes ?

- Mettre en œuvre des actions spécifiques pour l'accueil des victimes d'actes et de menaces à caractère raciste, antisémite et xénophobe ;

La circulaire du 4 avril 2019 relative à la lutte contre les discriminations, les propos et les comportements haineux soulignait la nécessité d'appeler l'attention des responsables de la police et de la gendarmerie sur la nécessité de sensibiliser particulièrement leurs services sur la qualité de l'accueil des victimes d'agressions à caractère raciste, antisémite ou homophobe.

La nécessité d'apporter une attention particulière à l'accueil des victimes dans le cadre du contentieux des discriminations est régulièrement rappelée par le ministère de la justice. A cet égard, bien qu'elle ne concerne pas des discriminations fondées sur un motif raciste, antisémite ou xénophobe, la **circulaire du 17 mai 2021** relative à la lutte contre les infractions commises à raison de l'orientation sexuelle, le ministre de la justice a rappelé aux procureurs de la République la possibilité qu'il leur est reconnu d'attirer **l'attention des forces de l'ordre sur la nécessité d'être attentif à l'accueil des victimes d'agressions homophobes.**

Cette circulaire s'inscrit pleinement dans **la démarche de professionnalisation de la mission d'accueil** dans laquelle s'est engagée la police nationale depuis 2014. Des officiers ou des gradés, désignés dans les services en raison de leur intérêt pour cette thématique, sont chargés d'évaluer, coordonner et optimiser l'organisation de l'accueil du public. Du fait de leur expertise en matière d'accueil comme de leur positionnement au sein des services de sécurité publique, les référents accueil assurent également le rôle de référents racisme, antisémitisme et discriminations (y compris LGBT).

Par ailleurs, **en 2018, une expérimentation d'un réseau d'enquêteurs mieux formés** a eu pour objet de sensibiliser les officiers et agents de police judiciaire amenés à recueillir des plaintes et diligenter des enquêtes aux spécificités de cette matière. La journée de lancement de cette formation, qui a réuni 110 policiers, 12 gendarmes et 18 magistrats, s'est tenue le 28 septembre 2018 au site-mémorial du Camp des Milles situé sur le ressort de la cour d'appel d'Aix-en-Provence. Sur décision de la DILCRAH, cette formation a été étendue, à compter du 1er juillet 2019 sur le reste du territoire. **La DACG a été destinataire, le 9 mars 2020, du bilan, dressé par le parquet général d'Aix-en-Provence quant à cette expérimentation.** Si ce bilan reprend certaines difficultés habituelles liées notamment au manque de plaintes en la matière, il met toutefois en exergue des éléments encourageants tels que l'existence de référents agressions homophobes.

En outre, **dans chaque zone de défense, des policiers et gendarmes se voient dispenser une formation d'une journée** au cours de laquelle leur sont présentés les crimes de haine et rappelés les techniques d'enquête en la matière (intervention d'un magistrat territorialement compétent, d'une association d'aide aux victimes). Cinq autres formations zonales ont été effectuées par la DILCRAH en lien étroit avec la DCRFPN (à Marseille, Orléans, Caen, Drancy et Lyon), à chaque formation une vingtaine de policiers sont formés et autant de gendarmes. La formation programmée en juin a dû être reportée en raison de la

situation sanitaire. Au total, ces formations zonales ont permis de former plus de 200 policiers à la lutte contre la haine. Deux **guides spécifiques** pour les policiers ont également été créés : le guide sur la lutte contre les discriminations et le harcèlement et le guide de lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la haine LGBT. Ces ressources pédagogiques en matière de lutte contre la haine sont accessibles à l'ensemble des policiers par le biais de l'intranet police nationale depuis 2019.

- Les partenariats du ministère de l'intérieur avec les associations de lutte contre les discriminations et le racisme

Le ministère de l'intérieur a développé un partenariat avec des associations de lutte contre les discriminations et le racisme. Ainsi, le 11 avril 2018, un accord de partenariat entre le ministère de l'intérieur, l'ENSP et la Maison d'Izieu – Mémorial des enfants juifs exterminés et la DILCRAH a été signé. Il permet aux élèves commissaires et officiers (90 stagiaires) d'effectuer une journée de sensibilisation à la lutte contre les discriminations dans ce mémorial au cours de leur formation initiale. Par ailleurs, en 2019, la LICRA est intervenue à 21 reprises auprès de 9 écoles de gardiens de la paix. Plus de 2715 élèves ont ainsi suivi ces interventions. Elle est aussi intervenue auprès de la promotion de commissaires de l'ENSP. Le programme prévisionnel de 2020 recense quant à lui 20 interventions de la LICRA auprès de 10 écoles de gardiens de la paix, et qui devraient concerner 2885 élèves gardiens de la paix. Aucune intervention n'est encore programmée au bénéfice des élèves de l'ENSP.

Concernant plus spécifiquement les discriminations, la formation initiale des commissaires et des officiers de police aborde la lutte contre les discriminations fondées sur les orientations sexuelles, via l'intervention, devant chaque promotion, de l'association « FLAG » et du Défenseur des droits ou de son représentant.

Par ailleurs, l'ENSP a participé activement au projet et a mené diverses actions dans le cadre de l'obtention du double label *Egalité/Diversité*. Cette certification et les réalités juridiques et administratives afférentes sont présentées aux élèves commissaires et officiers. Il y est très largement fait état de la lutte contre les discriminations et du renforcement récent de la répression pénale à ce sujet. Les règles éthiques et déontologiques sont en outre largement étudiées et diffusées lors de la scolarité. L'ENSP s'est également associée depuis 2016 aux travaux de la MIPROF (Mission interministérielle pour la protection des femmes contre les violences et la lutte contre la traite des êtres humains) en intégrant les résultats de l'étude menée à partir de trois cents procédures policières concernant l'accueil et le traitement de justiciables victimes de violences et discriminations.

- La formation des gardiens de la paix

La formation des gardiens de la paix comprend des enseignements portant sur les discriminations et les infractions à caractère raciste, antisémite, xénophobe et homophobe. Elle comporte aussi et surtout des enseignements fondamentaux relatifs aux compétences relationnelles : un module de deux heures intitulé « *Réagir face aux détreesses* », co-animé avec un psychologue, traite de la détresse, de la notion de victime, de la définition de l'empathie, des préconisations d'entretien et de l'orientation vers les réseaux d'aide internes et externes à la police (pour les victimes de toutes les infractions). Les formations sont également dédiées au recueil judiciaire de la parole des victimes (« La prise de plainte, l'approche relationnelle et procédurale » et « Entretien judiciaire : optimisation du recueil du témoignage »).

En outre, les aspects proprement judiciaires sont abordés de manière transversale dans le cadre des formations relatives aux fondamentaux du droit pénal et de la procédure pénale policière. Les stages « Recyclage agent de police judiciaire (APJ) » évoquent cette problématique à travers l'étude des violences volontaires et de leurs aggravations. La formation obligatoire pour l'obtention de la qualification d'officier de police judiciaire (OPJ) intègre un module consacré à la législation anti-discriminatoire et aux textes assurant le respect de la personne. Pour les officiers de police, la thématique de la lutte contre les discriminations est essentiellement développée lors du stage obligatoire pour l'accès au grade de commandant, avec la présentation de la certification diversité/égalité durant 3h00.

- Les actions de la gendarmerie

L'amélioration de l'accueil des victimes d'actes et de menaces à caractère raciste, antisémite et xénophobe est également un souci permanent de la gendarmerie. La charte du gendarme et la charge d'accueil du public et d'assistance aux victimes sont ainsi mises en œuvre et affichées dans toutes les brigades. La gendarmerie participe également à la délégation aux victimes et noue des partenariats avec

des associations d'aide aux victimes Un forum des associations a ainsi été sanctuarisé dans chaque école de formation des élèves gendarmes afin de permettre aux associations de venir présenter leur action. Elle met aussi en place et anime des réseaux de référents « racisme, antisémitisme et discriminations » et « égalité, diversité », chargés de diffuser et de promouvoir localement les bonnes pratiques et de conduire les actions de sensibilisation sur ces thématiques.

Par ailleurs, la gendarmerie consacre des formations spécifiques en la matière. Des modules spécifiques sont ainsi dédiés à l'éthique, à la déontologie, à l'accueil, aussi bien dans la formation initiale que continue. Les enseignements et l'architecture des cours de déontologie ont complètement été refondus en 2019 pour une application en 2020 : 22 heures d'enseignements théoriques et de mise en situation pratique abordent notamment le racisme et l'antisémitisme.

Des fiches réflexes élaborées en partenariat avec la DILCRAH sont également accessibles sur le site de la documentation professionnelle de la gendarmerie, à l'instar du guide de l'enquêteur sur le sujet des discriminations, élaboré en partenariat avec le défenseur des droits ou du guide méthodologique « infractions haineuses » publié en 2020. Sont également disponibles, sur ce site, divers guides et fiches plus généralistes, comprenant des sections relatives au racisme et à la xénophobie telles qu'une infographie intitulée « crimes et délits haineux : les 5 réflexes ». Enfin, la gendarmerie a mis en place un guide méthodologique de l'audition des témoins et victimes, organisé autour du triptyque accueil/connaissance de la personne/connaissance des faits, disponible sur l'intranet gendarmerie.

- 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 faciliter la prise en charge et le dépôt de plainte de l'ensemble des victimes, et plus particulièrement des victimes d'infractions à caractère discriminatoire, le ministère de l'intérieur doit prochainement ouvrir un **portail numérique d'accompagnement des victimes (PNAV)**, extension du service déjà existant du portail des violences sexuelles et sexistes. Les infractions à caractère discriminatoire et toutes les formes de haine et de cyber harcèlement seront concernées par cette extension, de sorte que les victimes pourront bénéficier de ce service. L'ouverture de la plateforme d'accompagnement des victimes, 24h/24, 7 jours/7, au profit des victimes d'infraction à caractère discriminatoire ou de toutes les formes de haine et de cyber harcèlement permettra de pallier les difficultés rencontrées dans le cadre de l'expérimentation de la pré-plainte en ligne. L'expérience démontre en effet que pour ces infractions complexes, les victimes ont davantage besoin d'être renseignées et correctement orientées. Le système d'échange en temps réel avec des policiers ou des gendarmes grâce à un outil de conversation instantanée type « chat » offrira dès lors aux victimes une meilleure prise en charge ainsi qu'un accompagnement adapté à chaque situation. Il s'agira notamment de permettre aux victimes de bénéficier d'une information précise sur leurs droits et de les guider dans leurs démarches. **Cette plateforme est prête techniquement. Son ouverture nécessite l'adoption d'un décret en Conseil d'Etat avec une étude d'impact à présenter à la CNIL qui doit rendre son avis prochainement. Une ouverture d'ici la fin d'année ou en début d'année 2022 pourrait être envisagée.**

La gendarmerie met elle aussi en œuvre des outils visant à lutter contre le phénomène de sous-déclaration du contentieux raciste. Ainsi, aux côtés de la PNAV, un réseau dit « cybergend » d'enquêteurs met en place des actions de prévention dans le cyberspace. Les gendarmes sont également présents au sein de la plateforme PHAROS. Cette lutte contre la Cyber-Haine et notamment les faits à caractère raciste, antisémite ou homophobe commis sur internet repose aussi sur le réseau d'enquêteurs de la gendarmerie spécialisés (260 N-TECH et 4 700 C N-TECH) et, pour les dossiers les plus complexes, sur les 7 groupes spécialisés dans la lutte contre la cybercriminalité implantés au sein des SR chef-lieu d'une JIRS et du C3N du Service central de renseignement criminel (SCRC). Le début de l'année 2020 a par ailleurs été marqué par la création de la cellule nationale de lutte contre les crimes et délits de haine « Astrée » sous l'autorité du SDPJ et placée auprès de l'OCLCH. Elle a pour mission d'évaluer la menace, d'animer et coordonner les enquêtes liées aux crimes de haine, d'améliorer la lutte contre la cyberhaine et de contribuer au dispositif de prévention / protection / assistance aux victimes. Le mois d'août 2020 a quant à lui été marqué par la création de la division de lutte contre les crimes et délits de haine au sein de l'OCLCH : cette entité traite ou coordonne les enquêtes pénales sur les crimes et délits

complexes/sensibles à caractère raciste, xénophobe, anti-religieux ou commis à raison de l'orientation sexuelle ou l'identité de genre.

- Préciser les instructions données par rapport aux mains courantes et les nouvelles dispositions applicables le cas échéant ;

La **circulaire du 4 avril 2019** relative à la lutte contre les discriminations, les propos et les comportements haineux demande aux parquets de diffuser des instructions aux services d'enquête sollicitant de leur part de **préférer la prise de plainte par rapport aux simples mains courantes** et renseignements judiciaires dans le domaine du racisme et des discriminations.

Par ailleurs, dans une **circulaire du 17 mai 2021** relative à la lutte contre les infractions commises en raison de l'orientation sexuelle, le ministre de la justice a invité les procureurs de la République à applanir l'attention des forces de l'ordre quant à l'importance de **privilégier le dépôt de plainte** par rapport aux simples mains courantes ou aux procès-verbaux de renseignement judiciaire **en matière d'agressions homophobes**. Cette circulaire a notamment été publiée sur l'intranet gendarmerie.

- S'agissant des critères de discriminations, rendre plus lisibles les dispositions applicables dans les différents codes (pénal, travail...) en fonction de la liste, récemment étendue, et engager une réflexion pour rendre la législation plus claire ;

Le principe d'égalité constitue l'une des composantes de la devise de la République française. Selon l'article 1^{er} de la Constitution, la République, indivisible, laïque, démocratique et sociale assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. L'exigence d'égalité figure également dans les textes fondateurs internationaux, particulièrement en Europe. Le préambule du Traité sur l'Union européenne souligne ainsi que l'égalité, comme la liberté, s'inspire « *des héritages culturels, religieux et humanistes de l'Europe* ».

Il demeure que l'affirmation du principe d'égalité n'est pas toujours garante d'un exercice des droits de chacun en pleine équivalence. Cette situation résulte parfois de situations forgées à l'aune de préjugés, de pré-acquis économiques et sociaux, de supposés culturels propices à l'émergence de classifications, de distinctions, voire d'exclusions. Pour corriger cette situation, sous l'impulsion de l'Union européenne, un ensemble de directives a été adopté, directives qui ont été transposées en droit national.

Indépendamment des législations transposées, le droit interne s'est enrichi de différentes dispositions étendant le champ de la prévention et de la lutte contre les discriminations. A ce stade, l'arsenal textuel national renvoie à 25 critères de discrimination : l'apparence physique, l'âge, l'état de santé, l'appartenance ou non à une prétendue race, à une nation, le sexe, l'identité de genre, l'orientation sexuelle, la grossesse, le handicap, l'origine, la religion, la domiciliation bancaire, les opinions politiques, les opinions philosophiques, la situation de famille, les caractéristiques génétiques, les mœurs, le patronyme, les activités syndicales, le lieu de résidence, l'appartenance ou non à une ethnie, la perte d'autonomie, la capacité à s'exprimer dans une langue étrangère, la vulnérabilité résultant de sa situation économique.

Les délits de discriminations sont prévus et réprimés par les articles 225-1 à 225-2 du code pénal, lesquels définissent les motifs qui constituent des discriminations. Les articles 225-1-1 et 225-1-2 du code pénal complètent la liste des critères de discrimination : il s'agit de distinctions opérées entre les personnes parce qu'elles ont subi ou refusé de subir des faits constitutifs d'une infraction de harcèlement sexuel ou de bizutage ou refusé de témoigner de tels faits.

Cette liste a été complétée à plusieurs reprises (11 nouveaux critères ont été ajoutés depuis 2001). Si ces critères sont aujourd'hui très nombreux, il n'apparaît pas possible, au regard de l'exigence de précision de la loi pénale et du principe de nécessité des peines, de procéder autrement que par énumération. En effet, le seul fait de discriminer, c'est-à-dire d'opérer une distinction, apparaît légitime et nécessaire. A titre d'exemple, la décision d'embaucher une personne suppose nécessairement une distinction entre

plusieurs candidats qui peut être légitime lorsqu'elle est fondée sur certains critères tels que le diplôme. Ainsi, il n'apparaît pas opportun d'incriminer toute distinction, mais uniquement celles fondées sur des critères jugés non légitimes.

Toutefois, cet inventaire, par sa diversité, peut contribuer à une uniformisation et un nivellement des situations alors que certains critères reflètent, sans doute plus que d'autres, des propensions à la distinction et à l'exclusion directement attentatoires aux fondements de la République, à l'unité de la Nation et à la démocratie (l'origine, les opinions politiques, la religion, les activités syndicales, le handicap).

En outre, la démultiplication des critères de discrimination, contrairement à l'objectif d'inclusion, risque de diviser la société en groupe autocentrés se plaçant sur le terrain concurrentiel des intérêts. C'est pourquoi, une réflexion pourrait être engagée sur le nombre de ces critères, en les combinant toujours avec le régime de l'aménagement de la charge de la preuve.

Une réflexion pourrait par ailleurs être menée pour unifier le traitement des discriminations, quel que soit le droit et les domaines considérés. En cette matière, la pluralité des dispositifs juridiques pourrait affecter la lisibilité des politiques poursuivies et l'appropriation de leurs droits par les citoyens, dans la cité, dans les échanges économiques et dans la sphère du travail.

- Prendre en compte la responsabilité pénale des personnes morales et la responsabilité sociale des entreprises ;

A titre liminaire, il convient de souligner que la mission de prévention et de lutte contre la cybercriminalité (MPLC) participe au groupe de contact permanent (GCP) regroupant les principaux opérateurs Internet (tels que Facebook, Apple, Twitter, Google etc) sous la direction de la direction ministérielle aux industries de sécurité et à la lutte contre les cybermenaces (DMISC). Dans ce cadre, des réflexions sont en cours afin de renforcer la fluidité des échanges (notamment sous forme de réquisitions) entre les services d'enquêtes et les plateformes numériques. Depuis 2015, les travaux initiés par ce groupe ont notamment permis de réduire le temps de traitement des demandes judiciaires adressées aux plateformes.

- ✓ En droit de la presse

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 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.

Toutefois, **la responsabilité pénale des personnes morales** n'était pas prévue pour les infractions définies par 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 du 29 juillet 1881 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 ou 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**. 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* » (Crim., 10 septembre 2013, n°12-83.672). Il en résulte que la responsabilité pénale des personnes morales ne pourra pas 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 de 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.**

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.

Ainsi, aucune disposition de la loi du 29 juillet 1881 n'autorise la poursuite d'une personne morale du chef d'infraction à la loi sur la presse. L'article 43-1 exclut même expressément l'application des dispositions de l'article 121-2 du code pénal aux infractions pour lesquelles les dispositions des articles 42 ou 43 de cette loi sont applicables. Par principe, l'imputabilité d'une infraction à une personne morale n'est donc pas prévue par la loi sur la presse. Par exception, cependant, dans certains cas expressément prévus, la responsabilité pénale des personnes morales est encourue. C'est ainsi que les articles R. 624-6 et R. 625-7 du code pénal prévoient la responsabilité des personnes morales pour les diffamations ou injures raciales non publiques (art. R. 624-3 et R. 624-4), la provocation non publique à la discrimination raciale (art. R. 625-7, al. 1^{er}) et la provocation non publique à la discrimination en raison du sexe, de l'orientation sexuelle ou du handicap (art. R. 625-7, al. 2). Aucun texte analogue ne s'appliquant à la diffamation non publique, prévue à l'article R. 621-1 du code pénal et punie d'une simple contravention de la première classe, cette infraction n'est pas imputable à une personne morale.

✓ En droit pénal général

En application de l'article 121-2 du code pénal, les personnes morales peuvent être pénalement responsables des infractions commises, pour leur compte, par leurs organes ou leurs représentants. En 1994, le législateur avait posé une limite quant aux infractions susceptibles d'être imputées à une personne morale. Il s'agissait du principe de spécialité, selon lequel une personne morale ne pouvait être pénalement responsable que « *dans les cas prévus par la loi ou le règlement* ». La loi du 9 mars 2004 a supprimé le principe de spécialité à compter du 31 décembre 2005. Désormais, les personnes morales sont responsables de plein droit de l'ensemble des infractions sauf si le législateur exclut expressément cette responsabilité.

Ainsi, à l'exception, notamment, des infractions de presse mentionnées supra, les personnes morales peuvent engager leur responsabilité pénale pour toutes les infractions pour lesquelles les personnes physiques peuvent être condamnées dès lors que les faits reprochés ont été commis par un organe ou un représentant de la personne morale et pour le compte de la personne morale. Tel peut donc être le cas, en fonction des éléments de contexte, en matière de discrimination ou d'infraction aggravée par un mobile haineux (article 132-76 du code pénal aliéna 1 et 2).

La chambre criminelle de la Cour de cassation a ainsi pu retenir la responsabilité d'une société donneuse d'ordre pour des faits de discrimination commis par un employé d'une société sous-traitante ([Crim, 15 décembre 2015, n°13-81.586](#)). Si cette affaire mettait en cause une compagnie aérienne pour discrimination fondée sur le handicap physique, il apparaît que ces dispositions sont pareillement applicables aux discriminations racistes, antisémites et xénophobes. L'article 225-4 du code pénal prévoit

d'ailleurs des peines particulières lorsque des faits de discrimination ont été commis pour le compte d'une personne morale.

✓ La responsabilité sociale des entreprises

La responsabilité sociale des entreprises désigne la prise en compte par celles-ci, sur base volontaire, et parfois juridique, des enjeux, environnementaux, sociaux, économiques et éthiques dans leurs activités. La loi dite « *vigilance* » du 27 mars 2017 instaure à ce titre une responsabilité de nature civile à leur égard.

Par ailleurs, les fournisseurs d'accès et d'hébergement **n'ont pas d'obligation générale de surveillance** « des informations qu'ils transmettent ou stockent », ni « d'obligation générale de rechercher des faits ou des circonstances révélant des activités illicites »

Cependant, l'article 6 I-1 issu de la loi n°2004-575 du 21 juin 2004 relative à la confiance dans l'économie numérique (LCEN) met à la charge des fournisseurs d'accès :

- l'obligation d'informer leurs abonnés de l'existence de moyens techniques permettant de restreindre l'accès à certains services ou de les sélectionner,
- et l'obligation de leur proposer au moins un de ces moyens
- ainsi que de mettre en place des dispositifs de contrôle parental.

En outre, les fournisseurs d'accès et d'hébergement ont, par ailleurs des obligations communes :

- ils peuvent être astreints à une activité de surveillance ciblée et temporaire demandée par l'autorité judiciaire (**article 6. I. 7, alinéa 2**),
- **l'article 6 I-7 alinéa 3¹** prévoit qu'en matière de contenus odieux, comme l'apologie de crimes de guerres, de crimes contre l'humanité, d'incitation à la haine raciale, de pornographie enfantine, les fournisseurs d'accès internet ainsi que les hébergeurs doivent mettre en place « *un dispositif facilement accessible et visible permettant à toute personne de porter à leur connaissance ce type de données* ».
- Ils doivent aussi informer « *promptement* » les autorités publiques compétentes de ces activités illicites qui leur sont signalées, et rendre publics les moyens qu'ils consacrent à la lutte contre ces activités illicites ;
- **l'article 6 II** impose enfin aux fournisseurs d'accès internet ainsi qu'aux **hébergeurs d'identifier leurs clients** et, dans ce but, ils sont **tenus de conserver les données techniques** qui peuvent leur être demandées pour les besoins de la recherche, de la constatation et de la poursuite des infractions².

Les articles 6 I-2 et 6 I-3 de la loi du 21 juin 2004 prévoient que la responsabilité civile ou pénale de l'hébergeur ne peut être engagée que dans l'hypothèse où il a effectivement connaissance de l'information illicite et qu'il n'agit pas promptement pour la retirer ou la rendre inaccessible.

L'hébergeur ne sera pas sanctionné pour ne pas avoir retiré un contenu dont le caractère illicite n'est pas manifeste. En conséquence, la LCEN a instauré **une procédure de retrait des sites dont le contenu illicite**

1 « (...)Compte tenu de l'intérêt général attaché à la répression de l'apologie des crimes contre l'humanité, de la provocation à la commission d'actes de terrorisme et de leur apologie, de l'incitation à la haine raciale, à la haine à l'égard de personnes à raison de leur sexe, de leur orientation ou identité sexuelle ou de leur handicap ainsi que de la pornographie enfantine, de l'incitation à la violence, notamment l'incitation aux violences faites aux femmes, ainsi que des atteintes à la dignité humaine, les personnes mentionnées ci-dessus doivent concourir à la lutte contre la diffusion des infractions visées aux cinquième, septième et huitième alinéas de l'article 24 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse et aux articles 225-4-1, 225-5, 225-6, 227-23 et 227-24 et 421-2-5 du code pénal.

A ce titre, elles doivent mettre en place un dispositif facilement accessible et visible permettant à toute personne de porter à leur connaissance ce type de données. Elles ont également l'obligation, d'une part, d'informer promptement les autorités publiques compétentes de toutes activités illicites mentionnées à l'alinéa précédent qui leur seraient signalées et qu'exerceraient les destinataires de leurs services, et, d'autre part, de rendre publics les moyens qu'elles consacrent à la lutte contre ces activités illicites.

Compte tenu de l'intérêt général attaché à la répression des activités illégales de jeux d'argent, les personnes mentionnées aux 1 et 2 mettent en place, dans des conditions fixées par décret, un dispositif facilement accessible et visible permettant de signaler à leurs abonnés les services de communication au public en ligne tenus pour répréhensibles par les autorités publiques compétentes en la matière. Elles informent également leurs abonnés des risques encourus par eux du fait d'actes de jeux réalisés en violation de la loi.(...)»

2 La violation de l'obligation de conservation est sanctionnée selon l'article 6 VI d'une peine d'un an d'emprisonnement et de 75.000 euros d'amende.

aura été porté préalablement à la connaissance de l'hébergeur. La demande de retrait d'un contenu litigieux peut se faire à la demande de la partie lésée directement auprès de l'éditeur qui peut agir spontanément, soit auprès de l'hébergeur après notification.

Une personne s'estimant lésée par un contenu peut, d'une part, en demander directement le retrait à l'hébergeur **dans le cadre d'une procédure propre à l'hébergeur concerné.** Toutefois, ces dispositifs de signalement spécifiques sont propres à chaque hébergeur et peuvent être relativement restrictifs. Ils visent souvent à lutter contre les atteintes aux droits d'auteur et contre les images choquantes.

La **loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République** comporte en son article 39 un dispositif qui améliore l'efficacité des procédures permettant le blocage des sites comportant des contenus haineux ou le retrait de ceux-ci, en venant modifier plusieurs points de l'article 6 de la LCEN, notamment en introduisant une procédure accélérée au fond. Elle élargit également le champ des acteurs de l'internet auxquels ces demandes de retrait de contenu illicite ou de blocage de site peuvent être adressées : ne sont plus uniquement visés les fournisseurs d'accès à internet (FAI) et hébergeurs, mais « *toute personne susceptible d'y contribuer* ».

La loi introduit par ailleurs à l'article 6-3, un dispositif dédié à la lutte contre les « sites miroirs » en dotant l'autorité administrative de nouvelles prérogatives, dès lors qu'elle peut adresser aux hébergeurs, fournisseurs d'accès à internet ou toute personne ou catégorie de personnes mentionnée dans une décision de justice préalable ayant qualifié un contenu d'illicite et ordonné toute mesure propre à prévenir ou faire cesser le dommage qu'il occasionne, une demande tendant à voir bloquer l'accès au(x) site(s) qui reprennent totalement ou substantiellement le contenu de sites déjà déclarés illicites par une première décision de justice (*voir réponse infra à la question 6*).

- 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 – la réponse apportée par la justice n'étant pas toujours assez précise sur ce point ;

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 inférieure ou égale à huit jours, qui peuvent être aggravées à la fois par leur commission à raison de l'identité sexuelle de la victime (article 222-13 5^{ter} du code pénal) et à raison de son appartenance, vraie ou supposée à une ethnie, une nation, une race ou une religion (article 222-13 5^{bis} du code pénal). **Le quantum de la peine encourue sera alors plus élevé en cas de cumul de circonstances aggravantes** visées dans la prévention, puisque la peine encourue sera de 5 ans d'emprisonnement et 75 000 euros d'amende lorsque les faits auront été commis avec deux circonstances aggravantes, contre 3 ans d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende lorsque les faits auront été commis avec une seule circonstance aggravante (article 222-13 alinéa 3 du code pénal).

S'agissant des discriminations, l'article 225-1 du code pénal les définit 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. Si le code pénal ne prévoit pas de circonstance aggravante liée à l'accumulation de critères en matière de discrimination, **plusieurs de ces critères peuvent néanmoins être visés dans la prévention.** La prise en compte de la multiplicité des motifs discriminatoires dans la qualification des faits sera ainsi un élément permettant de les circonstancier plus précisément et d'apprécier leur gravité dans la perspective de la détermination de la peine.

Par ailleurs, il convient de souligner que le législateur a pris en compte l'importance du phénomène des discriminations par la généralisation de la circonstance aggravante liée au motif discriminatoire. En effet, **depuis la loi n°2017-86 du 27 janvier 2017, l'article 132-76** du code pénal prévoit une aggravation du quantum de la peine encourue « *lorsqu'un crime ou un 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* ». **L'article 132-77** du code pénal prévoit quant à lui une aggravation de la peine lorsque l'infraction est précédée, accompagnée ou suivie de propos, écrits, utilisation d'images ou d'objets ou actes de toute nature portant 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 leur orientation sexuelle vraie ou supposée. Il apparaît ainsi que la peine encourue pour tout délit peut être aggravée si les faits s'inscrivent dans un contexte discriminatoire.

Enfin, 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 peuvent également être retenus cumulativement dans la prévention, sans toutefois que cela n'ait d'incidence sur la peine encourue.

- Dresser un premier bilan des actions de groupe introduites en matière de discriminations (nombre de procédures, fondement, issue le cas échéant...) ;

L'action de groupe en matière de discrimination a été instaurée par la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle en même temps que les actions de groupe santé, environnement et données. Tous domaines confondus, une quinzaine d'actions de groupe a été engagée depuis la loi n°2014-344 du 17 mars 2014 (qui a créé l'action de groupe consommation) dont 13 actions de groupe consommation.

Cette procédure, fortement encadrée par les textes, demeure peu utilisée, en matière de discrimination mais également dans les autres domaines. Le développement très progressif de cette procédure s'explique d'une part, par son caractère innovant, et donc par le délai nécessaire aux acteurs pour appréhender ce nouveau dispositif, et d'autre part, par l'existence de garde-fous procéduraux afin de décourager des actions détournées de leur objet initial.

A ce jour, une action de groupe discrimination a été engagée par le syndicat CGT contre la société SAFRAN devant le tribunal judiciaire de Paris sur les fondements suivants : articles 62 et 65 à 68 de la loi du 2016-1547 du 18 novembre 2016, des articles L 1134-6 et L 1134-8 (action de groupe), L 1132-1 et L 1132-4 (principe de non-discrimination), L 1134-1 (charge de la preuve), L 2141-5-1, L 2141-7 et -8 (exercice du droit syndical) du code du travail, et la loi n°2008-496 du 27 mai 2008 (lutte contre les discriminations).

Elle a donné lieu à un jugement rendu le 15 décembre 2020 qui a rejeté les demandes du syndicat CGT au regard de l'applicabilité de la loi invoquée dans le temps en considérant que :

- quasiment aucun des faits ou manquements argués de générateurs de disparités assimilables à de la discrimination n'était postérieur à la date du 20 novembre 2016 d'application de la loi instaurant l'exercice de cette action de groupe spécifique
- les quelques éléments de ces situations individuelles qui sont postérieurs au 20 novembre 2016 sont très largement insuffisants pour objectiver dans le temps une quelconque tendance révélatrice de disparités pouvant le cas échéant être constitutives de discriminations. »

Une autre action collective a été engagée en juin 2019 par le syndicat CGT contre la Caisse d'Epargne IDF. Cette action vise des pratiques discriminatoires envers les femmes (égalité salariale) mais il s'agit non d'une action de groupe mais d'une action collective de droit commun en annulation de clause d'accord collectif.

- Améliorer la reconnaissance des crimes de haine en France et dresser un bilan de l'engagement du ministère de la Justice dans le projet PRINT, en partenariat avec la DILCRAH ;

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 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, a modifié 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.

Le projet PRINT, dont la conférence finale s'est tenue le 11 mars 2019, porte une réflexion commune sur l'harmonisation **et le renforcement de la réponse pénale contre les agissements à caractère raciste et xénophobe**. Il a permis l'élaboration d'un [guide de présentation de pratiques susceptibles de contribuer à l'amélioration de la lutte contre le racisme](#) par la direction des affaires criminelles et des grâces et DILCRAH. Y sont évoqués les pratiques destinées à encourager le signalement et faciliter le dépôt de plainte, l'accent devant être porté sur la spécialisation des acteurs et enfin sur le caractère nécessairement pédagogique de la réponse.

- ✓ Les récentes évolutions règlementaires et législatives

Le décret n° 2017-1230 du 3 août 2017 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.

Par ailleurs, 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.

En outre, le **décret du 24 novembre 2020** pris pour l'application de l'article 15-3-3 du CPP issu de la loi dite AVIA du 24 juin 2020 a désigné le **tribunal judiciaire de Paris, comme juridiction compétente** disposant d'une compétence nationale concurrente pour les délits de harcèlement sexuel ou moral, lorsque les faits sont aggravés par le caractère discriminatoire au sens des articles 132-76 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, et que la plainte a été adressée par voie électronique.

Enfin, la **loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République** est venue faciliter la reconnaissance des crimes de haine en France en créant un délit de mise en danger de la vie d'autrui par la diffusion d'informations personnelles et en étendant les procédures rapides de jugement à certains délits de presse. Elle a également renforcé la procédure de retrait de contenus illicites en ligne (voir *infra*).

✓ La prise en compte du projet PRINT

Lors de la réunion des magistrats référents racisme et discriminations du 18 novembre 2019, le projet PRINT a été évoqué. En outre, le guide des bonnes pratiques établi dans le cadre du projet PRINT est accessible sur la page intranet du bureau de la politique pénale générale de la DACG. Certaines des bonnes pratiques mises en avant dans le guide établi dans le cadre du projet PRINT étaient déjà en vigueur en France avant la diffusion de celui-ci.

Il en est ainsi de la spécialisation des acteurs judiciaires en charge du traitement du racisme et des discriminations. Ainsi, un magistrat référent en matière de lutte contre l'antisémitisme a été nommé au sein de chaque parquet et parquet général à la suite de la dépêche du 18 novembre 2003. La dépêche du 11 juillet 2007 relative à la lutte contre les discriminations invitait les parquets à s'organiser en pôle anti-discriminations. Cette organisation a été étendue aux infractions racistes par dépêche du 5 mars 2009.

En outre, la mise en œuvre d'une politique pénale empreinte de pédagogie est déjà en vigueur. En effet, la dépêche du 7 novembre 2018 invitait déjà à renforcer les partenariats avec les lieux de mémoire et à requérir plus fréquemment la publication des décisions de justice en matière d'appel à la haine raciale et d'apologie de crime contre l'humanité. La circulaire du 4 avril 2019 relative à la lutte contre les discriminations, les propos et les comportements haineux continue de préconiser le développement du recours aux stages de citoyenneté qui rappellent les valeurs républicaines de tolérance et de respect de la dignité humaine. La dépêche du 20 octobre 2020 relative à la répression des appels discriminatoires au boycott promeut les mêmes orientations pédagogiques, tout comme la circulaire du 17 mai 2021 relative à la lutte contre les infractions commises à raison de l'orientation sexuelle qui invite les parquets à recourir à des peines de stage à dimension pédagogique. Le développement de ces peines à visée pédagogique est également promu dans le projet de plan interministériel de lutte contre le racisme et l'antisémitisme 2021-2025.

- Continuer à encourager les mesures alternatives aux poursuites et les peines à valeur pédagogique en matière d'infractions relevant du racisme et des discriminations ;

L'encouragement des mesures alternatives aux poursuites et des peines à valeur pédagogique en matière d'infractions relevant du racisme et des discriminations est ancien. Ainsi, dès 2015, **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'implique 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, et notamment sur le ressort de la cour d'appel d'Aix-en-Provence, de stages de citoyenneté spécifiques pour les auteurs de faits à caractère raciste, mis en œuvre par le Mémorial de la Shoah³.

³ Toutefois, le parquet général d'Aix-en-Provence a pu faire observer que les stages organisés par des institutions (Camps de Milles/Mémorial de la Shoah), malgré la qualité des contenus pédagogiques, n'ont pas pu être mis en œuvre par manque de stagiaires. Les juridictions ont donc privilégié des stages de citoyenneté dédiés sur leur ressort. Plusieurs parquets ont également spécialisé des délégués du procureur de la République en cette matière

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**, le ministère de la justice a maintenu 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 2018**. Afin d'appeler 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 a demandé 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 alternatives aux poursuites comme les **stages de citoyenneté** en partenariat avec les lieux de Mémoire à l'image du Mémorial de la Shoah.

Il ressort des rapports annuels du ministère public de 2018 et 2019 que de nombreux parquets locaux se sont saisis de ces instructions de politique pénale en mettant en œuvre des stages de citoyenneté contenant un module spécifique sur la discrimination ou sur le racisme. Ainsi, à Bordeaux, a été intégrée aux stages de citoyenneté, une séance gratuite intitulée « racisme - antisémitisme » consacrée à la liberté d'expression et à ses limites. De même, les procureurs de la République d'Ajaccio et de Bastia ont développé un partenariat avec une association locale pour mettre en place des mesures pédagogiques assez variées (stage de citoyenneté, TIG et mesures de réparation) à destination d'auteurs d'actes racistes ou discriminatoires. En Alsace, les stagiaires visitent le Struthof, camp de concentration situé dans le Bas Rhin. A Châlons en Champagne, une journée sur les trois du stage est consacrée au thème des discriminations en lien avec la LICRA et comporte une visite des geôles de la Gestapo.

La circulaire du 10 janvier 2020 relative à la protection de la laïcité et à la lutte contre la radicalisation et le communautarisme a quant à elle appelé les parquets à mettre en œuvre les incriminations visant à protéger les atteintes commises en raison des religions en les incitant, comme le faisait la circulaire du 4 avril 2019, à décider de mesures alternatives à dimension pédagogique à l'égard des auteurs dépourvus d'antécédents judiciaires. La dépêche du 20 octobre 2020 relative à la répression des appels au boycott des produits israéliens a elle aussi réaffirmé la nécessité d'une politique pénale empreinte de pédagogie, notamment en privilégiant les peines de stages de citoyenneté orientés sur la lutte contre les discriminations et la peine complémentaire d'affichage de la décision.

Les alternatives et les peines à vocation pédagogiques sont donc constamment promues et encouragées par le ministère de la justice. En 2021, la **circulaire du 17 mai 2021** relative à la lutte contre les infractions à raison de l'orientation sexuelle est venue indiquer que pour les faits de violences à caractère homophobe ayant causé des blessures physiques troublant gravement l'ordre public, un défèrement s'imposait, tandis que pour les infractions à la gravité plus relative, telles que les injures à caractère homophobe, les **mesures alternatives à dimension pédagogique pouvaient être mises en œuvre**. Dans ce cadre, la circulaire a invité les parquets à recourir aux stages de citoyenneté, conformément aux orientations de la circulaire du 4 décembre 2015.

Enfin, il ressort du bilan du PILCRA 2018-2020 qui avait notamment posé comme objectif de développer les peines de travail d'intérêt général effectué au sein des associations affectées à des activités de modération et de signalements de contenus haineux, que la mise en œuvre de cette action n'a appelé aucune modification textuelle, toute association ayant la possibilité, sous réserve d'une habilitation locale ou nationale, de proposer des postes de TIG en lien avec son objet. Plusieurs juridictions telles que Saverne, Ajaccio ou Bastia ont mis en œuvre une mesure de TIG adaptée à cette thématique. Le développement de ces TIG est également préconisé dans le cadre de la préparation du plan de lutte contre le racisme et l'antisémitisme 2021-2025.

- Préciser l'impact de la loi du 23 mars 2019 sur les aménagements de peine pour les infractions à caractère raciste et dresser un bilan de l'impact de cette loi sur le contentieux raciste, le cas échéant.

Les dispositions de la loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice (LPJ) ne concernent pas spécifiquement les infractions à caractère raciste, celles-ci relevant de dispositifs généraux. Cependant, certaines dispositions de la LPJ peuvent opportunément trouver application. On peut ainsi relever, qu'une personne condamnée pour une infraction à caractère raciste peut notamment être soumise à l'exécution d'un stage prévu à l'article 131-5-1 du code pénal, cette peine pouvant être prononcée à titre principal ou dans le cadre d'un aménagement de peine. Il peut s'agir d'un stage de citoyenneté, peine adaptée à ce type d'infraction puisqu'elle a pour objet, en application de l'article R.131-35 du code pénal, de rappeler au condamné les valeurs républicaines de tolérance et de respect de la dignité de la personne humaine, et de lui faire prendre conscience de sa responsabilité pénale et civile, ainsi que des devoirs qu'implique la vie en société.

Lorsqu'il concerne une personne condamnée pour une infraction commise avec la circonstance aggravante prévue par l'article 132-76 du code pénal, il rappelle en outre à l'intéressé l'existence des crimes contre l'humanité, notamment ceux commis pendant la Seconde Guerre mondiale. Au sein des mêmes cadres juridiques, la personne peut être soumise à l'exécution d'un travail d'intérêt général, lequel peut s'effectuer au sein des associations affectées à des activités de modération et de signalements de contenus haineux.

Pour rappel, depuis le 24 mars 2020, en application de l'article 723-15 du code de procédure pénale, les condamnés libres ou exécutant une peine sous le régime de la semi-liberté, du placement à l'extérieur ou de la détention à domicile sous surveillance électronique, condamnés à une peine inférieure ou égale à un an d'emprisonnement (deux ans avant le 24 mars 2020), ou pour lesquels le total des peines d'emprisonnement prononcées ou la durée de détention restant à subir est inférieure ou égale à un an, doivent pouvoir bénéficier, dans la mesure du possible et si leur personnalité et leur situation le permettent, d'une semi-liberté, d'un placement à l'extérieur, d'une détention à domicile sous surveillance électronique, d'un fractionnement ou d'une suspension de peine, d'une libération conditionnelle ou d'une conversion de peine. Cet aménagement est également le principe lorsque la peine prononcée ou restant à subir est inférieure ou égale à six mois sauf si la personnalité ou la situation du condamné rendent impossibles ces mesures. S'agissant des condamnés détenus, l'aménagement de peines relève de la compétence du juge de l'application des peines, qui peut prononcer une mesure de libération conditionnelle, une libération sous contrainte aux deux tiers de la peine exécutée, un aménagement de peine sous la forme d'une détention à domicile sous surveillance électronique, un placement à l'extérieur, une semi-liberté, ou une suspension ou un fractionnement de la peine.

En tout état de cause, les juridictions de l'application des peines et de jugement adaptent la peine en considération de la personnalité et de la situation matérielle, familiale et sociale de l'auteur de l'infraction, en application des principes d'individualisation des peines, et de motivation des décisions, afin d'adapter la sanction pénale à l'infraction constatée.

4. La formation du personnel du ministère de la justice

4.1. Constat

Malgré des progrès indéniables, 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.

4.2. Pistes proposées :

- Renforcer la 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 et évaluer son impact ;
- 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 ;

- Renforcer, dans la formation initiale des magistrats, la 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 ;
- 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.

4.3. Questions:

- Pour chacune des recommandations, quelles mesures ont été prises ? Quelles actions le ministère envisage-t-il d'engager pour les années 2022 et suivantes ?

En 2021 : un parcours Moodle, nouvelles thématiques dans la session « Des discriminations à la haine », et partenariat avec la LICRA

Un parcours Moodle entièrement dédié aux discriminations et racisme ainsi que son traitement judiciaire a été mis en place.

Dans la formation **refondée en 2020** « des discriminations à la haine », le programme a été adapté aux nouvelles évolutions de discriminations sur les problématiques LGBTI **et enrichi pour 2021**.

Sur **la question de la prise en compte de l'impact sur les victimes**, elle a été abordée également dans cette formation intitulée « L'impact sur les victimes : Les conséquences psychologiques et psychiatriques des actes et discours de haine » par Monsieur Thierry BAUBET, professeur de psychiatrie de l'enfant et de l'adolescent, chef du service de psychopathologie de l'enfant et de l'adolescent, hôpital Avicenne AP-HP - Université Paris 13.

Enfin, l'ENM est partenaire avec la LICRA pour la mise en œuvre de 2 webinaires couvrant largement la question de la « haine en ligne ». Une première partie porte sur les aspects sociologiques et historiques du phénomène, la 2e sur les aspects juridiques.

S'agissant de la formation continue déconcentrée, **un projet avec la DILCRAH** doit voir le jour. Le contenu de cette formation consisterait en une demi-journée de sensibilisation à la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et les discriminations au sein du Mémorial de la SHOAH à Paris 4^{ème}, ouverte aux magistrats parisiens.

- Quels progrès sont à noter dans le domaine de la formation ?

Les personnels de greffe : dans le cadre de la formation statutaire, l'ENG met en place des actions de formation sur cette thématique dans le cadre des modules de déontologie et valeurs de la République. Concernant la formation continue, une session a été proposée en 2020 les inscriptions sont peu nombreuses.

La DAP : en formation statutaire, cette thématique est abordée systématiquement à l'ENAP (à titre d'exemple : les surveillants ont 2 heures de sensibilisation, les surveillants 3 heures, les DSP et les DPIP ont 6 heures de formation, les CPIP ont 3 heures de sensibilisation. Concernant la formation continue, la DAP travaille avec la DILCRAH afin de produire une mallette pédagogique.

La DPJJ : l'ENPJJ met à la disposition des agents un module en ligne sur la lutte contre les discriminations. Cette thématique fait partie du plan triennal de formation de la DPJJ. 60 agents ont été formés en 2019. En 2020, les actions de formation continue sur ce domaine ont été annulées en raison de la crise sanitaire.

Le SG : si aucune formation sur ce thème spécifique n'a été mise en place, les actions de formation sur la discrimination ont été multipliées et sont centrées sur toutes les discriminations dans l'univers professionnel. Leur mise en œuvre est désormais territorialisée, sous l'égide des délégations interrégionales du SG, ce qui permet de mieux toucher les agents les moins mobiles.

Pour l'ensemble des directions et le SG, les membres de jury suivent systématiquement une formation sur le recrutement au cours de laquelle la thématique des discriminations est abordée.

- Le ministère pourrait-il transmettre à la CNCDH son guide pédagogique sur les discriminations utilisé en formation initiale?

- Quel bilan le ministère de la Justice dresse-t-il de la réunion des magistrats référents en matière de racisme ?

L'ENM dispense de nombreuses formations en matière de lutte contre le racisme, l'antisémitisme et les discriminations de cette nature.

- Renforcer la 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 et évaluer son impact ;

Dans le cadre de la formation initiale et continue des cyber-référents de chaque parquet et de chaque JIRS, un module aux atteintes en lignes (gaine, discrimination, racisme, xénophobie) est dispensé permettant de rappeler les actes réflexes judiciaires et les bonnes pratiques en la matière.

S'agissant de la formation continue, l'ENM propose diverses sessions.

- En 2020 : « Des discriminations à la haine : juger des préjugés et de l'hostilité », session de 6 jours, a été mise en place.

Elle s'appuie 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 recourent 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).

En complément, la thématique des discriminations et du traitement - notamment judiciaire - des infractions à caractère raciste et antisémite est également abordée dans une dizaine de sessions dont elle n'est pas l'objet principal, notamment :

- « La laïcité, le juge et le droit » : cette session développe la thématique du religieux (et notamment la question des discriminations du fait des convictions religieuses) et de la radicalisation en détention. Elle a formé 34 magistrats en 2017 et 21 magistrats en 2018, 39 en 2019.
- « Lutte contre les discriminations : un enjeu pour le service public » : cette session, proposée par le RESP et ouverte à 3 magistrats, 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.
- « Le droit de la presse » : cette session, ouverte à 20 magistrats, met l'accent 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).
- « Familles originaires du Maghreb d'Afrique subsaharienne et de Turquie et pratiques judiciaires » : suivie en 2019 par 18 magistrats, cette session à vocation fortement pluridisciplinaire (histoire, psychologie, anthropologie, linguistique) présente 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.
- un stage collectif auprès du Défenseur des droits est également proposé.

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

- dans le ressort de la Cour d'Appel d'Aix-en-Provence, 14 magistrats et un juriste-assistant ont pu participer à une formation sur le thème « Haine et racisme » qui a inclus une visite du Camp des Milles.
- dans le ressort de la cour d'appel de Versailles, trois formations ont traité de ce thème : « L'égalité de traitement et la discrimination », « Laïcité et organisation du service public à l'entreprise » et sous forme de déjeuner-conférence « Laïcité, neutralité et enceintes judiciaires : quelle problématique ? quels enjeux ? quelles solutions ».

L'année 2020 a été moins riche au niveau de la FCD, compte tenu de la crise sanitaire.

A l'international, l'ENM organise, dans le cadre du projet européen JUSTFREE plusieurs séminaires sur la protection de la liberté d'expression par les professionnels du droit.

L'Académie du droit européen (ERA) propose depuis 2015, en coopération avec l'ENM, un séminaire sur l'application des directives européennes de lutte contre les discriminations dont les principaux thèmes abordés sont les concepts de discrimination et de harcèlement, la charge de la preuve, les voies de recours ainsi que l'application du droit anti-discrimination de l'UE.

- 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 ;
- Renforcer, dans la formation initiale des magistrats, la 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 ;

S'agissant de la formation initiale des auditeurs de justice, Les questions relatives à ce sujet sont traitées à l'occasion **d'une séquence transversale dédiée à l'institution du Défenseur des droits** durant laquelle a été présentée l'institution et ses missions, mais également ses interactions avec les magistrats, en particulier sur des problématiques de discrimination.

Les discriminations au sens large sont également abordées à l'occasion de certaines séquences pédagogiques organisées par le pôle Environnement judiciaire, notamment :

- la séquence « **L'approche sociologique de la délinquance** », durant laquelle l'intervenant, sociologue, a abordé la question des risques de biais systémiques institutionnels, la question des contrôles de police, la mesure de la délinquance et la question des statistiques (avec la problématique sous-jacente des statistiques ethniques) ;
- La séquence « **La précarité** » : l'intervenant, médecin psychiatre, y a abordé la question des déterminants sociaux, les inégalités et différents facteurs de discriminations (sociales, ethniques, etc.), générateurs de situation de précarité, ainsi que le racisme comme déterminant de la santé mentale et d'exclusion sociale ;
- La séquence « Les migrants/Mineurs non accompagnés ».

D'autres séquences portant sur l'appréciation par le juge de la diversité culturelle et sur la prévention et la lutte contre la radicalisation ont permis d'aborder certaines questions relatives à la discrimination en raison de la religion et des origines lors de la séquence sur l'appréciation par le juge de la diversité culturelle, au racisme, à l'antisémitisme et aux discours de haine lors de la séquence sur radicalisation.

Enfin, des 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).

La formation théorique est complétée par des stages (services d'enquête, en cabinet d'avocat et stage juridictionnel) permettant aux auditeurs de justice d'aborder cette thématique et de suivre le traitement d'un dossier en matière de lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie.

A l'occasion du stage extérieur, des auditeurs peuvent réaliser leur stage auprès de l'Institut international des droits de l'Homme, ou du Défenseur des droits, ou de la Commission nationale consultative des droits de l'Homme

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 le Contrôleur général des lieux de privation de liberté, l'Office central de protection des réfugiés et apatrides. 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.

- 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 assurer davantage la visibilité de la politique pénale et inscrire l'action du ministère public dans une dynamique partenariale, la mise en place de pôles anti-discriminations et la désignation d'un magistrat référent ont été encouragées au sein des parquets.

Ainsi, la **dépêche du 18 novembre 2003** sur les 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. Par la suite, ces magistrats référents voyaient leur mission étendue à l'ensemble des formes de racisme et de discrimination

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. La **dépêche du 5 mars 2009** relative à l'extension de la

compétence des pôles anti-discriminations aux infractions commises à raison de l'appartenance de la victime à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée étendait la compétence des pôles anti-discrimination à tous les actes commis à raison de l'appartenance de la victime à une ethnie, une nation, une race ou un religion déterminée ou de son orientation sexuelle.

✓ **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**, le cas échéant 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. Ainsi, dans le prolongement de la dépêche du 25 novembre 2016 qui avait rappelé que **le Défenseur des droits souhaitait développer l'établissement de protocoles avec l'ensemble des procureurs généraux, 33 parquets généraux ont signé des protocoles avec ce dernier**. La signature de ces protocoles permet ainsi un suivi structuré et concret des interventions du Défenseur des droits et de ses relations avec le parquet. Ils permettent d'améliorer et rationaliser la circulation des informations et ont vocation à fixer les modalités opérationnelles de coopération entre les deux institutions dans la limite des compétences de chacun.

Les pôles se réunissent selon des fréquences variables, principalement une fois par an, mais également selon un rythme parfois biennuel 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) et lors de l'organisation de comités de pilotage.

✓ **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 des rapports annuels du ministère public pour les années 2018 et 2019 permettent 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.

La **liste des magistrats référents** est enfin régulièrement mise à jour et en ligne sur l'intranet de la DACG, ce qui facilite leur visibilité et les contacts entre eux le cas échéant.

➤ **Focus sur les bonnes pratiques et les partenariats**

La mobilisation des magistrats référents a permis le développement de certaines bonnes pratiques en la matière et la création de partenariats avec certaines associations. En effet, la désignation d'un magistrat référent facilite également le développement de relations partenariales pour mieux répondre au phénomène.

A titre d'exemple, la cellule de veille du parquet à **Lyon** permet de réunir une fois par an les **responsables culturels ou associatifs du culte musulman et les représentants de la communauté juive** afin de dresser un état de la situation, d'aborder une série de thématiques d'intérêt commun et d'échanger entre institutionnels et représentants de la société civile. Elle permet également de procéder à un examen des affaires ayant donné lieu à des dépôts de plainte et à un traitement judiciaire. A **Tours**, les participants de la cellule de veille ont été invités à informer par voie électronique un délégué du procureur spécialisé lorsqu'ils se heurtent ou sont avisés d'un refus de recueil de plainte par les forces de l'ordre. Dans la cadre de la prévention du racisme et des discriminations en milieu scolaire, des **partenariats avec l'Education nationale** ont également été mis en place. Ainsi, à **Boulogne-sur-Mer**, des parquetiers sont intervenus dans les établissements d'enseignement secondaire du ressort afin de livrer aux élèves le contenu de la loi ainsi que les propos et comportements susceptibles d'être incriminés.

Des bonnes pratiques et des partenariats ont été également conclus afin de promouvoir une **réponse pénale empreinte de pédagogie**. Ainsi, le parquet de Caen a signé, le 19 octobre 2016, une convention relative à la mise en place d'un **stage de citoyenneté** avec le **Mémorial de Caen**. Des conventions existent également entre certains parquets et le mémorial de la Shoah pour l'organisation des stages de citoyenneté, comme indiqué précédemment.

✓ **La réunion des magistrats référents**

Soucieuse d'assurer le dynamisme de la politique partenariale et de garantir l'efficacité de la réponse pénale, la DACG avait réuni, **le 20 mai 2015**, à la cour d'appel de Paris, l'ensemble des magistrats des parquets et des parquets généraux, référents en matière de lutte contre le racisme et les discriminations. A cette occasion, les grandes orientations nationales de la politique pénale menée sur la problématique spécifique et prioritaire de la lutte contre le racisme avaient été présentées. Il s'agissait d'une part de renforcer la politique pénale dynamique déjà menée en la matière par les parquets et, d'autre part, de contribuer à rendre effectifs les objectifs définis par la France sur cette problématique dans le cadre du PILCRA 2015-2017 et notamment celui de sanctionner chaque acte raciste ou antisémite.

Le **18 novembre 2019**, la DACG a réuni plus d'une centaine de magistrats référents racisme et discrimination à Olympe de Gouges. Cette réunion des magistrats référents racisme et discrimination, dont la précédente remontait à celle évoqué supra de 2015, s'inscrivait dans la mise en œuvre du PILCRA 2018-2020 et du plan. La journée a permis de rappeler la politique pénale préconisée en la matière, d'apporter un éclairage actualisé sur les évolutions législatives, de rencontrer des partenaires institutionnels incontournables et essentiels, tels que la DILCRAH et le Défenseur des droits. Deux tables rondes, animées par des spécialistes des questions de droit de la presse et par des enquêteurs spécialisés en matière de criminalité relative aux technologies de l'information et de la communication, ont permis d'aborder les problématiques sous un angle pratique et opérationnel. La rencontre a également été l'occasion d'échanger sur les actions mises en place par les parquets dans la lutte contre le racisme et la discrimination et de souligner l'importance d'un maillage entre l'ensemble des acteurs appelés à y concourir, dans les territoires.

La DACG envisage d'organiser une réunion des magistrats référents courant, 2022 à la suite de la publication du nouveau PILCRA 2021-2025 afin notamment de leur présenter.

4. La lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie sur internet

4.1. Constat

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 contenu 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 PHAROS nécessitent d'être encore renforcés afin de pouvoir apporter des réponses rapides aux problèmes signalés, en constante augmentation.

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 jugés illicites restent en ligne, 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.

4.2. Pistes proposées :

- Renforcer les outils de prévention et de lutte contre la haine en ligne ;
- Systématiser les réponses pénales aux infractions racistes sur internet et tirer un bilan du travail du groupe d'expertise pluridisciplinaire (GEP) à vocation interministérielle, dont l'objectif était d'élaborer le contenu d'une initiative législative française ou européenne pour améliorer la lutte contre les contenus illicites en ligne ;
- Se doter d'une autorité indépendante de régulation qui serait notamment chargée de prévenir, de répondre de manière adaptée aux discours de haine sur Internet ;
- Poursuivre la réflexion à l'échelle internationale et notamment européenne 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 ;
- Dresser un bilan de l'extension de l'enquête sous pseudonyme, le cas échéant.

4.3. Questions:

- *Pour chacune des recommandations, quelles mesures ont été prises ? Quelles actions le ministère envisage-t-il d'engager pour les années 2022 et suivantes ?*
- *Quels sont les changements à attendre en matière de lutte contre les discours de haine en ligne ?*

Renforcer les outils de prévention et de lutte contre la haine en ligne ;

La connaissance et la compréhension du phénomène de haine en ligne est essentiel pour mieux lutter contre ce dernier et adapter la politique et les réponses pénales à y apporter. **La loi du 24 juin 2020 visant à lutter contre les contenus haineux sur internet prévoit ainsi la création d'un observatoire de la haine en ligne** chargé d'assurer le suivi et l'analyse de l'évolution de ce phénomène. Placé auprès du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), il associe opérateurs, associations, administrations et chercheurs. L'Observatoire de la haine en ligne a pour rôle **d'analyser les contenus relatifs à la haine en ligne en les quantifiant, d'améliorer la compréhension de ce phénomène en suivant son évolution et de favoriser le partage d'information entre les différents acteurs concernés, publics et privés**. La première réunion de cet observatoire a eu lieu le 23 juillet 2020.

L'observatoire de la haine en ligne a mis en place des groupes de travail. La DACG est associée à l'un d'entre eux, chargé d'analyser les mécanismes de diffusion de la haine en ligne et des moyens de lutte. Les travaux menés dans le cadre du groupe de travail auquel participe la DACG pourront nourrir la

réflexion sur les orientations de politique pénale pouvant être fixées en vue d'améliorer le traitement judiciaire de ce phénomène.

A ce stade des réflexions en cours, la direction estime utile de disposer, au-delà d'une analyse quantitative, d'une **analyse qualitative** des grands phénomènes de haine en ligne qui peuvent être le fait de communautés d'utilisateurs. En effet, l'identification et le ciblage spécifique des **communautés d'utilisateurs** très actifs sur les forums ou sites de haine paraît prioritaire et essentielle. Ces travaux pourraient ensuite contribuer à l'orientation de la politique pénale. En outre, la DACG étudie actuellement la stratégie à mettre en œuvre afin de renforcer l'identification et les poursuites des auteurs de propos haineux en ligne. Un meilleur ciblage de **certains profils types de producteurs (utilisateurs) de contenu haineux en ligne** est recherché. Il pourrait ainsi être suggéré, en termes de stratégie d'enquête, en lien avec les futures analyses de l'Observatoire de la haine en ligne, de cibler spécifiquement des **communautés d'utilisateurs** très actifs sur les forums ou sites de haine.

Une réunion plénière de l'observatoire de la haine en ligne réunissant tous les groupes de travail s'est par ailleurs tenue le 20 mai 2021. Lors de cette réunion, le 1^{er} groupe de travail chargé de travailler sur la notion de contenus haineux et les caractéristiques essentielles a proposé de définir un contenu haineux comme « *portant atteinte à une personne ou un groupe de personnes, directement ou indirectement déterminable* ». Des questions relatives à l'intentionnalité et à la liberté d'expression ont été émises. Le 2^{ème} groupe de travail chargé de travailler sur l'amélioration de la connaissance du phénomène des contenus haineux a produit une cartographie du phénomène en présentant tous les types de discours par critère de discrimination (antisémite, homophobe, grossophobes etc...). Le 3^{ème} groupe de travail chargé de travailler sur l'analyse des mécanismes de diffusion et de traitement du phénomène de la haine en ligne, auquel participe la DACG, a présenté les capacités de lutte de chaque plateforme pour enlever ou réduire les contenus haineux. Il a été indiqué que l'automatisation du traitement des contenus (machine learning) devait être écartée au profit d'une intervention humaine pour vérifier les contenus. Le 4^{ème} groupe de travail chargé de travailler sur la prévention, l'éducation et l'accompagnement des publics a présenté l'architecture de la boîte à outils finale qui reprendra notamment les grands principes identifiés et les travaux des trois autres groupes de travail. Cette réunion plénière s'est conclue par un consensus autour d'un enjeu majeur, celui du financement de la recherche sur ces questions et sur l'accès aux données pour se documenter et comprendre les mécanismes à l'œuvre dans ce phénomène.

D'autre part, s'agissant de la lutte contre la haine en ligne, il est utile de rappeler que le ministère de la justice a mis en œuvre cette priorité n°1 en axant son travail sur la spécialisation des acteurs, magistrats et enquêteurs.

Outre la diffusion de la **circulaire du 04 avril 2019** de lutte contre les discriminations, les propos et les comportements haineux pour accompagner au mieux les parquets face aux difficultés techniques et juridiques inhérentes aux faits commis sur internet, la **circulaire du 24 novembre 2020** relative à la lutte contre la haine en ligne a créé à droit constant un **pôle national de lutte contre la haine en ligne** et désigné le tribunal judiciaire de Paris comme pôle pour centraliser, sous la direction du procureur de Paris, le traitement des **affaires significatives de cyber-harcèlement et de haine en ligne**. **Les premiers mois d'activité de ce pôle révèlent qu'il est déjà bien identifié par l'ensemble des juridictions**. L'institution d'un pôle à compétence nationale à même de centraliser l'action publique jusqu'aux poursuites permet d'apporter une réponse visible et unifiée là où ce type de phénomène amenait souvent chaque parquet territorial à répondre aux seuls faits commis par les auteurs identifiés sur son ressort. S'agissant de son **activité**, depuis son entrée en fonction opérationnelle le 4 janvier 2021, et jusqu'au 19 octobre 2021, le PNLH s'est saisi de **382 dossiers**. Au surplus, le pôle apporte un soutien technique auprès de juridictions locales en leur apportant une expertise à même de faciliter le traitement du dossier.

Par ailleurs, indépendamment de la création de ce pôle, le décret du 24 novembre 2020 pris pour l'application de l'article 15-3-3 du CPP issu de la loi dite AVIA du 24 juin 2020 a désigné **le tribunal judiciaire de Paris, comme juridiction compétente** disposant d'une compétence nationale concurrente pour les délits de harcèlement sexuel ou moral, lorsque les faits sont aggravés par le caractère

discriminatoire au sens des articles 132-76 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, et que la plainte a été adressée par voie électronique.

Le parquet de Paris⁴ est désormais l'interlocuteur privilégié de la plate-forme d'harmonisation, d'analyse, de recoupement et d'orientation des signalements (**PHAROS**) créée en 2005. Rattachée à l'office central de lutte contre la criminalité liée aux technologies de l'information et de la communication (OCLCTIC), la plateforme PHAROS est accessible au public depuis le 06 janvier 2009. Elle est notamment en charge de la prévention et du renforcement des droits des internautes, de l'accélération et de la rationalisation du traitement des signalements. Depuis 2015, une **cellule spécialisée** dans le droit de la presse et les discours de haine a été installée au sein de cette plateforme. Elle traite les signalements dans ce domaine, initie les enquêtes judiciaires subséquentes et réalise, en fonction de l'actualité, une détection proactive des contenus haineux. Depuis sa création, PHAROS fait face à une augmentation du nombre de signalements effectués⁵. Les effectifs de la plateforme ont en conséquence augmenté et sont ajustés régulièrement.

Enfin, afin de renforcer la coopération internationale, les bureaux de l'entraide pénale internationale et le bureau de la politique pénale générale de la DACG ont participé, le 28 septembre 2021, en visioconférence, à la première réunion d'un groupe de travail franco-américain sur la haine en ligne, associant le pôle national de lutte contre la haine en ligne, la magistrate de liaison aux Etats-Unis et le ministère de la justice américain. Ces premiers échanges ont permis de présenter la manière dont chacun des deux pays appréhende les discours haineux sur internet, et en particulier sur les réseaux sociaux et d'évoquer les attentes françaises en matière de coopération.

Par ailleurs, la Présidence slovène de l'Union européenne a organisé, en octobre 2021, un séminaire sur la lutte contre la haine en ligne qui a été conclu par une intervention du ministre de la justice soulignant l'importance d'aboutir sur les négociations européennes en cours dont l'issue sera majeure concernant la lutte contre la haine en ligne, en particulier le Digital service Act et le paquet sur la preuve électronique.

Systématiser les réponses pénales aux infractions racistes sur internet et tirer un bilan du travail du groupe d'expertise pluridisciplinaire (GEP) à vocation interministérielle, dont l'objectif était d'élaborer le contenu d'une initiative législative française ou européenne pour améliorer la lutte contre les contenus illicites en ligne ;

La divulgation de propos à caractère raciste, antisémite et xénophobe s'est 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. La lutte contre la haine sur internet a dès lors constitué l'une des quatre priorités du plan national de lutte contre le racisme et l'antisémitisme pour la période 2018-2020. La **proposition du plan interministériel de lutte contre le racisme et l'antisémitisme 2021-2025 fait également de la lutte contre la haine en ligne l'une des priorités de ce plan**. Il vise notamment à développer des TIG incluant un volet de modération des propos haineux en ligne. Face à ce phénomène, 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.

✓ Les évolutions françaises

4 Sur le plan des effectifs, depuis sa création :

- le pôle a été doté de deux magistrats supplémentaires sur les trois localisés. Il reste donc un poste à pourvoir ;
- les trois postes de greffe sollicités sont toujours en attente d'être pourvus ;
- deux juristes-assistantes ont été recrutées ;
- un assistant spécialisé, fonctionnaire de police, a été recruté.

5 En 2018, 163723 signalements reçus et 228545 en 2019, soit une moyenne de 4395 par semaine.

- La création d'un délit de mise en danger de la vie d'autrui

L'arsenal législatif français a été élargi avec la **loi n° 2021-1109 du 24 août 2021** confortant le respect des principes de la République qui a créé un délit de mise en danger d'autrui par la diffusion d'informations personnelles. L'objet de cette nouvelle incrimination est de sanctionner pénalement des comportements individuels visant à nuire gravement à une personne en dévoilant, notamment sur les réseaux sociaux, des informations personnelles la concernant. **L'article 223-1-1 du code pénal** dispose désormais que « *le fait de révéler, de diffuser ou de transmettre, par quelque moyen que ce soit, des informations relatives à la vie privée, familiale ou professionnelle d'une personne permettant de l'identifier ou de la localiser aux fins de l'exposer ou d'exposer les membres de sa famille à un risque direct d'atteinte à la personne ou aux biens que l'auteur ne pouvait ignorer est puni de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende* ».

Il s'agit ainsi d'incriminer les propos haineux tenus sur les réseaux sociaux qui, sans constituer des provocations directes ou des actes de complicité d'un crime ou d'un délit, poursuivent en réalité les mêmes objectifs. L'objet de cette nouvelle incrimination est de sanctionner pénalement des comportements individuels visant à nuire gravement à une personne en dévoilant des informations personnelles la concernant. Ce phénomène concerne plus particulièrement les réseaux sociaux sur lesquels les messages véhéments comportant des éléments permettant d'identifier une personne sont diffusés et trouvent un écho important sans pour autant être appréhendés de façon satisfaisante par le droit pénal :

- Soit que ces comportements ne constituent pas une infraction de presse, laquelle implique nécessairement la publicité de messages ayant pour objet d'inciter à la commission une infraction précisément désignée, ni des menaces ou des actes de complicité ;
- Soit que ces comportements ne sont pas incriminés en tant que tels pour les risques graves pour autrui qu'ils comportent⁶.

Les éléments constitutifs de l'infraction sont donc les suivants, étant précisé qu'elle pourra être caractérisée indépendamment du résultat produit par le comportement de l'auteur :

- Élément matériel : la révélation, diffusion ou transmission, y compris à titre privé, d'informations personnelles telles que le numéro de téléphone, l'adresse ou encore le lieu de travail.
- Élément intentionnel : l'intention manifeste de l'auteur des faits qu'il soit porté gravement atteinte à la personne dont les éléments d'identification ou de localisation sont révélés.

A titre d'illustrations, sont susceptibles de ressortir de cette qualification : la divulgation de la plaque minéralogique et d'éléments d'identification du véhicule d'une personne faisant l'objet par ailleurs de menaces de mort ; la diffusion d'adresses d'enseignants sans provocation directe à la violence mais dans un contexte de tensions qui ne laisse guère de doute sur l'interprétation qu'en feront les lecteurs ; la révélation sur les réseaux sociaux de l'homosexualité d'une personne en « taggant » des personnes ouvertement homophobes et connues pour des actes violents commis à l'encontre de personnes homosexuelles, sans incitation directement à la commission d'une infraction en particulier. Cette qualification permet donc de renforcer la lutte contre les faits commis dans un contexte d'appel à la haine et à la violence, y compris dans un contexte discriminatoire.

Le délit de mise en danger par diffusion d'informations personnelles peut être commis par toute personne, y compris un journaliste dès lors que la preuve est rapportée de son intention de nuire gravement à autrui. Cette infraction n'a toutefois pas pour objet de réprimer la diffusion de propos, sons ou images ayant pour but d'informer le public. Ce nouveau délit est puni de trois ans d'emprisonnement et de 45.000 euros d'amende. Les peines sont portées à 5 ans et 75.000 euros d'amende lorsque les faits ont été commis à l'encontre d'une personne dépositaire de l'autorité publique, d'une personne chargée d'une mission de service public, d'un titulaire d'un mandat électif public, d'un mineur, d'une personne particulièrement vulnérable ou d'un journaliste.

⁶ L'article 224-6-1 du code pénal punit d'un an d'emprisonnement et de 15.000 euros d'amende de fait de faire usage d'une donnée de toute nature permettant d'identifier une personne en vue de troubler sa tranquillité ou celle d'autrui, ou de porter atteinte à son honneur ou à sa considération.

L'équilibre du dispositif répressif au regard de la liberté d'opinion et d'expression conventionnellement et constitutionnellement garantie, réside ainsi dans la caractérisation d'un élément intentionnel spécifique qui permet de réserver l'application du délit aux seules personnes ayant l'intention de nuire à autrui⁷.

Ce nouveau délit est soumis aux règles procédurales de droit commun prévues par le code de procédure pénale, et notamment aux dispositions relatives à la comparution immédiate et la convocation par procès-verbal. Toutefois, s'agissant d'une infraction qui réprime un abus de la liberté d'expression, lorsque les faits sont commis par voie de presse écrite ou audiovisuelle ou de communication au public en ligne, la détermination des personnes responsables est régie par le régime spécial de responsabilité pénale propre à ces matières⁸. Ce nouveau délit est applicable aux faits commis à compter du 26 août 2021.

- L'ajout d'une circonstance aggravante aux infractions de presse

En raison de leurs fonctions particulières et du crédit ou de l'autorité qu'elles leur confèrent, les propos tenus par certaines personnes sont susceptibles de trouver un écho plus important.

L'article 38 de la loi crée une circonstance aggravante applicable aux faits mentionnés aux 7^e et 8^e alinéas de l'article 24 (provocation publique à la discrimination, à la haine ou à la violence), à l'article 24 bis (négationnisme) et aux 3^e et 4^e alinéas de l'article 33 (injure à caractère raciste) de la loi du 29 juillet 1881.

Ces faits sont désormais punis de trois ans d'emprisonnement et 75 000 euros d'amende lorsqu'ils sont commis par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions ou de sa mission. Cette nouvelle circonstance aggravante est applicable aux faits commis à compter du 26 août 2021.

- L'allongement de la prescription de l'action publique pour certains délits de presse

L'article 48 de la loi **du 24 août 2021** modifie l'article 65-3 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse afin de porter de trois mois à un an le délai de prescription de l'action publique pour les délits de provocations à commettre des infractions prévus par les alinéas 1 à 4 de l'article 24 de la loi du 29 juillet 1881 et les délits d'apologie des crimes et délits prévus par l'alinéa 5 de ce même article.

Les délais de prescription de l'action publique sont désormais identiques pour l'ensemble des délits prévus par l'article 24 de la loi du 29 juillet 1881.

En application du 4^o de l'article 112-2 du code pénal, ces dispositions sont d'application immédiate s'agissant des prescriptions en cours au 26 août 2021. Toutefois, les nouvelles dispositions n'ont aucun effet sur les prescriptions déjà acquises à cette date : les délits prescrits au 26 août 2021 en application de l'ancien délai de trois mois ne peuvent plus être poursuivis.

- L'élargissement des procédures rapides de jugement à certains délits de presse

La loi confortant le respect des principes de la République étend les procédures rapides de jugement à certains délits de presse. Cette disposition complète l'article 397-6 du code de procédure pénale afin de prévoir la possibilité de poursuivre les délits de presse prévus à l'article 24 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse selon des procédures accélérées de jugement. Sont ainsi rendues applicables les procédures de convocation par procès-verbal (article 394 du code de procédure pénale) et de comparution immédiate (article 395 du code de procédure pénale) aux délits suivants :

- Délit de provocations directes et publiques, non suivies d'effet, à commettre certaines infractions graves (atteintes volontaires à la vie ou à l'intégrité physique des personnes et agressions sexuelles ; vols, extorsions, destructions et dégradations dangereuses pour les personnes ; crimes et délits portant atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation), puni de 5 ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende ;

⁷ Ce délit a été déclaré conforme à la Constitution dans la décision n° 2021-823 DC du 13 août 2021.

⁸ Est alors applicable le régime de responsabilité pénale dit « en cascade » prévu par l'article 42 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse et l'article 93-2 de la loi n°82-652 du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle ; conformément à l'article 223-1-1 alinéa 5 du code pénal.

- Délit d'apologies publiques de crimes d'atteintes volontaires à la vie, des crimes de guerre, crimes contre l'humanité, crimes de réduction en esclavage et des crimes et délits de collaboration avec l'ennemi, puni de 5 ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende ; et délit d'apologie de crime contre l'humanité et de négationnisme ;
- Délit de provocations publiques à la discrimination, à la haine ou à la violence à l'égard d'une personne ou d'un groupe de personnes à raison de leur appartenance à une ethnie, une Nation, une race ou une religion, ou à raison de leur sexe, de leur orientation sexuelle, de leur identité de genre ou de leur handicap, puni d'un an d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende.
- Délit d'injures discriminatoires.

L'article 397-6 du code de procédure pénale exclu en revanche le recours aux procédures rapides de jugement dès lors que les faits résultent du contenu d'un message placé sous le contrôle d'un directeur de la publication.

Une telle évolution procédurale, qui permet d'apporter une réponse pénale rapide, s'impose pour lutter contre la multiplication sans cesse croissante des appels à la haine, en particulier sur internet. La dématérialisation et la durée potentiellement illimitée des messages qui y sont publiés leur confèrent un impact considérable. En raison de leur caractère performatif, la diffusion de messages haineux en ligne impose une intervention judiciaire la plus rapide possible afin de mettre un terme à ces agissements.

La procédure de la comparution immédiate permet notamment, pour les abus les plus graves de la liberté d'expression, de conjuguer l'impératif de célérité et le prononcé de mesures propres à faire cesser ces agissements (incarcération immédiate dès le prononcé du jugement, détention provisoire et contrôle judiciaire dans l'attente du jugement).

✓ **Les évolutions européennes**

Le ministère de la justice a travaillé avec de nombreux autres ministères dans le cadre d'un groupe d'expertise pluridisciplinaire (GEP) à vocation interministérielle, dont l'objectif était d'élaborer le contenu d'une initiative législative française ou européenne pour améliorer la lutte contre les contenus illicites en ligne. Les réflexions menées dans le cadre de ce GEP convergeaient 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 était fortement limitée par la LCEN de 2004, déclinaison de la directive européenne dite E-Commerce de 2000. Ces travaux ont été suivis, en France, par une task force interministérielle qui a été actée au Copil numérique du 3 février 2020.

Par ailleurs, la fin de l'année 2020 et le début de l'année 2021 ont été marqués par deux évolutions législatives notables sur le plan européen.

1/ Le 23 février 2021, la Commission européenne a publié une [feuille de route](#) relative à l'**extension de la liste des domaines de criminalité grave transfrontière (dite liste des EU crimes), figurant à l'article 83, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), aux crimes et discours de haine.**

Cette feuille de route s'inscrit en réalité dans l'annonce, faite par la Commission européenne dans son programme de travail pour l'année 2021, du **dépôt d'une initiative législative en ce sens le 08 décembre 2021.**

L'**article 83, paragraphe 1, du TFUE** dispose que : « *Le Parlement européen et le Conseil, statuant par voie de directives conformément à la procédure législative ordinaire, peuvent établir des règles minimales relatives à la définition des infractions pénales et des sanctions dans des domaines de criminalité particulièrement grave revêtant une dimension transfrontière résultant du caractère ou des incidences de ces infractions ou d'un besoin particulier de les combattre sur des bases communes.* ». **Ces domaines de criminalité sont limitativement énumérés** : le terrorisme, la traite des êtres humains et l'exploitation

sexuelle des femmes et des enfants, le trafic illicite de drogues, le trafic illicite d'armes, le blanchiment d'argent, la corruption, la contrefaçon de moyens de paiement, la criminalité informatique et la criminalité organisée.

Toutefois, l'alinéa 3 du paragraphe 1 prévoit une **procédure législative spéciale pour étendre la liste de ces domaines de criminalité**. La Commission européenne proposerait donc un **projet de décision du Conseil, à adopter à l'unanimité, et soumis ensuite à approbation du Parlement, pour étendre cette liste aux crimes et discours de haine**.

Cette proposition sera débattue au cours de la présidence française du Conseil de l'Union européenne qui en a fait une de ses premières priorités dans le domaine de la justice.

Si la liste précitée devait être étendue, la Commission européenne a d'ores-et-déjà fait savoir qu'elle envisage, **dans un second temps, de présenter un projet de directive relative au droit pénal matériel pour compléter la décision-cadre 2008/913/JAI du Conseil du 28 novembre 2008**, sur la lutte contre certaines formes et manifestations de racisme et de xénophobie au moyen du droit pénal, et y **inclure des dispositions relatives aux crimes et discours de haine pour des motifs autres que le racisme et notamment à raison du sexe, de l'orientation sexuelle, de l'âge et du handicap** d'une part et **harmoniser les niveaux de sanctions pour l'ensemble des infractions contenues dans le texte révisé** d'autre part.

2/ Le **Digital Services Act (DSA)**, ou « **législation sur les services numériques** », a été présenté le 15 décembre 2020 par la Commission européenne. Il s'agit d'une initiative législative destinée à **établir des règles harmonisées sur la fourniture de services par les prestataires de services intermédiaires** dont les destinataires ou les utilisateurs sont établis, ou ont leur résidence, sur le territoire de l'Union européenne, peu importe le lieu où ces prestataires de services intermédiaires sont établis.

La vocation première du projet de DSA n'est donc pas de faciliter l'identification et la poursuite des auteurs d'infractions commises sur Internet, et notamment des auteurs de contenus illicites. Cette finalité **relève en premier lieu des instruments de coopération pénale existants ou en cours de négociation** (décision d'enquête européenne, décision européenne de préservation ou de production dans le cadre du dispositif e-Evidence, mandat d'arrêt européen, etc.).

Toutefois, les **articles 8 (injonctions contre des contenus illicites) et 9 (injonctions de fournir des informations)** du projet de DSA tendent à établir des règles minimales en ces matières à travers l'Europe, avec le souci de promouvoir, sans néanmoins affaiblir, les dispositifs de lutte contre les contenus haineux sur Internet qui existent par ailleurs en droit national, et notamment en France.

3/ Le 5 octobre 2021, la **Commission européenne a publié sa première stratégie de lutte contre l'antisémitisme et de soutien à la vie juive**. Faisant le constat d'une montée de l'antisémitisme en Europe, cette stratégie définit une série de mesures axées sur trois piliers, à savoir (1) la prévention de toutes les formes d'antisémitisme et la lutte contre celles-ci (2) la protection et le soutien de la vie juive dans l'UE (3) l'éducation, la recherche et la mémoire de la Shoah. Partageant le constat fait par la Commission européenne, **le ministère de la Justice souhaite donner un relief particulier à cette stratégie en proposant un projet de conclusions du Conseil sur la lutte contre le racisme et l'antisémitisme lors du premier trimestre de la PFUE**.

Le ministère de la Justice poursuit ainsi, au niveau européen, les actions déjà engagées au niveau national.

Se doter d'une autorité indépendante de régulation qui serait notamment chargée de prévenir, de répondre de manière adaptée aux discours de haine sur Internet ;

L'article 16 de la loi n°2020-766 du 24 juin 2020 visant à lutter contre la haine sur Internet institue déjà un observatoire de la haine en ligne, placé sous l'autorité du CSA, dont le rôle se rapproche de celui d'un Ombudsman, même s'il ne peut émettre des recommandations ou des avis. Il est composé de

représentants d'associations, d'administrations, d'opérateurs et de chercheurs. Par décision n°2020-435 du 8 juillet 2020, le CSA en a déterminé la composition et les missions. L'observatoire de la haine en ligne a ainsi pour rôle d'analyser les contenus relatifs à la haine en ligne en les quantifiant, d'améliorer la compréhension de ce phénomène en suivant son évolution et de favoriser le partage d'information entre les différents acteurs concernés, publics et privés. La première réunion de cet observatoire a eu lieu le 23 juillet 2020.

Depuis sa création, l'Observatoire s'est réuni à trois reprises les 8 juillet 2020, 15 octobre 2020 et 20 mai 2021.

Quatre groupes de travail ont été établis lors de la réunion du 20 octobre 2020 :

- Réflexion autour de la notion de contenus haineux : définir et approfondir la notion de contenus haineux ;
- Amélioration de la connaissance du phénomène des contenus haineux ;
- Analyse des mécanismes de diffusion et de moyens de lutte ;
- Prévention, éducation et accompagnement des publics.

L'observatoire de la haine en ligne, s'il ne dispose pas de pouvoirs de sanction ou de contrainte, remplit néanmoins une mission de prévention et d'éducation face au phénomène de la haine sur Internet.

Par ailleurs, la création d'une autorité administrative indépendante est strictement encadrée par le droit français :

Depuis l'entrée en vigueur de la loi organique n°2017-54 du 20 janvier 2017 relative aux autorités administratives indépendantes et autorités publiques indépendantes, la création et la fixation des règles relatives à la composition et aux attributions d'une autorité indépendante relève de la compétence du législateur.

En outre, la jurisprudence du Conseil constitutionnel définit un cadre n'offrant que des marges de manœuvre restreintes pour la création d'une autorité de régulation chargée de lutter effectivement contre la haine en ligne.

Toutefois, sans créer une nouvelle autorité de régulation, la loi a très récemment renforcé les pouvoirs d'une autorité administrative indépendante existante : le CSA, afin de rendre plus effective l'application de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique, imposant aux opérateurs de plateforme en ligne de concourir à la lutte contre la diffusion publique de contenus haineux (article 6-4).

En effet, l'adoption de la loi n°2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes républicains confie au CSA des pouvoirs de régulation de la haine sur Internet (article 42).

Désormais, le CSA est compétent pour veiller au respect des obligations pesant sur les opérateurs de plateforme en ligne, définis comme toute personne physique ou morale proposant, à titre professionnel, de manière rémunérée ou non, un service de communication au public en ligne.

Dans le cadre de sa mission de régulation en matière de lutte contre les contenus haineux, le CSA doit veiller au respect des dispositions de l'article 6-4 de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique, en prenant en compte, « pour chacun des services qu'ils proposent, les caractéristiques de ce service et l'adéquation des moyens mis en œuvre par l'opérateur au regard, notamment, de l'ampleur et de la gravité des risques de diffusion sur ce service des contenus mentionnés au premier alinéa du I dudit article 6-4 et des risques de retrait injustifié au regard du droit applicable et de ses conditions générales d'utilisation ».

Afin de mener à bien la mission qui lui a été confiée, le CSA dispose des pouvoirs suivants :

- Il émet des lignes directrices à l'égard des opérateurs de plateforme, pour l'application de l'article 6-4 précité ;

- Il recueille un vaste panel d'informations nécessaires au suivi des obligations des opérateurs de plateformes en ligne ;
- Il définit les informations et les indicateurs chiffrés que ces opérateurs sont tenus de publier ainsi que les modalités et la périodicité de cette publication ;
- Il publie un bilan annuel de l'application des dispositions de l'article 6-4 ;
- Il encourage les opérateurs de plateforme en ligne à adopter des outils de coopération et de partage de l'information inter-opérateurs ;
- Il les encourage à mettre en œuvre des dispositifs techniques proportionnés permettant de limiter, dans l'attente du traitement de la notification d'un contenu haineux mentionné audit article 6-4, le partage de ce contenu et l'exposition du public à celui-ci ;
- Il les encourage à mettre en place des standards techniques communs d'interopérabilité entre services de communication au public en ligne, conformes à l'état de l'art, documentés et stables, afin de favoriser le libre choix des utilisateurs entre différentes plateformes ;
- Il peut mettre un opérateur en demeure de se conformer aux obligations découlant de l'article 6-4 de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 et de répondre aux demandes d'informations qu'il lui a adressées ;
- Enfin, si l'opérateur ne se conforme pas à la mise en demeure qui lui est adressée, le CSA peut, prononcer une sanction pécuniaire, dont le montant prend en considération la gravité des manquements ainsi que, le cas échéant, leur caractère réitéré, sans pouvoir excéder 20 millions d'euros ou 6 % du chiffre d'affaires annuel mondial total de l'exercice précédent.

Le CSA dispose ainsi désormais de pouvoirs de sanctions en cas de non-respect de leurs obligations par les opérateurs de plateforme. Il peut rendre publiques les mises en demeure et sanctions qu'il prononce, les modalités de cette publication étant proportionnées à la gravité du manquement, et ordonner leur insertion, aux frais des opérateurs concernés par ces mises en demeure ou sanctions, dans les publications, supports et journaux qu'il désigne.

L'actuel projet de loi relatif à la régulation et à la protection de l'accès aux œuvres culturelles, dans sa version adoptée par le Sénat le 21 septembre 2021, prévoit par ailleurs de fusionner le CSA et la Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur Internet (HADOPI).

Poursuivre la réflexion à l'échelle internationale et notamment européenne 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 ;

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 fait actuellement l'objet de réflexions à l'échelon international et européen.

Le cadre législatif européen général relatif aux services numériques repose en particulier sur la [directive Commerce électronique 2000/31/CE du 8 juin 2000](#) (directive « e-Commerce »). L'essor des plateformes en ligne l'a toutefois rendu moins efficace pour appréhender les problématiques soulevées par ces acteurs économiques. C'est dans ces conditions que la Commission européenne a publié le 15 décembre 2020 une proposition de règlement, intitulée Digital Service Act (DSA (voir *supra*)), qui vient actualiser le dispositif mis en place par la directive 2000/31/CE, en faisant le constat que 20 ans après l'adoption de cette dernière, le développement de nouveaux services commerciaux et modèles innovants en ligne, tels que les réseaux sociaux, la transformation numérique et l'utilisation accrue de ces services par les usagers ont fait émerger de nouveaux risques et défis, pour les citoyens comme pour la société entière.

Les autorités françaises participent pleinement aux négociations de cet instrument européen.

Par ailleurs, la task force interministérielle qui a été actée au Copil numérique du 3 février 2020 continue de se réunir. Le but de cette task force, qui réunit plusieurs administrations et autorités administratives indépendantes, est de partager des projets concrets de positions françaises à porter auprès de la Commission européenne et des autres Etats membres, dans le cadre de la négociation du DSA. Le ministère de la justice participe naturellement aux travaux de cette task force.

La coopération internationale et les défis posés par la présence d'hébergeurs à l'étranger a également été au cœur des échanges ayant eu lieu le 28 septembre 2018 lors du groupe de travail international sur la haine en ligne réunissant les autorités judiciaires françaises et étasuniennes.

Dresser un bilan de l'extension de l'enquête sous pseudonyme, le cas échéant.

La loi n°2019-222 du 23 mars 2019 a élargi le champ d'application de l'article [230-46](#) du code de procédure pénale qui prévoit que l'enquête sous pseudonyme est possible pour les **crimes et délits punis d'emprisonnement commis par voie de télécommunication électronique**. Elle ne peut être mise en œuvre que par des **agents affectés à des services spécialisés et habilités à cette fin**. La DACG ne dispose pas à ce stade de bilan de cette extension.

5. 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 de la fin de l'année 2020 à 2021 ? Si oui, lesquels ? Des instructions spécifiques concernant la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie sont-elles adressées directement aux parquets ? Si oui, lesquelles ?

La loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République comporte plusieurs dispositions qui participent au renforcement de la lutte contre la haine en ligne. En premier lieu, l'article 36 de cette loi crée dans le code pénal **un nouvel article 223-1-1 qui incrimine les comportements individuels visant à nuire gravement à une personne, à sa famille ou à ses biens, en dévoilant les informations personnelles la concernant**. Le nouveau délit est puni de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende. Ces peines sont portées à 5 ans d'emprisonnement et 75 000 euros d'amende lorsque les faits sont commis au préjudice d'une personne dépositaire de l'autorité publique, chargée d'une mission de service public, titulaire d'un mandat électif public, d'un journaliste, d'une personne mineure et d'une personne particulièrement vulnérable. **Si cette nouvelle incrimination a un champ d'application plus large que la haine en ligne, elle participe indéniablement au renforcement de la répression de ces comportements.**

En deuxième lieu, l'article 38 de la même loi crée une **circonstance aggravante** applicable aux faits mentionnés aux 7^e et 8^e alinéas de l'article 24 (provocation publique à la discrimination, à la haine ou à la violence), à l'article 24 bis (négationnisme) et aux 3^e et 4^e alinéas de l'article 33 (injure à caractère raciste) de la loi du 29 juillet 1881. Ces faits sont désormais punis de trois ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende **lorsqu'ils sont commis par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public dans l'exercice ou à l'occasion de ses fonctions ou de sa mission.**

Par ailleurs, l'article 20 de la loi du 24 août 2021 précitée complète l'article 397-6 du code de procédure pénale afin de prévoir la **possibilité de poursuivre les délits de presse** prévus aux articles 24 et 24 bis de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse **selon des procédures accélérées de jugement**. Une telle évolution procédurale, qui permet d'apporter une réponse pénale rapide, s'impose pour lutter contre la multiplication des appels à la haine, notamment sur Internet. Sont ainsi applicables les procédures de convocation par procès-verbal et de comparution immédiate aux délits suivants :

- Les provocations directes et publiques, non suivies d'effet, à commettre à certaines infractions graves (atteintes volontaires à la vie ou à l'intégrité physique des personnes et agressions sexuelles ; vols, extorsions, destructions et dégradations dangereuses pour les personnes ; crimes et délits portant atteinte aux intérêts fondamentaux de la nation), délit puni de cinq ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende ;

- Les apologies publiques de crimes d'atteintes volontaires à la vie, des crimes de guerre, crimes contre l'humanité, crimes de réduction en esclavage et des crimes et délits de collaboration avec l'ennemi, délit puni de 5 ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende ;
- Les provocations publiques à la discrimination, à la haine ou à la violence à l'égard d'une personne ou d'un groupe de personnes à raison de leur appartenance à une ethnie, une nation, une race ou une religion, ou à raison de leur sexe, de leur orientation sexuelle, de leur identité de genre ou de leur handicap, délit puni d'un an d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende ;
- La contestation des crimes contre l'humanité reconnus par le statut du tribunal militaire international ou par une juridiction française, ainsi que la négation, la minoration ou la banalisation de façon outrancière d'un crime de génocide, d'un crime contre l'humanité, d'un crime de réduction en esclavage ou d'un crime de guerre, délit puni d'un an d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende;
- L'injure commise envers une personne ou un groupe de personnes à raison de leur origine, appartenance ou non à une ethnie, une nation, une race ou une religion, ou à raison de leur sexe, de leur orientation sexuelle ou identité de genre ou de leur handicap, délit puni d'un an d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende.

Le recours aux procédures rapides de jugement est toutefois exclu dès lors que les faits résultent du contenu d'un message placé sous le contrôle d'un directeur de publication. Il n'est donc pas possible de poursuivre selon les procédures rapides de jugement l'auteur d'un message diffusé sur un support dont le contenu est éditorialisé sous le contrôle d'un directeur de publication

En outre, la loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République comporte en son article 39 un dispositif qui améliore l'efficacité des procédures permettant le **blocage des sites comportant des contenus haineux ou le retrait de ceux-ci**, en venant modifier plusieurs points de l'article 6 de la loi n°2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique. Il remplace la procédure de référé LCEN prévue au 8° du I de cet article par la procédure accélérée au fond, qui permet de bénéficier directement d'une décision au fond – les décisions rendues en référé ou sur requête n'ayant pas l'autorité de la chose jugée au principal - tout en maintenant le cadre de l'urgence. Il élargit également le champ des acteurs de l'internet auxquels ces demandes de retrait de contenu illicite ou de blocage de site peuvent être adressées : ne sont plus uniquement visés les FAI et hébergeurs, mais « *toute personne susceptible d'y contribuer* ».

Il crée dans un nouvel article 6-3, un dispositif dédié à la lutte contre les « sites miroirs ». Pour rappel, un site-miroir héberge une copie du site principal et permet de multiplier les sources d'une même information, afin de fournir plusieurs copies de la même information, par exemple des contenus haineux ou faisant l'apologie du terrorisme pouvant devenir viraux au gré du partage des utilisateurs. **Le nouvel article 6-3 de la LCEN dote l'autorité administrative de nouvelles prérogatives**, dès lors qu'elle peut adresser **aux hébergeurs, fournisseurs d'accès à internet ou toute personne ou catégorie de personnes mentionnée dans une décision de justice préalable ayant qualifié un contenu d'illicite et ordonné toute mesure propre à prévenir ou faire cesser le dommage qu'il occasionne, une demande tendant à voir bloquer l'accès au(x) site(s) qui reprennent totalement ou substantiellement le contenu de sites déjà déclarés illicites par une première décision de justice.** Il appartiendra à l'autorité administrative d'apprécier si le site peut être considéré comme reprenant, en totalité ou de manière substantielle, le contenu du site objet de la première décision.

Le deuxième alinéa du nouvel article 6-3 précise que l'autorité administrative peut, dans les mêmes conditions, demander à tout exploitant d'un service reposant sur le classement ou le référencement, au moyen d'algorithmes informatiques, de contenus proposés ou mis en ligne par des tiers –**soit en pratique les moteurs de recherche et assimilés- de procéder au déréférencement des adresses électroniques donnant accès à ces sites miroirs.** Les contenus concernés par ce dispositif sont ceux listés à l'article 6 I 7 de la LCEN, soit en pratique **les contenus les plus graves, dits odieux.** En pratique, ces prérogatives seront exercées par l'Office central de lutte contre la criminalité liée aux technologies de l'information et de la communication (OCLCLTIC), qui exploite la plateforme Pharos dédiée aux signalement et traitement des contenus illicites en ligne, et qui est déjà compétent en matière de blocage administratif des sites

véhiculant des contenus pédopornographiques ou faisant l'apologie du terrorisme (article 6 I 7 de la LCEN).

En cas de refus de l'opérateur sollicité de déférer à la demande de blocage ou de déréférencement faite par l'autorité administrative, il est nécessaire d'obtenir une nouvelle décision judiciaire, suivant la procédure accélérée au fond, pour voir ordonner toute mesure propre à empêcher l'accès au contenu des services de communication en ligne qui véhiculent les sites reprenant totalement ou substantiellement le contenu illicite initial. C'est donc à l'autorité judiciaire, garante des libertés individuelles au premier plan desquelles figure la liberté d'expression et de communication, que reviendra en dernier lieu le soin d'apprécier l'équivalence entre les contenus véhiculés sur le site initial et celui qualifié de miroir par l'autorité administrative.

Enfin, outre l'adoption de ces nouvelles dispositions visant à lutter plus efficacement contre le racisme, l'antisémitisme et la haine en ligne, des directives de politique pénales ont été adressées aux parquets depuis la publication du précédent questionnaire de la CNCDH. Comme l'indiquait le ministère de la justice dans sa contribution au questionnaire 2020, la création d'un pôle de lutte contre la haine en ligne était envisagée afin de palier la nécessité d'une plainte en ligne imposée par la loi AVIA (voir *supra*). Ce fut chose faite avec la **circulaire du 24 novembre 2020** relative à la lutte contre la haine en ligne, laquelle a créé, à droit constant, un **pôle national de lutte contre la haine en ligne** et désigné le tribunal judiciaire de Paris comme pôle pour centraliser, sous la direction du procureur de Paris, le traitement des affaires significatives de cyber-harcèlement et de haine en ligne.

Le ministre de la justice a également adressé aux parquets, **le 17 mai 2021, une circulaire relative à la lutte contre les infractions commises à raison de l'orientation sexuelle**. Cette dernière invite les parquets à maintenir une attention particulière dans le traitement judiciaire des infractions à caractère homophobe et à privilégier la voie du défèrement face à des faits d'une particulière gravité. Elle rappelle également l'existence de la circonstance aggravante prévue à l'article 132-77 du code pénal, les qualifications applicables lorsque des propos homophobes sont tenus ou face à la pratique de thérapies de conversion.

- L'enquête Trajectoire et Origines 1 de l'INED 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 apporter une réponse plus spécifique à certains territoires ? 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.

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

Les services de police et de gendarmerie ainsi que la justice ont pour souci constant d'améliorer la qualité des enquêtes en la matière. 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. **La proposition interministérielle de plan national de lutte contre le racisme et l'antisémitisme 2021-2025 contient elle aussi des préconisations visant à améliorer la conduite des investigations pour les délits racistes en appelant notamment à un renforcement des moyens de la plateforme PHAROS.**

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. L'objectif est ainsi d'améliorer l'efficacité des enquêtes en la matière et ainsi de favoriser les poursuites. La DACG n'a pas connaissance des directives données en 2020.

6. Prospectives

Quel type de mesures le ministère entend-il entreprendre pour l'année 2022 ?

Le ministère de la justice poursuivra le travail interministériel mené aux fins d'adoption du nouveau plan national de lutte contre le racisme et l'antisémitisme 2021-2025.

Le ministère la justice maintiendra également 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 et la spécialisation des professionnels, magistrats comme enquêteurs, continuera d'être encouragée. Une réunion des magistrats référents sera certainement organisée, dans la continuité de celle qui s'est tenue en novembre 2019.

Enfin, le ministère de la justice suggérera de mettre le sujet du racisme et de la discrimination à l'ordre du jour des états généraux de la justice.